



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(2241)

419. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 7 czerwca 2011 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

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

(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 03)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Przedmiotem naszego posiedzenia jest rozpatrzenie siedmiu wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w związku z tym czeka nas dość intensywna praca. Uznałem, nie będziemy rozdzielać pracy – jak to niektórzy czynią – na jeden punkt czy dwa punkty i organizować osobne posiedzenia. Mamy tych posiedzeń sporo, w związku z tym to będzie się składało z siedmiu punktów.

Witam serdecznie panów senatorów i naszego gościa – panią mecenas Katarzynę Konieczno z Biura Legislacyjnego.

Rozpoczynamy od punktu pierwszego: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2010 r., dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego; sygnatura akt K13/07

Bardzo proszę panią mecenas o zreferowanie.

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

Dziękuję bardzo.

Wyrokiem z dnia 9 listopada 2010 r. Trybunał orzekł, że art. 755 §2 kodeksu postępowania cywilnego jest niezgodny z art. 14 oraz art. 54 ust. 1. w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że nie określa ram czasowych na zabezpieczenie polegające na zakazie publikacji w sprawach przeciwko środkom społecznego przekazu o ochronę dóbr osobistych.

Zgodnie z zakwestionowanym przepisem w sprawach przeciwko środkom społecznego przekazu o ochronę dóbr osobistych, sąd odmówi udzielenia zabezpieczenia polegającego na zakazie publikacji, jeżeli zabezpieczeniu sprzeciwia się ważny interes publiczny. Przytoczony przepis stanowi *lex specialis*, bowiem ustanawia dodatkową przesłankę udzielenia zabezpieczenia – jest to przesłanka negatywna w postaci ważnego interesu publicznego. Pozostałe przesłanki określone są we wcześniejszych przepisach kodeksu postępowania cywilnego, w szczególności w art. 730¹, który to, po pierwsze, stanowi, że strona musi uprawdopodobnić roszczenia, aby sąd udzielił jej zabezpieczenia. A po drugie, musi wykazać interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia, które ustawa definiuje w ten sposób, że brak zabezpieczenia uniemożliwi lub po-

ważnie utrudni stronie wykonanie orzeczenia, które zapadło w sprawie, bądź w inny sposób utrudni osiągnięcie celu postępowania.

Tymczasem artykuł, który był badany przez Trybunał Konstytucyjny – art. 755 §2 kodeksu postępowania cywilnego – wprowadza jeszcze tę dodatkową negatywną przesłankę. Tak więc nawet wtedy, gdyby strona uprawdopodobniła roszczenie i interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia, sąd powinien odmówić, jeżeli zabezpieczeniu sprzeciwia się ważny interes publiczny. Przepis ten znajduje zastosowanie tylko w procesach przeciwko środkom społecznego przekazu i tylko w procesach o ochronę dóbr osobistych.

Trybunał przypomniał, że wolność prasy gwarantowana art. 14 konstytucji to zasada ustrojowa i jest ona niewątpliwie bardzo istotna z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego oraz wszystkich wartości, które związane są z tą zasadą. Ponadto Trybunał zwrócił uwagę, że również art. 54 ust. 1 konstytucji, który gwarantuje wolność wypowiedzi, jak również wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, ma fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego. Niemniej, jak zaznaczył Trybunał, żadna z tych wolności nie jest absolutna, a zatem podlega ograniczeniu art. 31 ust. 3 konstytucji. Trybunał dostrzegł, że mechanizm ustanowiony w art. 755 §2 k.p.c., który każe sądowi z jednej strony rozważyć interesy powoda żądającego zabezpieczenia, a z drugiej strony brać pod uwagę ważny interes publiczny, stanowi swego rodzaju poprawne wywarzenie wartości. Ponadto prawidłową regulacją jest również to, że to sąd ostatecznie orzeka o udzieleniu zabezpieczenia. Niemniej zdaniem Trybunału regulacja ta musi być rozpatrywana w kontekście pozostałych unormowań kodeksu postępowania cywilnego. Chodzi również o zaszłość faktyczną, to znaczy to, że niejednokrotnie procesy cywilne są długotrwałe. Zdaniem Trybunału szczególnie owa długotrwałość, a nie tyle samo zabezpieczenie w postaci zakazu publikacji, może stanowić problem natury konstytucyjnej. Innymi słowy, według Trybunału nie może być tak, żeby udzielenie zabezpieczenia polegające na zakazie publikacji obowiązywało przez długi czas, nawet wtedy, gdyby było uzasadnione przesłankami wymaganymi przez kodeks postępowania cywilnego.

Właśnie z tych powodów, a więc przede wszystkim ze względu na to, że w Polsce postępowania o ochronę dóbr osobistych niejednokrotnie są przewlekłe, Trybunał zdecydował się na orzeczenie niezgodności z konstytucją. Odroczył wejście w życie orzeczenia i jednocześnie zawarł w swoim uzasadnieniu kilka wskazówek mających charakter postulatów *de lege ferenda*.

Przede wszystkim ustawodawca, zdaniem Trybunału, może rozważyć dwie alternatywy. Przede wszystkim może skorzystać z rozwiązania, które już funkcjonuje na gruncie ustaw wyborczych, między innymi ustawy o wyborze prezydenta, ale również dotyczących pozostałych ordynacji. Rozwiązanie to polega na ustanowieniu dwudziestoczterogodzinnego sądu, który orzeka o konfiskacie na przykład materiałów wyborczych. Po orzeczeniu takiego sądu są dwadzieścia cztery godziny na wniesienie odwołania i kolejne dwadzieścia cztery godziny, w ciągu których sąd drugiej instancji powinien rozpatrzyć zarzuty strony.

Alternatywną, zdaniem Trybunału, metodą regulacji mógłby być termin, którego przekroczenie powodowałoby automatyczny upadek zabezpieczenia w postaci zakazu publikacji. Trybunał nie wskazał, która z tych dróg jest lepszym wariantem, podkreślił

jedynie, że wybór jest pozostawiany zawsze ustawodawcy. Ponieważ w informacji nie zaproponowaliśmy żadnego konkretnego projektu, chciałabym się ograniczyć tylko do przedstawienia panom senatorom plusów i minusów, jakie ma każde z tych rozwiązań.

Jeśli chodzi o rozwiązanie w postaci przyspieszonego procedowania, chociażby dwudziestoczterogodzinne, to rodzi się podstawowa wątpliwość, czy sądy w istocie będą w stanie w sprecyzowanym terminie rozpoznać sprawę o ochronę dóbr osobistych. W przypadku bowiem procesów wyborczych jest kryterium prawdy, w procesach zaś o ochronę dóbr osobistych nie zawsze sąd może poprzestać na stwierdzeniu, że dana wypowiedź, chociażby prasowa, opiera się na kłamstwie i w związku z tym narusza dobra osobiste. Może być również tak, że prawdziwe wypowiedzi prasowe będą uznane za naruszające dobra osobiste.

Ponadto, jak wskazano w informacji, znana jest sprawa filmu „Witajcie w życiu”. Jeśli chodzi o ten film, to sąd udzielił zabezpieczenia w postaci zakazu rozpowszechniania go i proces trwa już bodajże sześć czy siedem lat. Sąd Najwyższy uchylił orzeczenie sądu drugiej instancji, stwierdzając konieczność powołania biegłego. To też może sugerować, że w tego typu sprawach nie zawsze będzie możliwe szybkie wydanie orzeczenia.

Ponadto musielibyśmy wprowadzić w kodeksie wyraźny termin. Pytanie jednak, jaki? Musiałby być to termin z góry i arbitralnie określony. I to rodzi kolejną wątpliwość: dlaczego akurat są to sprawy o ochronę dóbr osobistych, a nie chociażby sprawy równie ważne, w których jest udzielane zabezpieczenie w postaci zakazu styczności dziecka z rodzicem? Dlaczego w tych sprawach nie będzie przyspieszonego trybu, a w sprawach o ochronę dóbr osobistych przeciwko środkom społecznego przekazu tak? Wartości związane z rodziną, rodzicielstwem są chronione konstytucyjnie tak samo, jak wolność wypowiedzi i prasy.

Jeśli zaś chodzi o drugą koncepcję, to należy zauważyć, że ma ona przede wszystkim tę wadę, że upadek zabezpieczenia po upływie jakiegoś terminu będzie niewątpliwie działał na niekorzyść powoda, który tego zabezpieczenia żądał. Innymi słowy, nawet jeżeli po stronie powoda nie będzie żadnej winy w tym, że proces jest prowadzony długotrwanie, to będzie niestety musiał pogodzić się z tym, że jego dobra osobiste nie będą należycie chronione. Dlatego też nie można powiedzieć, że któreś z tych rozwiązań będzie idealne. Wydaje się, że prostsze byłoby rozwiązanie w postaci wprowadzenia terminu, po którym upada zabezpieczenie, z tym zastrzeżeniem, że należałoby rozważyć, jaki to powinien być termin. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Problem jest, delikatnie mówiąc, kontrowersyjny, bardzo trudny. Nie chodzi tu tylko o kwestię wyboru, ale o to, że właściwie my musimy ukształtować to prawo i wywarzyć. W moim przekonaniu ustalenie tego terminu – który będzie właściwie tylko takim terminem instrukcyjnym – po którym upada zabezpieczenie, nie będzie skuteczne, nie będzie działało na sąd, nie będzie prowadziło w kierunku przyspieszenia i zakończenia postępowania. I w efekcie, mimo że sąd pierwotnie udzielił zabezpieczenia, to ono upadnie po upływie określonego terminu. A skutki naruszania dóbr osobistych będą – musimy sobie zdawać z tego sprawę – bardzo ciężkie, bo jednak prasa czy środki masowego przekazu mają olbrzymią siłę oddziaływania i sami z doświadczenia

wiemy, że mogą doprowadzić do śmierci cywilnej osoby, która jest niesłusznie pomawiana i właściwie nie może się bronić. Sądy nie udzielają tego zabezpieczenia zbyt chętnie, jeśli jednak do tego dochodzi, to znaczy, że są wątpliwości i że istnieje uzasadnienie dla tego zabezpieczenia.

