



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(834)

178. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 15 kwietnia 2009 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (druk senacki nr 518, druki sejmowe nr 1541 i 1762).
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2008 r. dotyczącego ustawy o systemie oświaty (sygnatura akt K 19/07).
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2008 r. dotyczącego ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (sygnatura akt P 17/07).
4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2008 r. dotyczącego ustawy o NIK (sygnatura akt K 33/07).
5. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2004 r. dotyczącego ustawy – Prawo o zgromadzeniach (sygnatura akt Kp 1/04).
6. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2008 r. dotyczącego ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (sygnatura akt P 16/08).

(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 09)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Serdecznie witam gości przybyłych na posiedzenie komisji: pana ministra Zbigniewa Wrone – witam serdecznie – pana Jana Bołonkowskiego, dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego...

(Głos z sali: Nie ma.)

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie ma. Jest pan Robert Zagadło, tak?

(Głos z sali: Sekretarz komisji kodyfikacyjnej.)

Tak, pan sędzia sekretarz Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego.

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Zbigniew Wrona: Mamy też przyjemność gościć pana profesora Pazdana.)

(Głos z sali: Proszę włączyć mikrofon, Panie Ministrze.)

Tak, chciałem właśnie przywitać bardzo szczególnie pana profesora, członka Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. Serdecznie witam również panią sędzię Alicję Szkotnicką z Departamentu Legislacyjno-Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości. Witam także serdecznie członków komisji.

Przystępujemy do punktu pierwszego naszego posiedzenia: rozpatrzenie ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, druk senacki nr 518.

Pozwolę sobie udzielić głosu panu ministrowi Zbigniewowi Wronie.

Bardzo proszę, Panie Ministrze.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości
Zbigniew Wrona:**

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Wysoka Komisjo!

Ta ustawa składa się z dwóch części dotyczących dwóch różnych zagadnień prawa cywilnego. Celem określonym w art. 1 pkt 1 regulacji jest wprowadzenie rozwiązania, które usunęłoby wątpliwości co do prawidłowości implementacji przez polskiego ustawodawcę art. 5 dyrektywy Rady z 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich. Otóż zgodnie z powołanym przepisem dyrektywy – art. 5 – korzystna dla konsumenta reguła wykładni, według której wszelkie wątpliwości w zakresie treści umownych z konsumentami tłumaczy się na korzyść

konsumentów, nie może mieć zastosowania w przypadku abstrakcyjnej kontroli wzorca umowy dokonywanej w oderwaniu od konkretnej umowy, a może mieć jedynie zastosowanie w indywidualnej sprawie.

Są dwa rodzaje kontroli. Kwestionuje się znaczenie niekorzystne dla konsumenta w konkretnej sprawie, w której ustala się treść tego warunku umownego, i wtedy oczywiście jak najbardziej słuszna i obowiązująca w polskim prawie jest reguła, że wszelkie wątpliwości w tym zakresie należy tłumaczyć na korzyść konsumenta. Chodzi o to, aby przez tę regułę wykładni zniechęcić producentów, handlowców, czyli podmioty gospodarcze, które opracowują te wzorce umowne, do stosowania niejasnych, nieprecyzyjnych, często świadomie bardzo rozbudowanych, zawierających właściwie taką wadę prawną sformułowań, ale czasami są w tej wadzie właśnie rodzyńki, które są istotne, ale poprzez niejasność całego wzorca sprawiają, że konsumenci mogą podpisywać niekorzystne dla siebie umowy. Aby zniechęcić do stosowania niejasnych, ukrytych, zakamuflowanych postanowień, obowiązuje przy indywidualnej kontroli wzorców umownych reguła, że należy tłumaczyć wątpliwości, niejasności na korzyść konsumenta.

Inna jest natomiast sytuacja, gdy dochodzi do tak zwanego abstrakcyjnego zażalenia wzorca umownego, czyli nie rozpatrujemy konkretnej umowy pomiędzy konkretnym konsumentem a konkretnym podmiotem gospodarczym, który mu zaoferował jakiś produkt czy usługę, ale rozpatrujemy wzorzec umowy abstrakcyjnie, jako pewien zbiór przepisów, który jest dołączany czy też stanowi wzorzec umowy. Abstrakcyjna kontrola. W takich sytuacjach przyjęcie reguły, że wszelkie wątpliwości należy tłumaczyć na korzyść konsumenta, mogłoby skutkować oddaleniem wniosku o stwierdzenie niezgodności z prawem takiego wzorca umownego. Co by się wówczas działo? Sąd rozpatrujący sprawę starałby się tak tłumaczyć te niejasne sformułowania, żeby dać fawor, przywilej interesowi konsumenta. Ale to prowadziłoby do tego, że te niejasności byłyby wygładzane poprzez wykładnię, a nie dochodziłoby do wyeliminowania z obrotu prawnego stosowanych w nim wzorców umownych. A więc skutek stosowania tej reguły byłby taki, że sąd mówiłby: jeżeli będziemy rozumieć to i to niejasne pojęcie w ten i ten sposób, korzystny dla konsumenta, to wtedy ten wzorzec może dalej funkcjonować, nie musi być uchylony, może dalej działać w obrocie prawnym, czyli efekt byłby taki, że wniosek o stwierdzenie niezgodności tego wzorca z prawem byłby oddalany, czyli nie byłby osiąganym celem, de facto zgodny z szeroko rozumianym interesem konsumenta.

A zatem w przypadku abstrakcyjnej kontroli raczej należy dążyć do tego, by wzorce umowne niejasne, nieprecyzyjne, sprzeczne były eliminowane z obrotu. Takie niejasności powinny skutkować stwierdzeniem niezgodności z prawem wzorca i jego uchynieniem, wyeliminowaniem w ogóle z obrotu, co właśnie jest zgodne z dobrze rozumianym interesem konsumentów, tym bardziej że taka obrona wzorca poprzez jego wykładnię zgodną z interesem konsumenta nie byłaby potem wiążąca dla innych organów stosujących prawo. Cóż z tego, że w uzasadnieniu orzeczenia sąd stwierdziłby, że tak rozumiany wzorzec może być uznany za zgodny z prawem i nie musi być uchylony, skoro w innym postępowaniu na tle konkretnej umowy inny organ, inny sąd mógłby nie podzielić tego poglądu i właśnie interpretować ten wzorzec tak, że taka interpretacja mogłaby być niekorzystna dla konsumenta.