Skoro już zabrałem głos, to powiem, że skłaniałbym się jednak do tego pierwotnego rozwiązania. Nie wiem, czy miałyby to być dwadzieścia cztery godziny, bo to przecież nie musi być analogiczne do postępowania wyborczego. Ale już na przykład miesiąc czy dwa tygodnie to mógłby być taki czas, w którym sąd byłby zobowiązany do rozstrzygnięcia. To, w moim przekonaniu, bardziej zmuszałoby sąd do szybkiego działania. Jak się bowiem okazuje, jeśli sąd jest zobligowany terminami, to potrafi wydać orzeczenie, jeśli zaś nie, to postępowania trwają latami. Wiemy z praktyki, jak to wygląda. Tyle wstępu.

Proszę bardzo, pan senator Kieres się zgłasza.

Senator Leon Kieres:

Tutaj nie ma dobrego rozwiązania.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Też tak uważam.)

Z jednej strony, trzeba uwzględnić rolę mediów – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny – w demokratycznym państwie prawa, także jako reprezentanta opinii publicznej. A media są bardzo ważną instytucją w państwie, zwłaszcza jeśli chodzi o dostęp obywateli do informacji. Z drugiej strony są jednak przypadki, kiedy po zakończeniu różnego rodzaju postępowań prawnych lub cywilnych nie potwierdzają się nie tylko informacje, lecz także przedstawione opinie. Działalność tej komisji nie może być utożsamiana z knebłowaniem, żeby nie było, że zakładamy mediom kaganiec, choć Trybunał Konstytucyjny w pewnym sensie zobowiązał parlament do ustalenia pewnych rygorów związanych z tym zabezpieczeniem, czyli zakazem publikacji. Najlepiej byłoby, gdyby decydował o tym sąd. Tylko dwadzieścia cztery godziny, moim zdaniem, to za krótki termin...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak, też tak uważam.)

...żeby sąd zorientował się w istocie sprawy. Oczywiście najlepiej byłoby, gdyby to robił ten sąd, który będzie również... Bo to jest kolejny problem: który sąd? Czy ten, który będzie prowadził postępowanie, na przykład związane z faktami, oceną faktów ujawnionych...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: ...właściwy do rozpoznania sprawy?)

Tak jest, właściwy do rozpoznania sprawy. Tak więc jednak szedłbym w kierunku przyznania, tak jak pan przewodniczący to stwierdził, tych właściwości sądowi, który określałby...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Trzeba ograniczyć sąd terminem...)

Tak, dwadzieścia cztery godziny w sprawach wyborczych w sumie wystarczy, przynajmniej do tej pory tak było. Ale w sprawach, które są związane na przykład z podejrzeniem naruszenia dóbr osobistych albo oceną zarzutów, które są dopiero analizowane w postępowaniach przygotowawczych – a niekiedy w mediach wydawane są już wyroki – ten dwudziestoczworgodzinny termin...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Wydaje mi się, że czternaście dni to minimum.)

...to mógłby być problem. Nie byłoby dobrze, gdybyśmy tworzyli fikcyjne prawo. Może zatem czternaście dni?

Jest jeszcze jeden problem. Mianowicie dobrze byłoby wiedzieć, czy są takie przypadki, a jeśli tak, to ile? Może Ministerstwo Sprawiedliwości byłoby nam w stanie udostępnić jakieś informacje, jaka jest praktyka?

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Żeby później Krajowa Rada Sądownictwa nie podnosiła, że nagle obciążamy sądownictwo...)

Na pewno będzie się tym problemem zajmowała, dlatego musimy mieć opinię w tej sprawie...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak, oczywiście.)

W przeciwnym razie narazimy się na kolejny zarzut niekonstytucyjności ustawy, który może dotyczyć wymiaru sprawiedliwości, wykonywania...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Rozumiem, że na razie nie mamy opinii, bo wszczynamy postępowanie...)

A może zanim zaczniemy pracę nad konkretnym projektem przepisu, należałoby przeprowadzić jakieś badania...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Nasze biuro analiz jest od tego, żeby zbadać, jakie to jest zjawisko, w jakim zakresie...)

...w którym kierunku powinniśmy pójść. Czy sąd miałby obowiązek rozpatrywania tego w określonym terminie, czy trzeba określać termin...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: I na ile obciążałoby to sądownictwo...)

Właściwie sąd mógłby określić zakaz publikacji, a także to, kiedy byłby on zdejmowany. Jest tylko pewien problem. Weźmy na przykład termin miesięczny. I co później? Postępowania toczą się...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Rozumiem, że to jest termin wydania orzeczenia...)

Ten drugi, mówię o tym drugim...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Do wydania orzeczenia, tak?)

Mówię o drugiej koncepcji, nie o tej pierwszej...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: O drugiej... To nie ma żadnego skutku.)

I to obowiązuje przez, na przykład, dwa miesiące.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: To nic nie daje.)

Właśnie.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Ja też tak uważam.

Czy jeszcze ktoś z państwa...

(Senator Leon Kieres: Sprawa wymaga jednak dokładnej, głębszej analizy.)

Wymaga analizy, tak.

Jeśli nie ma innych głosów, to może proponujemy Biuru Legislacyjnemu, żeby przyjęło tę opcję czternastu dni do wydania orzeczenia, a nie dwudziestu czterech godzin, bo to jest rzeczywiście zupełnie fikcyjne, nierealne. Chodzi o jednoczesne zbadanie tego, o argumenty, które będziemy przedstawiać... Jeśli to są bardzo rzadkie sprawy, jednostkowe, to wtedy nie będzie problemu, że tak powiem, w wymiarze sprawiedliwości. Jeśli byłoby...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Też tak uważam, ale powinniśmy dysponować jakimiś liczbami.

(Rozmowy na sali)

Senator Leon Kieres:

Możemy pobudzić pewne zjawisko, Panie Przewodniczący. Mam na myśli zwłaszcza prasę lokalną – może się okazać, że tam będą setki takich problemów. Ludzie nie wiedzą o takich możliwościach, a jak rozpocznie się dyskusja, to nagle może się okazać, że tych spraw będzie o wiele więcej niż obecnie. Teraz odnosimy się do spraw znanych publicznie...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Poza tym długotrwałość postępowań zniechęca. Jeśli zaś będzie wiadomo, że te sprawy mają być zakończone szybko, to myślę, że będzie ich więcej.)

Jeśli chodzi o prasę lokalną, to nagle może się okazać, że tych spraw będzie kilkadziesiąt. W zasadzie dzisiaj każda gmina ma własną gazetkę, w której są opisywane różne rzeczy, na przykład jak to wójtowie...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Jednak Trybunał wyraźnie wskazuje na ograniczenie, tak więc to nie jest nasz, że tak powiem, abstrakcyjny wymysł.)

Dobrze byłoby wiedzieć, przynajmniej szacunkowo, w jakim stopniu wymiar sprawiedliwości będzie obciążony takimi sprawami.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Tak więc rozumiem, że jest propozycja, aby dalej pracować w tym kierunku i odroczyć ten punkt na kolejne posiedzenie, kiedy biuro będzie mogło przedstawić tę pierwszą propozycję, z czternastodniowym terminem; ewentualnie, żeby rozważyło trzydziestodniowy termin. Myślę, że chyba te dwa...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

To też byłby kłopot, jeśli sąd ma się skoncentrować. Czternaście dni wystarczy mu na odroczenie sprawy lub jej przerwanie po to, żeby jeszcze prowadzić na przykład jakieś dowodowe postępowanie. Myślę, że jeśli materiał dowodowy będzie zebrany, to czternaście dni w zupełności wystarczy. Zatem przyjęlibyśmy taką sugestię...

(Senator Leon Kieres: Chodzi o wyważenie interesów: z jednej strony – wolność prasy, a z drugiej – ochrona dóbr osobistych obywateli tego państwa.)

Dobrze, zatem na podstawie tych wniosków odraczamy ten punkt.

Przechodzimy do kolejnego punktu: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2010 r., sygnatura akt K19/06, dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.

Również poproszę o wypowiedź panią mecenas Katarzynę Konieczko, eksperta do spraw legislacji.

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

Dziękuję bardzo.