I to jest pierwsza część tej regulacji. W art. 385 §2 Kodeksu cywilnego stwierdza się: „Wzorzec umowy powinien być sformułowany jednoznacznie i w sposób zrozumiały. Postanowienia niejednoznaczne tłumaczy się na korzyść konsumenta.” To jest stan obowiązujący

jący. Dodajemy zdanie drugie: „Zasady wyrażonej w zdaniu poprzedzającym nie stosuje się w postępowaniu w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone.” A zatem to jest ta abstrakcyjna kontrola wzorca jako takiego, a nie rozpatrywanie indywidualnej umowy, indywidualnej sprawy między dwoma konkretnymi podmiotami.

Druga część regulacji dotyczy bardzo istotnych zmian w prawie spadkowym. Generalnie zmierza do poszerzenia kręgu spadkobierców ustawowych, czyli do ograniczenia takich sytuacji, w których ustawowym spadkobiercą jest Skarb Państwa albo gmina. Kodeks cywilny ujmuje bowiem krąg spadkobierców ustawowych wąsko. Zalicza do nich małżonka i zstępnych spadkodawcy, rodziców spadkodawcy, rodzeństwo spadkodawcy i zstępnych rodzeństwa. W przypadku braku małżonka i powołanych do spadku krewnych spadkodawcy przewiduje dziedziczenie gminy ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy lub Skarbu Państwa, jeżeli spadkodawca miał miejsce zamieszkania za granicą.

Rozwiązanie to, zdaniem rządu, nie odpowiada w należyтым stopniu celom, których osiągnięciu normy spadkowe powinny służyć. Stosunki cywilnoprawne o charakterze majątkowym są bowiem obliczone najczęściej na czas niezależny od długości życia ich podmiotów będących osobami fizycznymi, a zatem przedmiotem troski prawa spadkowego powinno być wyznaczenie następcy w razie śmierci podmiotu stosunku cywilnoprawnego. A zatem nie Skarb Państwa, nie gmina, lecz powinna to być osoba należąca do szerszej rozumianej rodziny, niż przyjęto w obecnie obowiązujących przepisach, ale jednak do rodziny.

Obecne unormowanie kręgu spadkobierców ustawowych nie w pełni odpowiada tym założeniom i oczekiwaniom, jest powszechnie krytykowane, zatem ustawa rozszerza krąg spadkobierców ustawowych, zaliczając do nich dziadków spadkodawcy i, na zasadzie ograniczonej reprezentacji, ich zstępnych, a ponadto nawet pasierbów spadkodawcy. Pojęcie dziadków spadkodawcy obejmuje zarówno dziadka, jak i babkę spadkodawcy w obu liniach: tak ojcowskiej, jak i macierzyńskiej.

Chcę przypomnieć bardzo głośny przypadek opisywany w prasie przed paru laty. Nawet pojawiły się tytuły: wnuczka zmarła zbyt późno. W tym samym zdarzeniu – katastrofie zostali poszkodowani rodzice i ich córka. Rodzice zginęli w katastrofie od razu, a córka przeżyła. Po pewnym czasie, na skutek obrażeń, zmarła. Zgodnie z regułami prawa spadkowego, cały majątek tych rodziców przeszedł najpierw na córkę, ale córka zmarła i wtedy zostali tylko dziadkowie jako krewni. Zgodnie z obecnie obowiązującym prawem spadkobiercą ustawowym nie są ci dziadkowie, jak by się wydawało, kierując się zdrowym rozsądkiem i poczuciem jakiegoś celu i funkcji prawa spadkowego, lecz jest Skarb Państwa. Najwyższy czas, aby takie przepisy wyeliminować. I dlatego poszerzamy krąg spadkobierców o dziadków.

Na tym jednak nie koniec, bo obowiązujący art. 933 §1 w zakresie dziedziczenia ustawowego sytuuje rodzeństwo obok rodziców, natomiast uchwalona przez Sejm ustawa zmierza do zmiany tego stanu rzeczy. Przyjęto w niej rozwiązanie, w myśl którego rodzice spadkodawcy wyprzedzają w porządku dziedziczenia rodzeństwo i zstępnych rodzeństwa spadkodawcy. Za tym rozwiązaniem przemawiają liczne argumenty: rodzice biorą udział w powstaniu majątku spadkowego – to jest zasadnicza kwestia. Ponadto rodzice z reguły znajdują się w wieku, który sprawia, że ich szanse życiowe, możliwości dorabiania się są znacznie mniejsze, stopniowo się kurczą, i po śmierci dziecka na pomoc z jego strony w różnych sytuacjach życiowych już nie mogą liczyć. A zatem jest słuszne, aby w takiej sytuacji to oni byli spadkobiercami ustawowymi.

Według ustawy, jeżeli jedno z rodziców nie dożyło otwarcia spadku, jego miejsce zajmują bracia i siostry spadkodawcy, czyli jego rodzeństwo. Dziedziczą oni część spadku, która przypadłaby zmarłemu wcześniej rodzicowi w częściach równych, czyli w miejsce zmarłego rodzica wchodzi rodzeństwo. Jeżeli któreś z rodzeństwa nie dożyło otwarcia spadku, jego miejsce, według uchwalonej ustawy, zajmują jego dzieci. Dziedziczą w częściach równych udział spadku, który przypadłaby ich rodzicowi, będącemu zarazem bratem lub siostrą spadkodawcy.

Nowością w ustawie jest obecność na liście spadkobierców ustawowych dziadków i ich zstępnych. Na liście spadkobierców ustawowych – i to też jest nowość – pojawili się też pasierbowie, czyli dzieci małżonka spadkodawcy, niebędące dziećmi spadkodawcy, czyli brak jest więzów krwi pomiędzy zmarłym spadkodawcą a dziedziczącym według tej ustawy pasierbem. Ustawa przewiduje bowiem, że w sytuacji gdy brak jest małżonka spadkodawcy i kogokolwiek spośród krewnych należących do przedstawionej wyżej grupy spadkobierców ustawowych, spadek przypada dzieciom małżonka spadkodawcy, czyli pasierbom. A zatem jak nie ma żyjącego małżonka, nie ma krewnych dziedziczących z ustawy, to wtedy, w ostateczności, dziedziczy pasierb. Uważamy, że to jest lepsze niż dziedziczenie ustawowe Skarbu Państwa lub gminy.

To jest nowe rozwiązanie w naszym prawie. Dzieci osoby, która zawiera małżeństwo, stają się z reguły członkami rodziny, która na skutek tego małżeństwa powstaje. Między małżonkiem rodzica a tymi dziećmi powstaje z mocy prawa stosunek powinowactwa w linii prostej pierwszego stopnia. Tym formalnym relacjom w życiu często towarzyszą rzeczywiste więzy rodzinne między ojczymem a macochą, a dziećmi współmałżonka, czyli pasierbami. Za życia rodzica i jego współmałżonka, jeżeli we wspólnocie rodzinnej pozostają dzieci wspólne małżonków i dzieci jednego z małżonków, małżonkowie powinni wszystkie niepełnoletnie dzieci przy zaspokojeniu ich potrzeb traktować jednakowo, zgodnie z przepisami prawa rodzinnego.

Sytuacja przedstawia się jednak zgoła inaczej, gdy pasierb ma swojego naturalnego rodzica, którego małżeństwo ze spadkodawcą zostało już wcześniej rozwiązane przez rozwód, czyli jest pasierb, który nie jest zupełnym sierotą, lecz ma drugiego rodzica żyjącego. Brak jest uzasadnienia do zaliczenia takiego pasierba do kręgu spadkobierców ustawowych spadkodawcy. Objęci są tylko ci pasierbowie, którzy już nie mają swoich rodziców, przewidziani są jako spadkobiercy ustawowi w przypadku wcześniejszej śmierci małżonka tego spadkodawcy, jak również braku krewnych spadkodawcy, którzy dziedziczyliby na podstawie tych przepisów.

Wysoka Komisjo, to tyle wprowadzenia do tego tematu. Proszę o przyjęcie tej ustawy bez poprawek. Rząd nie opowiada się za żadnymi poprawkami.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo panu ministrowi za bardzo szczegółowe omówienie tej ustawy.

Muszę powiedzieć, że ta ustawa znalazła dość szeroki odzew w prasie. Między innymi czytałem o niej na tak zwanych żółtych stronach „Rzeczpospolitej”, gdzie była mowa o tym, iż mniej spadków trafi do gmin czy do Skarbu Państwa. A więc ten problem był już dość szeroko nagłośniony.

Biuro Legislacyjne, jak wiem, nie zgłasza żadnych poprawek.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos?

Pan senator Trzeciński, proszę bardzo.

Senator Marek Trzcíński:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Mam pytanie dotyczące zmienionego art. 932 §4. Zgodnie z treścią tego paragrafu, jeżeli jedno z rodziców spadkodawcy nie dożyło otwarcia spadku, udział spadkowy, który by mu przypadł, przypada rodzeństwu spadkodawcy w częściach równych. Z tego zapisu wynikałoby, że wówczas gdy nie dożyje jedno z rodziców, spadek należy się rodzeństwu. A co będzie w sytuacji, jeśli oboje nie dożyją?

(Głos z sali: Rodzice?)

Tak. Z tego zapisu wynika, że w sytuacji gdy oboje rodzice nie żyją, rodzeństwo nie dziedziczy, jeśli dobrze odczytuję przepis.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

(Głos z sali: Nie, to trzeba traktować jako całość.)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Chodzi o kolejność dziedziczenia, o to, kto w pierwszej kolejności dziedziczy. To jest jasne, Panie Senatorze. Tu nie ma żadnych wątpliwości prawnych, sformułowania są jednoznaczne.

Senator Marek Trzcíński:

Mnie się wydaje, że właściwe byłoby użycie wyrazu „którekolwiek”, a nie wyrazu „jedno”. Taka jest moja sugestia.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Rozumiem, że tu nie ma wątpliwości. Myślę, że prawnicy nie mają wątpliwości. Wątpliwość pana senatora została wyjaśniona, czyli proponuję, żebyśmy przystąpili...

(Głos z sali: Jeszcze pan senator się zgłasza.)

A, jeszcze pan przewodniczący Paszkowski, proszę bardzo.

Senator Bohdan Paszkowski:

Chcę do tego nawiązać. Brzmienie poprzedniego art. 932 było następujące: „W braku wstępnych spadkodawcy powołani są do spadku z ustawy jego małżonek, rodzice i rodzeństwo”. Teraz czytamy, że w braku wstępnych spadkodawcy powołani są do spadku z ustawy małżonek i rodzice, czyli innymi słowy rodzeństwo przeszło do niższego kręgu, tak?

(Głosy z sali: Tak, tak.)

Rozumiem. A jakie jest uzasadnienie tego?

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości

Zbigniew Wrona:

Uzasadnienie jest takie, że to jednak rodzice na ogół przyczynili się do powstania tego majątku. Pomagali temu dziecku osiągnąć również pozycję majątkową, jaką

ma. Obecnie są już pozbawieni wielkich perspektyw życiowych jako starsi ludzie, a więc słuszne jest, aby w takiej sytuacji, gdy ich dziecko zmarło przed nimi i nie ma kto się nimi opiekować, przynajmniej ten majątek w pierwszej kolejności oni odziedziczyli. A jeżeli którekolwiek z nich nie żyje albo oboje nie żyją, to w miejsce ich schedy spadkowej wchodzi rodzeństwo.

Senator Bohdan Paszkowski:

Zapytam o jeszcze jedną kwestię, która na razie jest dla mnie niejasna, choć oczywiście te przepisy trzeba czytać całościowo, wtedy można te wszystkie kręgi określić. Chodzi mi o art. 934¹. Tam jest następujący zapis: „W braku małżonka spadkodawcy i krewnych powołanych do dziedziczenia z ustawy spadek przypada w częściach równych tym dzieciom małżonka spadkodawcy, których żadne z rodziców nie dożyło chwili otwarcia spadku”. Rozumiem, że jeżeli te dzieci, które mają dziedziczyć, były z poprzedniego małżeństwa.