Wyrokiem z dnia 4 listopada 2010 r. Trybunał orzekł o niezgodności z konstytucją art. 1046 §4 kodeksu postępowania cywilnego. Wskazał, że przepis ten narusza art. 2 konstytucji, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3, oraz art. 71 ust. 1 w zakresie, w jakim dotyczy wykonania obowiązku opróżnienia lokalu mieszkalnego orzeczonego wyrokiem sądowym w sprawie o znęcanie się nad rodziną.

Zgodnie z art. 1046 §4 kodeksu postępowania cywilnego, „wykonując obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina wskaże tymczasowe pomieszczenie lub gdy dłużnik znajdzie takie pomieszczenie”. Jednocześnie art. 1046 przewiduje w kolejnym paragrafie, że ta zasada nie ma zastosowania w przypadku najmu okazjonalnego. Z kolei z art. 1046 §5 wynika, że komornik powinien dokonać czynności eksmisyjnych, jeżeli tymczasowe pomieszczenie wskaże wierzyciel. Dalszy przepis ustanawia warunki, jakim powinno odpowiadać pomieszczenie tymczasowe.

Trybunał zakwestionował przytoczony przeze mnie już wcześniej przepis ze względu na naruszenie nakazu poprawnej legislacji. Stwierdził, że przede wszystkim unormowanie zawarte w art. 1046 §4, oceniane w kontekście normatywnym, jest niejasne. Przede wszystkim nie stanowi, czy wskazanie pomieszczenia tymczasowego jest obowiązkiem gminy, ani też nie określa, w jakiej kolejności poszczególne podmioty powinny wskazać pomieszczenie tymczasowe. Czy pierwszym z tych podmiotów ma być gmina, wierzyciel, czy też taki obowiązek ciąży przede wszystkim na samym dłużniku?

Trybunał ponadto zauważył, że przepis poddany jego kontroli jest niespójny, jeśli chodzi o uregulowania dotyczące eksmisji zawarte w innej ustawie, to jest ustawie o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie kodeksu cywilnego. Zdaniem Trybunału zachodzi przede wszystkim trudność w rozróżnieniu pojęć „pomieszczenie tymczasowe” i „lokal”, a w związku z tym pojawiają się dalsze trudności, chociażby ze stosowaniem przepisu art. 16, który ustanawia tak zwane moratorium zimowe, czyli zakazuje wykonywania eksmisji w okresie zimowym, dopóki nie zostanie wskazany inny lokal. Stosowanie tego przepisu staje się też trudne, bowiem trudno powiedzieć, czy lokal, w rozumieniu art. 16, może być pomieszczeniem tymczasowym z art. 1046 §4 kodeksu postępowania cywilnego.

Zdaniem Trybunału zachodzą też podstawowe wątpliwości – których obowiązujące ustawodawstwo nie rozwiewa – co do tego, czy chociażby jako pomieszczenie tymczasowe może służyć schronisko, dom dla bezdomnych, noclegownia albo garaż. Te wszystkie wątpliwości, zdaniem Trybunału, mają taką konsekwencję, że stosowanie przepisu art. 1046 §4 staje się utrudnione, a to z kolei przesądza o naruszeniu zasady płynącej z art. 2 konstytucji.

Jeśli chodzi z kolei o wzorzec z art. 45 ust. 1 konstytucji, czyli prawo do sądu, to Trybunał zauważył, że gwarantuje ono nie tylko uzyskanie rozstrzygnięcia wiążącego wydanego przez sąd, odpowiadając określonym przesłankom konstytucyjnym, lecz także prawo do wykonania takiego orzeczenia. Tymczasem z powodu braku precyzyjnego uregulowania ustawowego niejednokrotnie procesy, czynności związane z eksmisją trwają wiele lat; według badań przeprowadzonych przez Trybunał nawet pięć lat. Trybunał stwierdził, że takie długotrwałe postępowanie wykonawcze narusza prawo wierzyciela do wykonania wydanego na jego rzecz wyroku, a tym samym narusza prawo do sądu.

Z kolei art. 64 ust. 1 konstytucji poręcza prawo własności oraz inne prawa majątkowe. Zdaniem Trybunału nie można mówić, że rekompensata w postaci odszkodowania zabezpiecza w tym wypadku wszelkie prawa właściciela, który zostaje ograniczony w możliwości dysponowania danym lokalem. W przypadku bowiem, gdy taki

lokal jest nadal zajęty, a wykonanie eksmisji staje się niemożliwe z powodu braku pomieszczenia tymczasowego, właściciel nie tylko nie może sam użytkować lokalu ani czerpać z niego pożytków, lecz także nie może nim rozporządzać, ponieważ brak jest na ogół chętnych, którzy nabędą lokal zajęty przez osobę trzecią. Co więcej, zdaniem Trybunału, w wypadku, gdy dłużnik został eksmitowany z powodu zalegania z płatnością czynszu, niejednokrotnie uzyskanie odszkodowania od takiego dłużnika będzie niemożliwe. Tym bardziej, zdaniem Trybunału, należy się opowiedzieć za pełną ochroną prawa własności i innych praw majątkowych, gdy eksmisja zostaje orzeczona z powodu znęcania się nad rodziną. W tym wypadku, zdaniem Trybunału, ochrona restytucyjna jest zbyt słaba, aby mówić o zachowaniu standardu wynikającego z art. 64 ust. 1 konstytucji.

Z podobnych względów Trybunał uznał, że art. 71 ust. 1 konstytucji, który nakazuje państwu polskiemu szczególną pieczę nad rodziną, będzie naruszony, jeżeli na szali ważności wyżej postawione zostaną prawa dłużnika, niż wierzyciela, który uzyskał wyrok eksmisyjny.

Trybunał odroczył wejście w życie orzeczenia o dwanaście miesięcy, w związku z tym zakwestionowany przepis utraci moc obowiązującą 17 listopada bieżącego roku.

Zdaniem Trybunału konieczne jest jasne uregulowanie ustawowe, które przede wszystkim sprecyzuje obowiązki gminy w kontekście wskazywania pomieszczenia tymczasowego, wyraźnie określi, czym jest takie pomieszczenie tymczasowe, i jednocześnie wprowadzi mechanizmy gwarantujące wykonalność orzeczeń sądowych.

Należy przypomnieć, że kwestia pomieszczenia tymczasowego była już przedmiotem wypowiedzi Trybunału. W szczególności chodzi o postanowienie sygnalizacyjne oznaczone sygnaturą S2/08. W związku z tym Senat podjął prace legislacyjne i przedłożył stosowny projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów oraz o mieszkaniowym zasobie gminy. Obecnie ustawa ta jest rozpatrywana przez podkomisje w Komisji Infrastruktury i Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Prace nie zostały jeszcze zakończone, przy czym projekt, który został przedłożony przez Senat, nie zawiera ani uregulowania, które wskazywałoby na gminę, jako zobowiązaną do wskazania pomieszczenia tymczasowego w pierwszej kolejności, ani też nie dotyczy samego art. 1046 §4 kodeksu postępowania cywilnego, którym zajmował się Trybunał w tej sprawie. W związku z tym wydaje się, że najszybszą drogą do realizacji wskazań zawartych w wypowiedzi Trybunału byłoby odpowiednie zmodyfikowanie projektu na etapie pracy w Sejmie, bo w pewnym sensie będzie on już nieadekwatny po upływie terminu wskazanego w orzeczeniu Trybunału; straci moc przepis, do którego, między innymi, nasz senacki projekt odsyła.

W związku z takim zawansowaniem prac legislacyjnych wydaje się też bezprzedmiotowe wnoszenie kolejnego projektu, który byłby niejako modyfikacją czy uzupełnieniem projektu już wniesionego przez Senat. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proponuję zatem, abyśmy nie wszczynali inicjatywy ustawodawczej, ewentualnie na etapie postępowania sejmowego zmodyfikowali nasze stanowisko. Składam wniosek, żebyśmy z tych względów nie nadawali biegu inicjatywie ustawodawczej.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (5)

Dziękuję bardzo.

Jeśli chodzi o pierwszy punkt, to formalnie nie głosowaliśmy. Rozumiem jednak, że jest zgoda co do tego, że nadajemy temu bieg legislacyjny, kształtujemy, tylko nie mamy jeszcze dopracowanej propozycji ustawowej.

I przechodzimy do punktu trzeciego: rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 sierpnia 2009 r., sygnatura akt S5/09, dotyczące ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.

Orzeczenie przedstawi nam również pani ekspert do spraw legislacji Katarzyna Konieczko. Bardzo proszę.

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

W postanowieniu z dnia 7 sierpnia 2009 r. Trybunał zasygnalizował konieczność podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu sprecyzowania trybu rozpoznawania skarg o wznowienie postępowania, o których mowa w art. 401¹ k.p.c., czyli w tych wypadkach, gdy Trybunał orzekł o niezgodności z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową bądź też ustawą normy prawnej, która stanowiła podstawę do wydania rozstrzygnięcia w procesie cywilnym.