(Głos z sali: Pasierbowie.)

Zgadza się, ale warunkiem jest, żeby żaden z rodziców już nie żył.

(Głos z sali: Tak jest.)

Czyli małżonka spadkodawcy nie żyła i również ojciec w tym przypadku nie żył, tak?

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Zbigniew Wrona: Tak.)

To też jest wywodzone. Chodzi o kwestię wzbogacenia, majątku, aby to nie miało wpływu, że tak powiem? Dla mnie to jest trochę niejasne, dlaczego jest zapisany warunek, że ojciec musi nie żyć.

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Zbigniew Wrona: Jeżeli można...)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości
Zbigniew Wrona:**

To nie ma znaczenia, czy ojciec, czy matka. W ogóle jest to zupełnie nowa instytucja w prawie polskim: powołanie z ustawy do dziedziczenia pasierba. Chcieliśmy tę instytucję wprowadzić, niemniej jednak nie za szeroko. W sytuacji gdy pasierb ma drugiego rodzica – pasierb czy pasierbica, płeć nie ma żadnego znaczenia – jest drugi rodzic, dziecko nie zostaje samo, ma drugiego rodzica, po którym jeszcze będzie dziedziczyć. Ten rodzic może go wspierać, nawet musi go wspierać, jeżeli to jest małoletni.

(Głos z sali: Lepiej byłoby być pasierbem.)

Wydało nam się słuszne, aby w przypadku gdy pasierb zostaje sierotą, nie ma żadnych rodziców, majątek przeszedł na tego pasierba. A jeśli nie jest sierotą, to powinien go wspierać rodzic, który jeszcze żyje.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Nie będzie zbiegu dziedziczenia.

Senator Bohdan Paszkowski:

Przepraszam, mam dodatkowe pytanie. Pasierb też będzie obejmował udział zmarłego wcześniej w nowym związku małżonka, jeżeli ten małżonek umrze?

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości
Zbigniew Wrona:**

Nie jest tak, że wchodzi on w jakiś udział. On może być powołany do całości tego spadku tylko wtedy, gdy nie żyje nikt inny z dziedziców ustawowych, czyli ani nie żyje małżonek spadkodawcy, ani nie żyją inne osoby powołane z ustawy do dziedziczenia, czyli nie żyją dzieci spadkodawcy, wnuki spadkodawcy. Jeżeli na przykład byłby jeden wnuk spadkodawcy – Panie Profesorze, proszę mnie kontrolować – to pasierb w ogóle nie dojdzie do spadku, lecz wszystko odziedziczy wnuk albo prawnik.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Senator Bohdan Paszkowski:

Rozumiem to. Chodzi mi jednak o zapis: „w braku małżonka spadkodawcy i krewnych”, czyli innymi słowy małżonek wcześniej był...

(Głos z sali: Chodzi o sytuację, kiedy nie ma nikogo z rodziny.)

Rozumiem, ale małżonek był i po tym małżonku, który był, a którego nie ma w chwili otwarcia nowego spadku, on dziedziczy wcześniej, ma swój udział.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Mam jeszcze dodatkowe pytanie dotyczące tej sprawy. A jak jest w innych systemach prawnych, jeżeli chodzi o dziedziczenie, do których próbujemy się odwołać, przynajmniej w naszym europejskim systemie? Czy taki warunek, że pasierb może dziedziczyć tylko w takim przypadku, jeżeli jego naturalny rodzic nie żyje, jest zachowany, czy jest różnie?

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości
Zbigniew Wrona:**

Jest to wybór aksjologiczny, oparty na ocenie słuszności takiej, a nie innej regulacji, ale jeżeli chodzi o aspekt prawnoporównawczy, to prosiłbym pana profesora o wypowiedź.

**Członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego
w Ministerstwie Sprawiedliwości
Maksymilian Pazdan:**

Jeśli chodzi o krąg spadkobierców, krewnych, i o poszerzenie, które jest przewidziane w ustawie uchwalonej przez Sejm, to takie rozwiązanie przeważa na świecie. Rzeczywiście ten krąg ujmowany jest trochę szerzej niż dotychczas u nas, w niektórych systemach prawnych bardzo szeroko. Natomiast dziedziczenie przez pasierbów jest pewną nowością, tego nie ma w obcych ustawach, w związku z tym przecieramy ścieżki. Jeśli się jednak czyta opracowania dotyczące pojęcia rodziny w dzisiejszych czasach, w dwudziestym pierwszym wieku, to ci pasierbowie rzeczywiście wchodzi do nowych rodzin.

Aby natomiast rozwiązać tę wątpliwość, która pojawiła się u pana senatora, dodam, proszę państwa, że jeżeli wcześniej zmarł pierwszy rodzic, a następnie umiera współmałżonek, to znaczy, że taka osoba jest pełną sierotą. To jest to, o czym tu mówiliśmy. Chcieliśmy natomiast wyeliminować, między innymi biorąc pod uwagę to, że to rozwiązanie stanowi nowość, taką sytuację, kiedy dziecko pozostało przy ojcu lub przy matce z pierwszego małżeństwa, doszło do rozwodu i ono nie weszło de facto do tej nowej rodziny, nie było faktycznej więzi rodzinnej, a teraz nagle pojawiłyby się jakieś skutki w sferze prawa spadkowego.

A więc chodziło między innymi o taką sytuację, żeby majątek nie trafił nagle do jakiejś zupełnie obcej linii, obcej rodziny, w sytuacji braku więzi faktycznych. Nie dało się inaczej wyrazić przesłanki tych więzi faktycznych. Napłynęły do nas takie propozycje, żeby uzależnić dziedziczenie pasierba od tego, czy on faktycznie wszedł do nowej rodziny. Zapewne ci państwo senatorowie, którzy mają kontakty z praktyką prawniczą, nas poprą, że słusznie tego nie przyjęliśmy, natomiast ograniczyliśmy się do więzi formalnej, jako że coś chyba jednak za tym przemawia.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze.

Pan senator Piesiewicz, proszę bardzo, i za chwilę przystąpimy do głosowania.

Senator Krzysztof Piesiewicz:

Bardzo krótko. Mnie się wydaje, że to są bardzo mądre rozwiązania, tym bardziej że nieuwzględnianie pasierbów często powodowało pierwszą przyczynę konfliktu między nowo powstałą rodziną. Wyeliminowanie i niedogadanie się powodowały bardzo daleko idące następstwa w późniejszych pokoleniach i tak dalej. To są bardzo mądre rozwiązania. O innych nie mówię, bo to jest oczywiste, one są niedyskutowalne, ale chciałem przede wszystkim uspokoić wszystkich, którzy mają jakikolwiek niepokój, że dziedziczenie testamentowe pozostaje w naszym kodeksie.

(Senator Bohdan Paszkowski: Jeszcze ja.)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo.

Senator Bohdan Paszkowski:

Mam jeszcze następujące pytanie dotyczące tego artykułu. Może to wynika z tego, że człowiek nie przeczytał tego wszystkiego w całości tak dokładnie i nie przemyślał. W art. 932 §1 jest ustalona zasada, że w braku zstępnych spadkodawcy do spadku z ustawy powołani są małżonek i rodzice. Dalej jest napisane, że jeżeli nie ma któregoś z rodziców, to wchodzi rodzeństwo. Chodzi mi o to, kiedy wchodzi rodzeństwo. Czy tylko wtedy, kiedy nie ma małżonka i rodziców? W którym momencie, gdzie to jest jasno napisane? Czytam to i przynajmniej moim zdaniem to z treści nie wynika, z tym zastrzeżeniem, jak mówię, że czytam to na gorąco. Nie widzę tutaj takiego przejścia. Jest zapis, że w ten udział po rodzicach wstępuje rodzeństwo, jeżeli nie będzie małżon-

ka i nie będzie rodziców, a co będzie w przypadku, gdy sytuacja nie będzie tak jasno określona? Nie ma tutaj takiego jasnego zapisu, ja przynajmniej nie widzę.

(Głos z sali: O tej sytuacji jest mowa w §4.)

W tym paragrafie nie mówi się o tym wprost. Jest tam mowa o tym, że jeżeli jedno z rodziców spadkodawcy nie dożyło otwarcia spadku, udział spadkowy przypada rodzeństwu spadkodawcy w częściach równych. Dawniej to był jeden krąg. Powiedzmy, jeśli nie ma małżonka, nie ma rodziców, to jest rodzeństwo i jemu przypada udział. Tutaj jest model, powiedziałbym, kolejnego zejścia. Moim zdaniem nie ma w tym zakresie...

(Głos z sali: Proszę włączyć mikrofon, Panie Przewodniczący.)

...jasności sytuacji.

**Członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego
w Ministerstwie Sprawiedliwości
Maksymilian Pazdan:**

Proponuję, żeby wziąć pod uwagę art. 933, w którym jest określona sytuacja, kiedy jest małżonek, a także art. 934. Wszystkie te przepisy stanowią pewną całość.

(Brak nagrania)

Senator Bohdan Paszkowski:

Chodzi o to, że rodzeństwo spada do drugiego kręgu. Dawniej było w pierwszym, teraz jest w drugim, czyli trzeba, że tak powiem, dochodzić do takiej sytuacji, a jednocześnie zapewne kosztem rodzeństwa przypada wielkość ich udziału, bo, jak rozumiem, jeśli na przykład jest modelowa sytuacja, czyli jest współmałżonek, dwoje rodziców, i, powiedzmy, zstępni, jeden zstępny, to udział małżonka stanowiłby połowę...

(Członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego w Ministerstwie Sprawiedliwości Maksymilian Pazdan: Jeśli jest zstępny, to ani rodzice, ani...)

Nie, nie, chciałem powiedzieć: i rodzeństwo. Sformułuję pytanie w taki sposób: czy to przejście do niższego kręgu rodzeństwa nie będzie skutkować tym, że ich udział będzie pomniejszony w stosunku do stanu obecnego?

**Członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego
w Ministerstwie Sprawiedliwości
Maksymilian Pazdan:**

W pewnym sensie tak, bo rodzice wypierają rodzeństwo. Proszę jednak zważyć, że gdy umiera jeden rodzic, to już w tym zakresie rodzeństwo dochodzi do głosu, może ono dziedziczyć, a gdy umierają oboje rodzice, gdy nie przeżyli oni spadkodawcy, to wtedy rodzeństwo dziedziczy w równych częściach.

(Głos z sali: Ostatecznie rodzeństwo otrzyma spadek po śmierci rodziców.)

Senator Bohdan Paszkowski:

Moim zdaniem to jest zmiana momentu, w którym mogą oni otrzymać udział spadkowy. Dawniej, jeżeli byli w pierwszym kręgu, to wystarczyło, że nie było zstępnych i im przypadał udział. W tej chwili jest taka sytuacja, że jeżeli jest małżonek i są

dziadkowie czy, powiedzmy, rodzice, to rodzeństwo nie bierze udziału w podziale masy spadkowej, na mocy ustawy oczywiście.

(Głos z sali: Tak jest, są dalej.)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

A zatem wyjaśniliśmy te kwestie.

Jeszcze krótko pan senator i przystępujemy do głosowania.

Proszę bardzo.

Senator Marek Trzcіński:

Bardzo króciutko, Panie Przewodniczący. Mam pytanie do pana profesora. Czy zdaniem pana profesora w art. 932 §4, o którym mówiłem wcześniej, nie należałoby użyć zamiast wyrazów „jeżeli jedno z rodziców” wyrazów: „jeżeli którekolwiek z rodziców”, na wzór zapisu z §5? Proszę o opinię pana profesora. Niby to jest drobiazg, ale jednak moim zdaniem wyraz „którekolwiek” bardziej oddaje intencje.