Jak już wspomniałam, przepis art. 401¹ dotyczy wyłącznie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i stanowi on jedną z podstaw wznowienia procesu cywilnego. Ponadto w art. 401 i w art. 403 przewidziane są inne podstawy, spośród których na szczególną uwagę zasługuje zwłaszcza podstawa wznowienia, jaką jest nieważność postępowania wywołana pozbawieniem strony możliwości działania wskutek naruszenia przepisów prawa. Podstawę tę określa pkt 2 art. 401 i ma ona dla tej sprawy również takie znaczenie, że Trybunał odniósł się do tej kwestii w swoim uzasadnieniu, mimo że w sentencji wyraźnie nie wskazał art. 401 pkt 2.

Zdaniem Trybunału chodzi tu o taką istotną kwestię, jak wznowienie postępowania w związku z wydaniem wyroku przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. W orzecznictwie Sądu Najwyższego zaznaczyły się dwie tendencje. Jedna, która odmawia możliwości wznowienia w takim przypadku, i druga, która wykląda przepis art. 401 pkt 2 w taki sposób, aby realizować prawnomiędzynarodowe zobowiązania państwa polskiego. Innymi słowy, ten wariant wykładni sprowadza się do tego, że stwierdzenie naruszenia art. 6 konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wiąże się z nieważnością postępowania, a zatem umożliwia wznowienie procesu cywilnego.

Zasadniczy nurt wypowiedzi Trybunału został poświęcony wznowieniu, które ma na celu wykonanie normy konstytucyjnej zawartej w art. 190, mówiącej o tym, że po wyroku Trybunału strona powinna uzyskać rozstrzygnięcie, które ten wyrok będzie uwzględniało. Tymczasem według Trybunału Konstytucyjnego procedura cywilna nie gwarantuje takiej możliwości w każdym wypadku, bowiem z całokształtu przepisów obowiązujących i dotyczących wznowienia wynika, że, po pierwsze, wznowienie może następować nie tylko przed sądem pierwszej instancji, lecz także drugiej. A po drugie, sąd, który orzeka o dopuszczalności wznowienia, jest ograniczony, jeśli chodzi o możliwość wydawania rozstrzygnięć do orzeczenia, które będzie zmieniało poprzednie orzeczenie, bądź też do uchylecia tego orzeczenia, ale tylko w wtedy, gdy będzie zachodziła konieczność odrzucenia pozwu lub umorzenia postę-

powania. Tymczasem zdaniem Trybunału w tych sprawach, w których zostało potwierdzone naruszenie konstytucji, zachodzi konieczność przeprowadzenia postępowania od nowa, przede wszystkim, aby prowadził je sąd właściwy, zgodnie z art. 45 ust. 1 konstytucji.

Trybunał dostrzegł również to, że w przypadku, gdy orzeka sąd wyższej instancji, nie zawsze strona może wnieść środek zaskarżenia, bowiem orzeczenia sądu drugiej instancji nie podlegają już kwestionowaniu w trybie apelacji czy zażalenia, a jedynie w trybie skargi kasacyjnej, która nie zawsze przysługuje. W związku z tym zdaniem Trybunału należałoby uzupełnić przepisy w ten sposób, aby wznowienie na podstawie art. 401¹, czyli w wypadkach uznanie niekonstytucyjności przez Trybunał, przebiegało na nieco odmiennych zasadach niż wznowienie innych spraw. W przypadku pozostałych podstaw Trybunał bowiem nie widzi niekonstytucyjności w pozbawieniu strony środka zaskarżenia, czy też chociażby w tym, że o wznowieniu i o zmianie orzeczenia orzeka sąd drugiej instancji, a nie pierwszej.

W związku z sugestiami zawartymi w postanowieniu sygnalizacyjnym, w informacji przedstawione zostały konieczne zmiany, jakich należałoby dokonać na gruncie procedury cywilnej. Przede wszystkim chodzi o rozszerzenie kognicji sądów pierwszej instancji w ten sposób, że sąd drugiej instancji, który byłby właściwy według obowiązujących przepisów, orzekałby tylko o dopuszczalności wznowienia, tak jak to jest w tej chwili, gdy skarga trafia do Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy orzeka bowiem tylko o dopuszczalności wznowienia, a następnie przekazuje sprawę do rozpoznania niżej. I w przypadku potwierdzonej niekonstytucyjności mielibyśmy analogiczną sytuację. Sąd właściwy do wznowienia, jeżeli byłby to sąd drugiej instancji, orzekałby tylko o jego dopuszczalności, a następnie sprawą zajmowałby się sąd pierwszej instancji. Równocześnie Sąd Najwyższy powinien móc w takim wypadku uchylić w całości bądź w części również orzeczenie sądu drugiej instancji, tak aby sprawa trafiła bezpośrednio właśnie do sądu pierwszej instancji. Należałoby również uzupełnić obowiązujące postanowienia kodeksu postępowania cywilnego o wyraźny przepis, który będzie gwarantował możliwość wznowienia w przypadku wydania orzeczeń przez trybunał w Strasburgu. Jak bowiem zaznaczył Trybunał, tego wymaga od ustawodawcy przede wszystkim art. 9 konstytucji, który nakazuje Rzeczypospolitej Polskiej przestrzegać zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Jak rozumiem, jest zgoda co do tego, że istnieje konieczność wykonania tego orzeczenia Trybunału, tego postanowienia sygnalizacyjnego. Moim zdaniem propozycja przedstawiona przez Biuro Legislacyjne jest do zaakceptowania.

(Senator Leon Kieres: Zdecydowanie.)

Pan profesor również ma podobny pogląd.

Czy ktoś jeszcze chciałby się wypowiedzieć w tej sprawie? Nie.

Zatem przystępujemy do głosowania.

Kto jest za podjęciem inicjatywy w tym brzmieniu, które zostało zaprezentowane? (5)

Dziękuję bardzo.

Teraz powinien się ujawnić sprawozdawca, że się tak wyrażę...

(Głos z sali: Pan profesor...)

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze. Będę miał to na uwadze, jeśli chodzi o dalsze punkty, żeby już pana nie obciążać. Zresztą i tak pan jest szczególnie obciążony.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Dziękuję bardzo, pani mecenas.

Przechodzimy do czwartego punktu w porządku obrad: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2010 r., sygnatura akt P34/08, dotyczącego ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Orzeczenie będzie łaskaw przedstawić pan doktor, ekspert do spraw legislacji Marek Jarentowski.

Bardzo proszę.

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

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący!

Dzień dobry...

(Głos z sali: Chyba 29 października...)

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ale tu jest, że 20 października... o spółdzielniach mieszkaniowych.)

Tak, jest pomyłka w tytule informacji, przepraszam.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Zatem z 29 października...)

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 35 ust. 4¹ ustawy z 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z konstytucją. Ten przepis jest elementem szerszej grupy przepisów wprowadzonych do ustaw spółdzielczych, które mają na celu przyspieszenie lub ułatwienie dokonywania przekształceń własnościowych albo ujednoznaczenie stanu prawnego odnośnie do gruntów, na których postawione zostały przez spółdzielnię budynki. Grunty te na ogół są własnością Skarbu Państw, gmin, osób fizycznych bądź też ich stan jest nieustalony, nie jest znany właściciel.

Cały art. 35 ustawy z 2000 r. znajduje się w przepisach przejściowych ustawy. W artykule tym ust. 1 przewiduje, że „spółdzielnia mieszkaniowa, która w dniu 5 grudnia 1990 r. była posiadaczem gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, gminy, osoby prawnej innej niż Skarb Państwa, gmina albo związek międzygminny lub osoby fizycznej oraz przed tym dniem wybudowała sama lub wybudowali jej poprzednicy prawni, budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem, może żądać, aby właściciel zajętej na ten cel działki budowlanej przeniósł na nią jej własność za wynagrodzeniem”. Ust. 4 przewiduje, że „jeżeli nieruchomość, o której mowa w ust. 1, posiada nieuregulowany stan prawny w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, to spółdzielnia mieszkaniowa nabywa własność tej nieruchomości przez zasiedzenie, jeżeli spełnia kryteria wymagane w ust. 1”.

Zakwestionowany ust. 4¹, dodany w 2007 r., przewiduje, że „spółdzielnia mieszkaniowa, która w dniu 5 grudnia 1990 r. była posiadaczem nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa albo gminy, albo gdy właściciel tej nieruchomości pozostaje nieznan, pomimo podjętych starań o jego ustalenie, i przed tym dniem, na podstawie pozwolenia na budowę lub decyzji lokalizacyjnej spółdzielnia ta

wybudowała budynek, nabywa własność tej nieruchomości przez zasiedzenie. Orzeczenie sądu stwierdzające nabycie własności tej nieruchomości jest podstawą wpisu do księgi wieczystej”.

Przepisy te przewidują więc pewne szczególne instrumenty prawne, z których mogą skorzystać spółdzielnie, obok typowych instytucji cywilistycznych, takich jak roszczenie o wykup czy zasiedzenie. Dzięki art. 35 spółdzielnie mogą uzyskać tytuł prawny do gruntu także wtedy, gdy na podstawie ogólnych regulacji byłoby to niemożliwe, na przykład z powodu braku wymaganych przesłanek: dobrej wiary, posiadania samoistnego lub nieprzerwanego posiadania przez czas określony w przepisach k.c. W świetle art. 35 wymienione kwalifikacje prawne – czyli rodzaj posiadania, czas posiadania, dobra wiara – nie mają znaczenia. Zarówno orzecznictwo sądowe, jak i doktryna przyjmują, że przewidziane w art. 35 ust. 4¹ nabycie własności, chociaż jest tam nazywane „zasiedzeniem”, to w ogóle nim nie jest w rozumieniu kodeksu cywilnego.