(Brak nagrania)

**Członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego
w Ministerstwie Sprawiedliwości
Maksymilian Pazdan:**

Chodzi tu o wyrażenie treści: jeżeli którekolwiek z rodziców, a więc nie ma w tym wypadku merytorycznej różnicy. Nie chcieliśmy natomiast zmieniać terminologii kodeksu cywilnego, ponieważ te przepisy zostały wtłoczone do przepisów kodeksu cywilnego. W kodeksie cywilnym dziś obowiązującym jest zwrot „jeżeli jedno z rodziców” i dlatego napisaliśmy „jeżeli jedno z rodziców”, ale nie czyni to różnicy merytorycznej.

(Senator Marek Trzcіński: Jeszcze ja, jeżeli można.)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Senator Kieres zgłaszał się pierwszy.

Senator Leon Kieres:

Jest tak, jak tłumaczyłem panu senatorowi Trzcіńskiemu, który ma oczywiście rację, jeśli chodzi o pewną precyzję, natomiast to, o czym mówił pan profesor, też ma swoje uzasadnienie. Sformułowanie „jeżeli jedno z rodziców spadkodawcy” będzie tłumaczone jako: jeżeli którekolwiek z rodziców, bo jedno lub drugie, lub obydwoje.

(Brak nagrania)

Senator Marek Trzcіński:

Chciałem powiedzieć, że tak to należy przyjąć, żeby była pełna zgodność co do tego, że ten przepis będzie miał również zastosowanie, jeżeli obydwoje rodzice nie dożyją.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Wyjaśniliśmy sobie wszystkie wątpliwości.

Przystępujemy do głosowania.

Zgłaszam wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek.

Kto jest za przyjęciem wniosku? (6)

Kto się wstrzymał? (0)

Dziękuję. Jednomyślnie za.

Pozwolę sobie być sprawozdawcą tej ustawy, jeśli nie ma innych zgłoszeń.

Dziękuję bardzo.

Przystąpimy za chwilę do punktu drugiego naszego posiedzenia. Za minutę.

(Brak nagrania)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Przystępujemy do rozpatrzenia punktu drugiego porządku obrad, czyli do rozpatrzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2008 r. dotyczącego ustawy o systemie oświaty.

Bardzo proszę o omówienie wyroku przedstawicielkę Biura Legislacyjnego panią Katarzynę Konieczko.

Proszę bardzo.

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

Dziękuję.

Wyrokiem z dnia 18 grudnia 2008 r. wydanym w sprawie K 19/07 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 90 ust. 2c ustawy o systemie oświaty w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje pokrycie wyższych kosztów dotacji, w przeliczeniu na jednego ucznia, niż dotacje przysługujące przedszkolom niepublicznym usytuowanym na terenie gminy zobowiązanej w tej części kosztów, która przekracza iloczyn ustalonego przez gminę zobowiązana wskaźnika procentowego i kwoty wydatków bieżących, o których mowa w art. 90 ust. 2b, ustalonych przez gminę uprawnioną do refundacji, jest niezgodny z konstytucją, a mianowicie z art. 16 ust. 2 i art. 167 ust. 1, a także z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Trybunał Konstytucyjny w swoich rozważaniach podkreślił przede wszystkim, że przedszkola są jednostkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład systemu oświaty, przy czym jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie przedszkola publiczne. Jednocześnie Trybunał zauważył, że zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki w przedszkolach jest zadaniem oświatowym gmin, finansowanym według przepisów odrębnych. Z ustawy o systemie oświaty wynika również, iż zakładanie i prowadzenie przedszkoli publicznych jest zadaniem własnym gminy, przy czym od dnia 1 stycznia 1992 r. zadanie to ma charakter obowiązkowy.

Jeśli chodzi o przedszkola niepubliczne, to otrzymują one dotacje z budżetu gminy. Zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, dotacje dla niepublicznych

przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Kwota ta ulega podwyższeniu, jeżeli chodzi o uczniów niepełnosprawnych, a warunkiem przyznania dotacji jest dopełnienie przez osobę prowadzącą przedszkole niepubliczne pewnych formalności, a mianowicie zgłoszenia organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowanej liczby uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

Z kolei zgodnie z zakwestionowanym przez Trybunał Konstytucyjny art. 90 ust. 2c ustawy w wypadku, gdy do przedszkola, o którym mowa w art. 90 ust. 2b, czyli przedszkola niepublicznego, uczęszcza uczeń niebędący mieszkańcem gminy dotującej to przedszkole, to gmina, której mieszkańcem jest ów uczeń, pokrywa koszty dotacji udzielonej zgodnie z ust. 2b. Wysokość sum przekazywanych między gminami w wykonaniu tego przepisu zależy zatem od trzech parametrów: po pierwsze, od liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli niepublicznych położonych w innych gminach, po drugie, od poziomu wydatków bieżących ustalanych przez gminę uprawnioną do refundacji, a po trzecie, od wskaźnika procentowego ustalonego przez tę gminę.

Trybunał Konstytucyjny zestawiał to rozwiązanie z dwoma wzorcami konstytucyjnymi, a mianowicie z art. 16 ust. 2 i art. 167 ust. 1 konstytucji, bowiem, jak zauważył w swych wywodach, zachodzi immanentny związek pomiędzy wypełnianiem przez samorząd terytorialny zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność a samodzielnością finansową jednostek samorządu terytorialnego, wyrażającą się w zapewnieniu tym jednostkom dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań. Jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą, zdaniem Trybunału, w sprawowaniu władzy w granicach przyznanych im przez prawo i prawem chronionej samodzielności. Jednakże samodzielność ta nie może być absolutyzowana i podlega ograniczeniom, przy czym ograniczenia te muszą być zgodne z wartościami konstytucyjnymi.

Trybunał Konstytucyjny uznał jednakże, że zastosowane w tym wypadku ograniczenie jest zbyt daleko idące, o ile bowiem dwa z wymienionych już wcześniej kryteriów, to jest liczba dzieci i wydatki bieżące, stanowią pewną uzasadnioną konsekwencję przyjętych standardów, jeśli chodzi o finansowanie przedszkoli niepublicznych, o tyle już stawka procentowa, która może się wahać od wspomnianych 75% do 100% i w istocie w praktyce nierzadko sięga aż pułapu 100%, jest już zbyt daleko idącym ograniczeniem swobody gminy. Zdaniem Trybunału, w tym zakresie rozwiązanie przyjęte na gruncie art. 90 ust. 2b jest zatem niekonstytucyjnym ograniczaniem samodzielności przyznanej gminom. Jednocześnie zasada samodzielności samorządu terytorialnego znajduje swój normatywny wyraz także w art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, a zatem Trybunał konsekwentnie orzekł, iż zakwestionowany przepis jest niezgodny również z tym wzorcem.