Ustawodawstwo sprzed 2000 r. też zawierało instrumenty ułatwiające spółdzielniom nabywanie zabudowanych przez nie gruntów. Jednak, po pierwsze, te specjalne unormowania dotychczas odnosiły się tylko do gruntów państwowych i komunalnych, a nie prywatnych. Po drugie, spółdzielnie mogły uzyskać na podstawie tych przepisów tylko użytkowanie wieczyste, a nie własność. I po trzecie, inicjatywa należała tylko do spółdzielni, a nie do poszczególnych osób uprawnionych do lokalu, takich jak spółdzielcy.

Sam art. 35 ustawy wprowadza różne instytucje ułatwiające spółdzielniom nabycie gruntu, na których spółdzielnia – lub jej poprzednicy – wybudowała budynek. W swojej pierwotnej wersji przewidywał on w ust. 1 roszczenie o wykup gruntów, a w ust. 4 roszczenie o przeniesienie prawa własności za wynagrodzeniem. Jednakże roszczenie z ust. 4 przysługuje jedynie wtedy, gdy nieruchomość posiada nieuregulowany stan prawny. Między tymi ustępami istnieją jeszcze inne różnice: roszczenie z ust. 1 jest odpłatne, a zasiedzenie z ust. 4 nie; zasiedzenie z ust. 4 następuje ex lege, a w przypadku roszczenia z ust. 1 skutek następuje z chwilą przeniesienia przez właściciela nieruchomości na rzecz spółdzielni. To ostatnie oznacza brak możliwości obrony prawnego właściciela gruntu przed sądem; rola sądu ogranicza się do wydania orzeczenia deklaratoryjnego. Należy też zwrócić uwagę na to, że do zasiedzenia z ust. 4 dochodzi, choćby spółdzielnia była posiadaczem zależnym, a nie samoistnym, i choćby posiadała grunt krócej niż kodeksowe dwadzieścia lat; wystarczy, że posiadała grunt 5 grudnia 1990 r.

W 2007 r. dodano do art. 35 dwa ustępy, w tym ustęp zakwestionowany, które ustanawiały kolejne szczególne instytucje „zasiedzeniowe”. Zakwestionowany ust. 4¹ częściowo pokrywa się z ust. 4, bo w obu przypadkach spółdzielnia powinna posiadać grunt w dniu 5 grudnia 1990 r., w obu przypadkach może być to posiadanie zarówno samoistne, jak i zależne, jednakże w przypadku ust. 4¹ nie ma – jak w przypadku ust. 4 – odesłania do ust. 1, co oznacza, że zasiedzenie z ust. 4¹ nie ma zastosowania w przypadku, gdy spółdzielnia zabuduje grunt innym niż budynek urządzeniem trwale związanych z gruntem. Te ustępy różni też to, że w ust. 4¹ wymaga się, by budynek był wybudowany na podstawie pozwolenia na budowę lub decyzji lokalizacyjnej. Ust. 4 wymaga tylko, by nie został wydany nakaz rozbiorczy; dopuszcza więc zasiedzenie gruntu w wyniku zabudowania go „na dziko”, dopóki ten nakaz nie zostanie wydany. Istotną różnicą jest to, że ust. 4 dopuszcza zasiedzenie tylko nieruchomości o „nieuregulowa-

nym stanie prawnym” i o nieustalonym właścicielu. Ust. 4¹ pozwala zaś na zasiedzenie także tej nieruchomości, której właściciel jest znany; może być nim Skarb Państwa albo gmina. Poza tym ust 4¹ przewiduje możliwość zasiedzenia w przypadku, gdy „właściciel tej nieruchomości pozostaje nieznanym”. Brak tu pewności, czy „nieznany właściciel” z ust. 4¹, to jest to samo, co „nieuregulowany stan prawny” z ust. 4. W sumie jednak można stwierdzić, że ust 4¹ w odniesieniu do gruntów, których właściciela nie da się ustalić, powtarza rozwiązania zawarte w ust. 4, tylko w węższym zakresie. Być może w zakwestionowanym ustępie „ustawodawcy chodziło przede wszystkim o stworzenie możliwości nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości, których właściciel jest znany, a do których spółdzielni nie przysługuje tytuł prawny w postaci prawa własności – lub użytkowania wieczystego – i mimo podjętych starań nie zdołała ona uregulować tej sytuacji”.

Ani ust. 4, ani ust. 4¹ nie precyzują, kto ma podjąć starania o ustalenie właściciela, ani na jakim etapie te poszukiwania mają się zakończyć, aby można było uznać, że właściciel jest nieustalony. Czy wystarczy tu brak danych w księgach wieczystych, czy należy podjąć w tym celu kwerendy w jakichś starych archiwach?

Obserwacja dotychczasowej działalności legislacyjnej w tym zakresie wskazuje na wielość i nawarstwianie się kolejnych nowych instrumentów nadzwyczajnego nabywania gruntów dzięki następującym po sobie nowym regulacjom, a także rozszerzanie się rodzaju gruntów, w stosunku do których instrumenty te znajdują zastosowanie; nie tylko grunty państwowe i komunalne, lecz także stopniowo prywatne. Jednocześnie następuje intensyfikacja skutku – nabywanie nie tylko użytkowania wieczystego, lecz także własności – oraz rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do zainicjowania postępowania; chodzi nie tylko o spółdzielnie, lecz także o spółdzielców. Następuje także ograniczanie sekwencyjności wyboru środka i jednoczesne słabnięcie gwarancji proceduralnych, towarzyszących postępowaniu tak zwanemu zasiedzeniowemu.

Mimo kolejnych regulacji i zawartych w nich narastających ułatwień w nabywaniu uprawnień do gruntu zabudowanego przez spółdzielnię, nie doprowadziło to uporządkowania stanu prawnego gruntów znajdujących się we władaniu spółdzielni. Ust. 4¹ oznacza wprowadzenie w tym zakresie nowych możliwości, jeśli chodzi o uwłaszczenie się przez spółdzielnię, prawną instytucjonalizację tego uwłaszczenia, kosztem nie tylko osób prawnych prawa publicznego, lecz także osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego. Instytucja wprowadzona w tym ustępie radykalizuje – kosztem właścicieli, przeciw którym kierowało się owo „zasiedzenie” – sam cel, którym było uwłaszczenie spółdzielni w celu dokonania przekształceń tytułu do mieszkania spółdzielców.

Sam fakt istnienia różnych instrumentów prowadzących do uregulowania sytuacji prawnej gruntów nie jest naruszeniem konstytucji. Problemem jest jednak to, że instrumenty te nie będą ze sobą zsynchronizowane, nakładające się na siebie. Instytucje te powodują niejasność co do tego, w jakim stanie prawnym spółdzielnia może porządkować swoje uprawnienia do gruntu przez siebie zabudowanego. Zakres ust. 4¹ pokrywa się częściowo z art. 35 ust. 1 – w części, gdzie mowa o znanym, ustalonym właścicielu w osobie Skarbu Państwa i gminy – oraz z art. 35 ust 4, w części dotyczącej nieustalonego czy nieznanego właściciela. W pierwszym przypadku, czyli gdy porównujemy ust. 4¹ z ust. 1, powstaje pytanie o relację między nieodpłatnym „zasiedzeniem” nieruchomości przez spółdzielnię – na podstawie ust. 4¹, i ust. 1. – jeśli spółdzielnia

zdążyła już zawrzeć odpłatną umowę o przeniesienie na nią własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości. Niejasne jest też pierwszeństwo obu przepisów – czy ust. 1, czy ust. 4¹ – jeśli spółdzielnia w dniu „zasiedzenia”, przyjmując, że jest to dzień wejścia w życie ustawy z 2007 r., nie zawarła jeszcze umowy, o której mowa w ust. 1.

W drugim zaś przypadku kolizji, gdy porównujemy ust. 4 z ust. 4¹, wchodzi w grę wątpliwość co do daty „zasiedzenia” nieruchomości, jeśli budynek został wybudowany na podstawie pozwolenia na budowę lub decyzji lokalizacyjnej. W takim przypadku pojawiają się dwa „zasiedzenia”.