Przepis art. 90 ust. 2c traci moc z upływem dnia 31 grudnia 2009 r. Trybunał Konstytucyjny zdecydował się na odsunięcie w czasie terminu utraty mocy obowiązującej tego przepisu, albowiem w grę wchodzi tutaj pewne standardy dotyczące harmonogramu prac budżetowych w gminach, a także tak istotna sprawa, jak rozliczenia między gminami, które bywają nieraz, zdaniem Trybunału, newralgicznym punktem w ich wzajemnych stosunkach, a zatem pożądana jest jasność i możliwie daleko posunięta precyzja regulacji. Jednocześnie warto zauważyć, że w międzyczasie została

znowelizowana ustawa o systemie oświaty i wprowadzono analogiczny tryb rozliczeń między gminami, jeśli chodzi o refundację kosztów, refundację dotacji udzielanych innym formom wychowania przedszkolnego. W związku z tym w proponowanym państwie senatorom projekcie przewidujemy nowelizację nie tylko zakwestionowanego przepisu art. 90 ust. 2c, ale również przepisu zmieniającego, albowiem ustawa, o której tutaj wspomniałam, ustawa nowelizująca, ma długie *vacatio legis* i w tym czasie spokojnie można zmienić również rozwiązanie przyjęte w tej ustawie. Stąd też wydaje się, że pożądane będzie znowelizowanie obu ustaw. Jednocześnie w projekcie przewiduje się przepisy przejściowe, które będą regulowały zasady refundacji dotacji udzielonej w roku 2009. Przepis wyraźnie będzie stanowił, od kiedy stosuje się art. 90 ust. 2 w nowym brzmieniu. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo, Pani Mecenass.

Istotnie, chodzi tu o zmianę zarówno w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, jak i w ustawie z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos?

Nie ma zgłoszeń.

A zatem proponuję, abyśmy przegłosowali uchwałę w przedmiocie złożenia do marszałka Senatu wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem ustawy wykonującej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (6)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Dziękuję. Jednomyślnie za.

Proponuję, ażeby sprawozdawcą tej inicjatywy senackiej był pan senator Marek Trzciański.

Czy pan senator wyraża zgodę?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dziękuję bardzo.

Przystępujemy do kolejnego, trzeciego, punktu naszego posiedzenia, czyli rozpatrzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2008 r. dotyczącego ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Bardzo proszę panią mecenass Katarzynę Konieczko o omówienie w imieniu Biura Legislacyjnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

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

Dziękuję.

We wspomnianym przez pana senatora przewodniczącego wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z konstytucją art. 18 ust. 2 w związku z art. 28 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w zakresie, w jakim przepis ten stanowi, że w postępowaniu uproszczonym pobiera się od apelacji opłatę stałą liczoną

jak od pozwu od wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu umowy, niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia w apelacji. Trybunał przypomniał, że na gruncie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych funkcjonują zasadniczo trzy rodzaje opłat: opłata stała, opłata stosunkowa oraz opłata podstawowa.

Jakkolwiek opłata przewidziana na gruncie art. 28 ustawy o kosztach sądowych, a więc opłata pobierana w sprawach rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym, nosi nazwę opłaty stałej, to jednak w istocie jest opłatą o charakterze mieszanym, bowiem uzależniona jest z jednej strony od stopnia skomplikowania sprawy, a z drugiej strony od wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu umowy. Nie rośnie zatem ona proporcjonalnie, tak jak opłata stosunkowa, ale określana jest w zależności od tego, w którym dziale wyznaczonym progami kwotowymi mieści się przedmiot sporu tudzież przedmiot umowy. Można zatem powiedzieć, że opłata ta rośnie progresywnie.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że adekwatnymi wzorcami konstytucyjnymi będą w tym wypadku zarówno art. 45 ust. 1 konstytucji, jak i art. 78 konstytucji, które dotyczą prawa do sądu i prawa zaskarżania rozstrzygnięć podjętych w pierwszej instancji. Trybunał zaakcentował w szczególności, że prawo do sądu nie jest prawem absolutnym i w istocie niejednokrotnie bywa ograniczane regulacjami dotyczącymi kosztów. Jednakże z drugiej strony niedopuszczalna jest sytuacja, w której bariery ekonomiczne postawione przez ustawodawcę zwykłego będą stanowiły przeszkodę w dostępie do sądu, a zwłaszcza nie do pomyślenia jest takie rozwiązanie, które będzie ograniczać prawo strony do uzyskania ostatecznego wyroku sądowego.

Trybunał Konstytucyjny odwołał się również do intencji, jakie przyświecały ustawodawcy we wprowadzeniu nowej ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, i zauważył, że ustawa ta miała w praktyce doprowadzić do znacznego zmniejszenia ciężarów finansowych nakładanych na jednostkę w związku z dochodzeniem roszczeń na drodze sądowej. Tymczasem rozwiązanie przyjęte na gruncie art. 28 w związku z art. 18 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych skutkuje tym, że niejednokrotnie wysokość opłat na etapie postępowania przed sądem drugiej instancji wzrasta w porównaniu do tego, jak wygląda w danym wypadku interes strony. Innymi słowy, nie zawsze jest tak, że opłata jest limitowana interesem faktycznym, może bowiem zależeć od wartości przedmiotu sporu tudzież wartości przedmiotu umowy wskazanego przez drugą stronę w pozwie.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych, stymulowania decyzji jednostek dotyczących sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ochrony. Pełnią zatem różnorodne funkcje, zwłaszcza funkcje społeczne, fiskalne, a także czysto służebne wobec wymiaru sprawiedliwości. Jednakże, aby dobrze spełniały one te wszystkie zadania, konieczne jest ustalenie właściwych kryteriów, przez pryzmat których powinna być określana opłata sądowa. Zdaniem Trybunału również względy, które przemawiały za prowadzeniem postępowania uproszczonego, a zatem szybkość rozpoznawania spraw, które w istocie są na ogół nieskomplikowane i drobne, nie mogą w żadnym wypadku uzasadniać odejścia od wartości konstytucyjnych, w tym wypadku od wartości, jaką jest prawo do sądu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, doniosłe znaczenie ma również fakt, że dla większości obywateli sprawy rozpoznawane w postępowaniu uproszczonym są sprawami o dużej doniosłości i dużym znaczeniu. W tej sytuacji Trybunał uznał, że art. 18 ust. 2 w związku z art. 28 ustawy o kosztach sądowych ogranicza prawo do sądu