W innych wyrokach Trybunał zwraca uwagę, że wiele dotychczasowych zmian, łącznie z zaskarżonym przepisem, dotyczyło wszystkich stosunków spółdzielczych, niezależnie od czasu powstania spółdzielni, jej wielkości czy czasu uzyskania mieszkania spółdzielczego, warunków finansowania tego uzyskania i zakresu pomocy ze środków publicznych udzielanej beneficjentom prawa do mieszkania w momencie jego uzyskiwania. Na tle art. 2 konstytucji powstaje pytanie o dopuszczalność kontynuacji nieustannego rozwiązywania tego samego problemu – uporządkowanie uprawnień spółdzielni do gruntu – a w ten sposób ciągłego premiowania określonego rodzaju podmiotów. Kwestionowany artykuł w istocie prowadzi do premiowania tych spółdzielni mieszkaniowych, które mimo tworzenia im w drodze ustawowej przez całe lata dogodnych warunków uzyskania tytułu prawnego do gruntu nie skorzystały z nich. Przeciwnie, nieodpłatnie nabywają ich własność. Oznacza to premiowania opieszałości i tych spółdzielni, które z oporami do tej pory korzystały z transformacyjnego uzdrowienia stosunków spółdzielczych. Kwestionowane rozwiązanie – nabycie przez spółdzielnie prawa do gruntów nie w postaci użytkowania, ale własności, w sposób pierwotny, a więc bez obciążeń i z mocy samego prawa, to jest przy iluzorycznych gwarancjach poszanowania praw osób trzecich w czasie postępowania sądowego – pozbawia szans osoby zgłaszające rewindykacje historyczne do spornego gruntu, co występuje zwłaszcza wobec gruntów komunalnych i państwowych. Nie da się wyjaśnić, dlaczego uprawnienia osób występujących z tymi rewindykacjami mają być słabiej chronione niż aspiracje własnościowe spółdzielni, także zgłaszane w imię potrzeb transformacyjnych.

Naruszeniem art. 2 konstytucji jest także brak regulacji przejściowej. Dokonana w ust. 4 i ust. 4¹ modyfikacja tradycyjnych przesłanek zasiedzenia narusza prawo do uzasadnionego oczekiwania przez właścicieli nieruchomości, że bez zaistnienia przesłanek zasiedzenia określonych w kodeksie cywilnym, zarówno co do rodzaju posiadania, jak i okresu nieprzerwanego posiadania, samoistnego, nieruchomości przez osobą trzecią, nie utracą oni prawa własności na rzecz posiadacza gruntu, a przynajmniej, że nie nastąpi to w sposób zaskakujący – a więc bez poszanowania właściwej w tym wypadku zasady dalszego działania ustawy dawnej – oraz w drodze nadzwyczajnych i incydentalnych rozwiązań.

Tymczasem przyjęte przepisy, które w tym wypadku arbitralnie odwołują się do daty 5 grudnia 1990 r., dopuszczając zarazem skrócenie okresu nieprzerwanego posiadania nieruchomości przez spółdzielnię, który byłby wymagany w myśl ogólnych zasad kodeksowych, zostały uchwalone w 2000 r. i w 2007 r. i weszły w życie bez odpowiednio długiego *vacatio legis*. Uniemożliwiło to dotychczasowym właścicielom efektywne przeciwstawienie się skutkom „zasiedzenia” statuowanego w wymienionych przepisach. Wątpliwości dotyczą też trybu i zakresu orzekania sądowego. Czy brak

wpisu właściciela w ewidencji gruntów jest wystarczający do stwierdzenia nieustalenia właściciela, czy też istnieje powinność sprawdzenia starych dokumentów, dawnych ksiąg wieczystych, archiwów, czy choćby tylko sprawdzenia, czy aby ktoś nie złożył w stosunku do spornej nieruchomości jeszcze nierozpatrzonego wniosku rewindykacyjnego.

Tymczasem w takiej sytuacji wyłączone zostało stosowanie art. 511 k.p.c. w zakresie zobowiązującym do wskazania we wniosku o wszczęcie postępowania o zasiedzenie zainteresowanych w sprawie. Rozwiązanie to rodzi wątpliwości, czy w Polsce istnieją nieruchomości niczyje i kto, w jakim trybie, jakim wysiłkiem i z jaką starannością stwierdza, że nie można ustalić właściciela nieruchomości. Właścicielem prywatnym, który może utracić prawo do gruntu wskutek owego „zasiedzenia” przez spółdzielnię może być na przykład dawny właściciel nieruchomości mający nadzieję na odzyskanie nieruchomości niezasadnie mu odebranej po drugiej wojnie światowej, jak również osoba wywłaszczona. Zatem w stosunku do tej grupy może się okazać, że zostanie ona „pokrzywdzona na tej samej nieruchomości” dwa razy: raz w PRL, i raz w III RP.

Trybunał zauważył też, że zakwestionowany przepis został wprowadzony podczas drugiego czytania sejmowego, gdy zgłoszono sto dziesięć poprawek. Głosowanie nad nimi przeprowadzono łącznie i bez dyskusji. Ponadto przepis ten przyjęto mimo wątpliwości zgłaszanych przez biura legislacyjne obu izb parlamentu.

To wszystko przesądziło o niezgodności przepisu przede wszystkim z art. 2 konstytucji, w szczególności z zasadą lojalności państwa wobec jednostek i zasadą precyzji regulacji. Ust. 4¹ utracił już moc obowiązującą wskutek wydania samego wyroku i w tym zakresie wyrok nie wymaga wykonania, ponieważ jednak z uzasadnienia wyroku wynika, iż podobne wątpliwości co do zakwestionowanego przepisu Trybunał ma także do samego ust. 4, proponuje się uchylenie i tego przepisu. W przeciwieństwie jednak do dotychczasowej praktyki, krytykowanej przez Trybunał, uchylenia tego przepisu należy dokonać ze stosownym *vacatio legis* sześć 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 rzeczywiście zależy na wyjaśnieniu stanu prawnego gruntu, podjęcie w okresie tych sześciu miesięcy od dnia ukazania się ustawy stosownych kroków. Zarazem rozwiązanie to, nawet po wejściu w życie tego przepisu, czyli po ostatecznym uchyleniu także ust. 4, nie uniemożliwia w przyszłości stosowania takiej instytucji, jak ogólne zasiedzenie kodeksowe, albo też kodeksowe roszczenie o wykup gruntu na ogólnych zasadach dotyczących wszystkich podmiotów. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Mamy te informacje, zatem mam taką prośbę na przyszłość do pana doktora, w związku z tym, że zostały jeszcze trzy punkty...

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: Te będą krótsze...)

...żeby może skoncentrować się – w związku z tym, że mamy przed sobą te druki – na istocie zagadnienia. Będzie nam łatwiej przygotować się do dyskusji i uchwycić istotę problemu orzeczenia i propozycji ustawowej, legislacyjnej.

Rozumiem, że w tej sytuacji istnieje konieczność uchylecia tego przepisu. Nie został on uchylony orzeczeniem Trybunału i jest potrzebna nasza inicjatywa.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Pan senator Kieres potwierdza, akceptuje to.

Czy są jeszcze jakieś inne głosy? Nie.

W związku z tym proponuję, żebyśmy przyjęli uchwałę, na mocy której wystąpimy do pana marszałka z wnioskiem o podjęcie inicjatywy zgodnie z propozycją przedstawioną przez pana doktora Jarentowskiego.

Kto jest za przyjęciem wniosku? (5)

Dziękuję bardzo.

Może sprawozdawcą będzie pan senator Stanisław Gogacz?

(Senator Stanisław Gogacz: Dobrze.)

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Pan senator Stanisław Gogacz będzie sprawozdawcą tej naszej inicjatywy.

Przechodzimy do piątego punktu: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 marca 2011 r., sygnatura akt P 7/09, dotyczącego ustawy – Prawo bankowe.

Bardzo proszę pana doktora Marka Jarentowskiego o przedstawienie orzeczenia.

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

Dziękuję bardzo.

Trybunał orzekł, że art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe w części, w jakiej nadaje moc prawną dokumentu urzędowego księgom rachunkowym i wyciągom z ksiąg rachunkowych banku w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych w postępowaniu cywilnym prowadzonym wobec konsumenta jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 76 konstytucji.

Art. 95 ust. 1 przewiduje, że „księgi rachunkowe banków i sporządzone na ich podstawie wyciągi oraz inne oświadczenia podpisane przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych banków i opatrzone pieczęcią banku, jak również sporządzone w ten sposób pokwitowania odbioru należności mają moc prawną dokumentów urzędowych w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych oraz ustanowionych na rzecz banku zabezpieczeń i mogą stanowić podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych”. W odniesieniu do tych dokumentów bankowych zastosowanie znajdują wobec tego przepisy k.p.c. stanowiące, że „dokumenty urzędowe, sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone; strona, która zaprzecza prawdziwości dokumentu urzędowego albo twierdzi, że zawarte w nim oświadczenia organu, od którego dokument ten pochodzi, są niezgodne z prawdą, powinna okoliczności te udowodnić”. Oznaczało to, że w sporze sądowym dokumenty sporządzone przez bank traktowane są jak dokumenty urzędowe i to strona przeciwna – klient banku – będąc stroną pozwaną, musi udowodnić, iż powództwo jest nieuzasadnione. Odwraca to ważną regułę sporu cywilnego, zgodnie z którą to na powodzie spoczywa obowiązek udowodnienia pozwu.

Trybunał wskazał na początku na fakt, że w przeciwieństwie do okresu, kiedy ta regulacja powstawała, banki są obecnie prywatnymi podmiotami na wolnym rynku, nie są więc elementem systemu organów władzy publicznej, jak to było kiedyś. Ponadto zwrócił uwagę, że zmiany techniczne, jakie dokonały się w ostatnich latach w wykonywaniu operacji bankowych, oraz ich konsekwencje powodują na przykład obrót bezgotówkowy na szeroką skalę. Następuje też informatyzacja działalności banków, w tym ich systemów rachunkowych. Przepisy dopuszczają przecież prowadzenie ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera, uznając za równoważne z księgami komputerowe zbiory danych rachunkowych. Oznacza to między innymi, że księgi rachunkowe przestają mieć tradycyjną formę papierową. Rozwój bankowości elektronicznej powoduje, że zaksięgowanie operacji dokonywanych przez klientów banków odbywa się często w dużej odległości od miejsca złożenia dyspozycji, w centrach rozliczeniowych, co dodatkowo utrudnia klientowi możliwość osobistej interwencji albo kontroli poprawności zapisów w księgach wieczystych...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Rachunkowych.)

...rachunkowych, tak, przepraszam.

Chociaż z prawnego punktu widzenia konsument ma możliwość skorzystania ze wszystkich środków dowodowych obalających prawdziwość twierdzeń wywodzonych z dokumentów bankowych, to jednak w wypadku roszczeń finansowych jest to bardzo trudne. Domniemanie zgodności z prawdą dokumentu urzędowego powoduje, że jest to najbardziej wiarygodny środek dowodowy w postępowaniu cywilnym, najczęściej mający dla sądu znaczenie rozstrzygające.

Nadanie mocy prawnej dokumentu urzędowego ma istotne konsekwencje praktyczne, ponieważ jest on traktowany jako dowód zupełny, ograniczający albo nawet wyłączający stosowanie wobec niego zasady swobodnej oceny dowodów. W analizowanym przypadku mamy do czynienia z przywilejem przysługującym profesjonalnemu podmiotowi w stosunku do nieprofesjonalnego klienta.

Trybunał uznał wobec tego za niezgodną ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi tę część normy, która nadaje moc prawną dokumentów urzędowych księgom rachunkowym w odniesieniu do konsumenta. Wynika to z charakteru kontroli inicjowanej w trybie pytania prawnego. Pytanie prawne zadał sąd rozstrzygający sprawę między klientem a bankiem, więc mogło dotyczyć tylko konkretnej sprawy. A więc i Trybunał wyrokował w tej konkretnej sprawie – gdzie był klient – ze względu na to związanie granicami pytania prawnego. To znaczy, że wskazane w tym przepisie inne rodzaje oświadczeń i pokwitowań wystawianych przez banki w zakresie praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych nadal pozostają w systemie prawa.

Wydaje się, iż wymaganiem minimalnym jest wykreślenie z ust. 1 fragmentu pozwalającego na nadanie dokumentom sporządzonym przez bank mocy dokumentów urzędowych, ale nie tylko w odniesieniu do konsumenta, jak mówi Trybunał w samej sentencji; sprawa przed sądem dotyczyła konsumenta. Powinno to dotyczyć wszystkich podmiotów, na przykład przedsiębiorców. Zapewne przypominają sobie państwo inicjatywy Komisji Ustawodawczej, które dotyczyły zróżnicowania sytuacji w procesie cywilnym konsumenta z jednej strony, a z drugiej przedsiębiorcy, który nie jest profesjonalnym prawnikiem – na przykład sklepikarza, drobnego handlowca. Jego ten przepis by nie objął, gdybyśmy to tak wąsko zakwestionowali. Oznaczałoby to, że jeśli bank się sądzi z drobnym przedsiębiorcą, to wobec niego te dokumenty bankowe mia-

łyby nadal charakter dokumentu urzędowego. To zaś, że ktoś jest profesjonalistą w zakresie prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, nie oznacza, że jest profesjonalistą w relacjach z bankiem, a tym bardziej w procesie sądowym prowadzonym między bankiem a tym przedsiębiorcą niebędącym profesjonalistą.

Dlatego jest propozycja, żeby z ust. 1 w ogóle wykreślić tę część, która mówi o tym, że nadaje się... Może dokładnie zacytuję, żeby wykreślić słowa ze strony 2 informacji: „Mają moc prawną dokumentów urzędowych”. Z powodów redakcyjnych wykreślimy też łącznik „i”. Przepis zatem brzmiałby tak: „Księgi rachunkowe banków i sporządzone na ich podstawie wyciągi oraz inne oświadczenia podpisane przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych banków i opatrzone pieczęcią banku, jak również sporządzone w ten sposób pokwitowania odbioru należności w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych oraz ustanowionych na rzecz banku zabezpieczeń mogą stanowić podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych”. Nie jest tak, że jest to niekorzystne dla klientów. Jest to ułatwienie proceduralne. Chodzi o to, żeby klienci nie musieli chodzić z papierami z banku do notariusza, który potwierdzałby te dokumenty. Dokument bankowy od razu może być podstawą wpisu do księgi wieczystej. To pozostaje, skreślamy tylko słowa: „mają moc prawną dokumentów urzędowych”.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Ogólnie uważam, że istnieje konieczność nadania biegu legislacyjnemu temu orzeczeniu. Jeśli zaś chodzi o propozycję, to rozumiem, że w stosunku do propozycji zamieszczonej na stronie piątej opinii jest to modyfikacja, tak?

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

Tak. Gdy porównają sobie państwo sentencje...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Właśnie, bo ja to śledzę...)

Sentencja mówi, że przepis ten jest niezgodny z konstytucją. I pada to określenie...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak, po prostu ten ust. 1 jest dłuższy, zostało to opatrzone pieczęcią banku i tutaj umieścił pan to uzupełnienie, tak?)

Tak, w sentencji Trybunał to zakwestionował, to znaczy zacytował znaczną część przepisów, ale na końcu dodał „wobec konsumenta”, dlatego że ta sprawa jest przed Trybunałem...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak jest. Tak więc ten proponowany przepis byłby po prostu szerszy...)

My zaś proponujemy, żeby dotyczył wszystkich podmiotów.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Rozumiem, żeby obejmował wszystkie podmioty, również te drobne.)

Poza tym dokumenty bankowe, niezależnie kogo dotyczą, nigdy nie mogą mieć charakteru dokumentu urzędowego.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak. A jeśli chodzi o te trzy ustępy?)

Z kolei dalsza, druga część, to jest szersza wersja, taka informacja...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: To jakby wariant alternatywny, tak?)

Tak, tyle że informacja została sporządzona 24 maja, w międzyczasie konsultowaliśmy się ze Związkiem Banków Polskich...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Stąd moja wątpliwość...)

Przekonali nas, że jednak warto zachować pewną datę, że te dokumenty mają moc, jeśli mogą tak powiedzieć, właśnie ze względu na pewną datę, ponieważ Trybunał proponował, żeby w ogóle przemyśleć tego rodzaju rozwiązanie...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Rozumiem. Zatem proponuje pan zmianę ust. 1...

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: Tak, samego ust. 1.)

...samego ust. 1 w brzmieniu przedstawionym przez pana przed chwilą.

Kto jest za przyjęciem inicjatywy w tym brzmieniu? (4)

Jest jednomyślność, dziękuję bardzo.

Zaproponuję na sprawozdawcę pana senatora Marka Trzczińskiego, który specjalizuje się w prawie gospodarczym i bankowym, interesuje się szczególnie tymi kwestiami.

Przechodzimy do punktu szóstego porządku obrad: 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.

Proszę pana doktora Marka Jarentowskiego o przedstawienie orzeczenia.

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

Dziękuję bardzo.

Trybunał stwierdził niezgodność z konstytucją art. 86 ust. 2 w związku z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w zakresie, w jakim określa zobowiązanie budżetu państwa do finansowania składek na ubezpieczenie zdrowotne wszystkich wskazanych w nim rolników i domowników podlegających ubezpieczeniu społecznemu, rolników z mocy ustawy, prowadzących działalność rolniczą bez względu na wysokość osiągniętych przez nich dochodów.

Usługi zdrowotne są w Polsce wyłączone ze sfery wolności i konkurencji. Z jednej strony składki na ubezpieczenia zdrowotne mają charakter obowiązkowej opłaty publicznej, a z drugiej, władze publiczne zapewniają obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Zasadniczo podstawą wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne jest podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, pomniejszona o kwoty składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe. Obecnie wysokość składki wynosi 9%, z czego 7,75% podstawy wymiaru jest odliczane w formie odliczenia od podatku, a reszta, w wysokości 1,25% podstawy wymiaru, stanowi faktyczne obciążenie składką ubezpieczonego – podatnika podatku dochodowego od osób fizycznych.

Rolnicy mają odrębny zarówno system ubezpieczeń społecznych, jak i zdrowotnych, przy czym sama grupa rolników – jeśli chodzi o ubezpieczenie rolnicze – jest wewnątrznie zróżnicowana.

Po pierwsze, rolnicy i ich domownicy podlegający ubezpieczeniu społecznemu rolników podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu, ale składki za te osoby są opłacane z budżetu państwa.

Po drugie, rolnicy prowadzący działalność rolniczą w działach specjalnych produkcji rolnej, podlegający ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, opłacają składki na ubezpieczenie zdrowotne łącznie z podatkiem dochodowym ze środków własnych.

I po trzecie, ubezpieczeniu zdrowotnemu mogą też podlegać, po złożeniu wniosku, rolnicy i ich domownicy, którzy nie podlegają ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocy ustawy, o ile nie są ubezpieczeni na innej podstawie. Ich składki również finansuje budżet państwa.

Art. 80 ust. 1 ustawy przewiduje, że „składka na ubezpieczenie zdrowotne rolnika podlegającego ubezpieczeniu społecznemu rolników jest równa kwocie odpowiadającej cenie połowy kwintala żyta z każdego hektara przeliczeniowego użytków rolnych w prowadzonym gospodarstwie” i tak dalej.

W ujęciu konstytucyjnym sprawiedliwość społeczna – z art. 2 konstytucji – jest celem, który demokratyczne państwo prawne ma urzeczywistniać. Sprawiedliwość społeczna mieści w sobie zakaz arbitralności państwa, dopuszczając różnicowanie poszczególnych jednostek, ale tylko w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji. Trybunał zwraca uwagę na związek, jaki zachodzi między zasadą sprawiedliwości społecznej a zasadą równości. Zasada równości z art. 32 stanowi nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy czy kategorii. Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary. Zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, to jest podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy. Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium zróżnicowania. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy przede wszystkim rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę cel danej regulacji. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma znacznie większe szanse na uznanie za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej. Zostaje ono zaś uznane za niezgodne z konstytucją, jeżeli nie znajduje podtrzymania w tej zasadzie. W tym właśnie sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości nakładają się na siebie.

Należy też zwrócić uwagę na art. 84 konstytucji, który mówi, że „każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”. Charakter tego rodzaju świadczenia, do którego ponoszenia zobowiązany jest każdy, mają składki na ubezpieczenia zdrowotne.

Zdaniem Trybunału rozpatrywana grupa ubezpieczonych, rolnicy, nie jest grupą jednorodną, mającą wspólną cechę istotną, która uzasadniałaby ich jednolite traktowanie. Takiej cechy istotnej, biorąc pod uwagę powszechność opodatkowania i równość opodatkowania, co łącznie składa się na pojęcie sprawiedliwości społecznej, należy upatrywać w sytuacji ekonomicznej poszczególnych rolników, decydującej o ich zdolności podatkowej.

Z tego punktu widzenia populacja rolników prowadzących działalność gospodarczą w zakresie rolnictwa jest dzisiaj bardzo zróżnicowana. Obejmuje dużą liczbę osób o dochodach nieodbiegających od poziomu dochodów osób będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych, jednostki o bardzo wysokich dochodach oraz nadal pokaźną liczbę osób prowadzących gospodarstwo rolne o bardzo niskiej wydajności i dochodowości. Zdolność opłatowa tych trzech grup rolników objętych dziś jednolitym finansowaniem ich ubezpieczenia zdrowotnego przez budżet państwa jest w rzeczywistości zasadniczo różna, co czyni zaskarżoną regulację niezgodną z konstytucją.

Trybunał stwierdził, że objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym wszystkich obywateli ma charakter powszechny, a jego realizacja stanowi obowiązek władz publicznych. Wybór mechanizmów zabezpieczających ten obowiązek z punktu widzenia ich celowości i skuteczności ma charakter polityczny.

Kwestia zakresu i form współuczestnictwa ubezpieczonych rolników w finansowaniu systemu ochrony zdrowotnej powinna być oparta na zasadzie powszechności i dostosowana do reguł ogólnych tego systemu, ale też powinna uwzględniać sytuację gospodarczą i możliwości finansowe uczestników systemu ubezpieczeń.

Wyrok wymaga wykonania. 26 listopada 2010 r. – a więc już po wydaniu wyroku – uchwalono ustawę o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej, w której uchylono art. 80 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej. Oznacza to, że odstąpiono od zasady, iż składka rolnika podlegającego ubezpieczeniu społecznemu rolników jest równa kwocie odpowiadającej cenie połowy kwintala żyta z każdego hektara. Zamiast tego wprowadzono przepis – art. 86 ust. 2a – przewidujący, że kwota roczna składek na ubezpieczenie zdrowotne za rolników ubezpieczonych, za których opłaca się je z budżetu państwa, wynosi ponad miliard 800 milionów zł. Zmieniono więc sposób ustalania wysokości składki za tych rolników – z indywidualnego na zbiorowy – nadal jednak składki te „wnosi” za nich budżet państwa. Wnioskodawca tej zmiany, rząd, stwierdził, że cena żyta ulega istotnym wahanom, co powoduje trudność, jeśli chodzi o trafność prognozowania tej ceny i tym samym oszacowanie dotacji z budżetu państwa na sfinansowanie składek za rolników. Wprowadzona zmiana, polegająca na kwotowym określeniu z góry wysokości dotacji z budżetu przeznaczonej na składki zdrowotne za rolników, spowoduje stabilizację zarówno przychodów NFZ, jak i wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na ten cel. Wprowadzona kwota dotacji na ten cel jest porównywalna do wysokości dotacji przewidzianej na ten cel w 2010 r. i nie spowoduje wahań w strukturze przychodów NFZ, jak to miało miejsce w latach ubiegłych. Poza tym koszt leczenia rolników nie jest zależny od ceny kwintala żyta, dlatego oderwanie wysokości tej składki od ceny żyta jest, zdaniem rządu, uzasadnione i nie powinno mieć wpływu na NFZ.

Nadal jednak, jak stwierdziłem, pozostaje w ustawie zakwestionowana przez Trybunał reguła przewidująca, że składki na ubezpieczenia zdrowotne opłacane są za rolników z budżetu państwa. Dlatego jest konieczna nowelizacja ustawy. Przy czym, powiem w skrócie, ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników w art. 17 przewiduje, że rolnik opłaca składkę miesięczną na ubezpieczenia społeczne, czyli emerytalno-rentowe, w wysokości uzależnionej nie od przychodu, lecz od liczby hektarów przeliczeniowych obszaru użytków rolnych jego gospodarstwa: do 50 ha – 10% emerytury podstawowej, czyli najniższej, powyżej 50 ha – 22%, powyżej 100 ha – 34%, powyżej 150 ha – 46% i powyżej 300 ha – 58%.

Wysokość składki na ubezpieczenie zdrowotne rolnika powinna być zatem uzależniona od tak określonej podstawy. Trudno jednak bez szczegółowych danych określić wysokość przychodowości gospodarstw rolnych określonej wielkości w taki sposób, by wysokość składki zdrowotnej właścicieli tych gospodarstw była porównywalna z wysokością składki zdrowotnej opłacanej przez osoby niebędące rolnikami, czyli 9% podstawy przychodu „podatkowego”. Konieczna jest zatem współpraca przy wykonywaniu wyroku z właściwymi podmiotami administracji rządowej.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Właśnie.)

Marszałek zwrócił się w tej sprawie do prezesa Rady Ministrów, ale do tej pory jeszcze nie mamy odpowiedzi. Biuro Legislacyjne nie proponuje zatem podjęcia inicjatywy ustawodawczej. Ale taka jest konieczność, być może gdy wpłynie to pismo, to będziemy mogli ją podjąć.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Rozumiem i to popieram. Zastanawiam się, czy nie rozważyć by... Wróć do pewnych zasadniczych ustaleń z panem Maciejem Berkiem, prezesem RCL, nie tyle, że tak powiem, co do naszych kompetencji, ile podzielenia się wykonywaniem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z zasadniczymi ustaleniami, jeśli chodzi o kwestie, które są związane z potrzebą – o czym pan przed chwilą mówił – bardzo bliskiej współpracy i analiz wielu ministerstw, stanowiskiem rządu, a także zbadaniem skutków budżetowych, to wydaje się, że powinien się nimi zająć RCL. Może zatem wystąpilibyśmy z takim stanowiskiem, że naszym zdaniem tym powinien się zająć RCL, że już dokonaliśmy pewnych analiz i zwróciliśmy się o to, na razie nie mamy odpowiedzi, i tak dalej, i prosimy o zajęcie się tym. Wydaje mi się, że to powinno robić Rządowe Centrum Legislacji, a nie my, bo te problemy będą się dalej mnożyć. Potrzebne będą rzeczywiście analizy ekonomiczne związane z konsekwencjami dla budżetu. Moje stanowisko jest takie, żebyśmy się tym po prostu nie zajmowali, tylko przekazali to w ramach naszych uzgodnień, jeśli chodzi o kwestie wykonywania orzeczeń Trybunału. I taką propozycję składam.

Czy ktoś z państwa chciałby się wypowiedzieć w tej sprawie?

Pani marszałek akceptuje ten sposób?

Senator Grażyna Sztark:

Potwierdzam wątpliwości pana przewodniczącego, że bez tych konkretnych danych...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Zatem lepiej byłoby zaproponować, żeby RCL się tym zajęło ze względu na potrzebę analiz. Podamy przykład, że zwróciliśmy się o to i też nie mamy... a na pewno będzie potrzeba wielu innych analiz, okołobudżetowych i budżetowych. Oczywiście tę inicjatywę należy podjąć i te konkluzje, które zostały przygotowane, są słuszne, tylko wydaje mi się, że to wymaga pracy Rządowego Centrum Legislacji. Rozumiem, że takie stanowisko przyjmujemy.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