w drugiej instancji w sposób, który nie czyni zadość wymogowi konieczności statutowanemu przez art. 31 ust. 3 konstytucji, a także że ograniczenie to nie ma żadnego merytorycznego uzasadnienia. Wyrok ten wywołał skutki prawne z dniem ogłoszenia, to jest z dniem 24 grudnia 2008 r. Warto przy tym zauważyć, że Trybunał posłużył się formułą zakresową orzeczenia, a zatem w istocie w chwili jego wejścia w życie nie powstała w systemie prawnym luka, natomiast wydaje się, iż wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą jest w tym wypadku pożądane z dwóch względów.

Po pierwsze, przemawiają za tym takie argumenty, jak pewność i transparentność prawa. Warto między innymi wspomnieć o art. 130² §3 kodeksu postępowania cywilnego, który nakłada na profesjonalnych pełnomocników procesowych obowiązek samoobliczenia oraz uiszczenia opłaty w stosownej wysokości pod rygorem odrzucenia środka zaskarżenia. I chociaż w tym wypadku mamy do czynienia z obowiązkiem, który jest nakładany na profesjonalistów, to z drugiej strony, jak często zresztą Trybunał podkreśla w swoim orzecznictwie, zawsze rozwiązanie takie dotyka najbardziej stronę reprezentowaną, bowiem w razie błędu tudzież przeoczenia pełnomocnika ta strona ponosi konsekwencje procesowe.

Po drugie, wydaje się, że nowelizacja ustawy o kosztach sądowych jest wskazana również z tego względu, że w niektórych sytuacjach rozwiązanie, które obowiązuje w tej chwili, po wyroku Trybunału, może prowadzić do wzrostu opłat. Będzie to widoczne zwłaszcza w tych sprawach, które są sprawami granicznymi, a więc z najwyższej półki, gdzie strona skarżąca jedynie w niewielkiej części będzie musiała ponieść wyższą opłatę. Wydaje się, że takie zrównanie opłat pobieranych od apelacji w postępowaniu uproszczonym z opłatami pobieranymi w postępowaniu zwykłym mija się również z intencjami, które przyświecały wprowadzeniu ustawy o kosztach sądowych. Stąd też właśnie propozycja zmiany brzmienia art. 28 poprzez uwzględnienie, iż w przypadku apelacji właściwym punktem odniesienia jest wartość przedmiotu zaskarżenia. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos?

(Senator Zbigniew Cichoń: Ja, jeżeli można.)

Pan senator Cichoń, proszę bardzo.

Senator Zbigniew Cichoń:

Proszę państwa, ta ustawa o kosztach sądowych jest w ogóle kuriozum prawniczym. Mianowicie zrobiono z tej ustawy fetysz. Spełnianie w sposób dokładny, wręcz zegarmistrzowski, dyspozycji co do wysokości opłat zamyka drogę dostępu do sądu. Konsekwencje tego są takie, że jeżeli działa profesjonalista i uiszcza niewłaściwą opłatę, to odrzuca się środki odwoławcze, a inne pisma pozostawia się bez rozpoznania. Ta regulacja czyni pewien wyłom w absurdzie, jakim jest w ogóle cała ta ustawa, która liczy ponad sto artykułów, a przypominam, że cały kodeks postępowania cywilnego jest zaledwie dziesięć razy grubszy objętościowo, jeśli chodzi o ilość artykułów. W związku z tym proporcje tej ustawy w odniesieniu do ustawy dotyczącej procedury cywilnej wyraźnie wskazują na to, że jest to ustawa przegadana, źle napisana, kazuistycznie, i każdy wyłom od tych absurdów należy przywitać z aplauzem. Dlatego jestem w pełni za tą zmianą.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Nie ma innych zgłoszeń.

Proponuję, abyśmy przyjęli uchwałę w przedmiocie złożenia do pana marszałka Senatu wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem ustawy wykonującej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

Kto jest za przyjęciem wniosku? (6)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Dziękuję. Jednomyślnie za.

Czy pan senator Zbigniew Cichoń chciałby być sprawozdawcą?

Senator Zbigniew Cichoń:

Z przyjemnością.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Bardzo dziękuję.

Przystępujemy do kolejnego punktu posiedzenia.

Dziękuję bardzo pani mecenas, a witam pana Marka Jarentowskiego z Biura Legislacyjnego.

Będziemy w tej chwili rozpatrywać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2008 r. dotyczący ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

Proszę bardzo, Panie Mecenasie.

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

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Marek Jarentowski.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2008 r. (sygn. K 33/07) trybunał orzekł o niezgodności z konstytucją dwóch artykułów. Pierwszy zakwestionowany przepis – art. 89 ust. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli – stanowi, iż obwiniony w postępowaniu dyscyplinarnym pracownik mianowany NIK może ustanowić obrońcę tylko spośród pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli. Drugi przepis natomiast – art. 93 ust. 2 pkt 1 ustawy o NIK – stanowi, iż stosunek pracy z pracownikiem mianowanym można rozwiązać za wypowiedzeniem w razie osiągnięcia wieku i stażu pracy wymaganych do nabycia prawa do emerytury na podstawie przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników. Zgodnie z tym przepisem kobieta nabywa prawo do emerytury w wieku sześćdziesięciu lat, a mężczyzna w wieku sześćdziesięciu pięciu lat. Pracodawca może więc samodzielnie wypowiedzieć stosunek pracy z kobietą wcześniej niż z mężczyzną.

Jeśli chodzi o wzorce konstytucyjne, to przede wszystkim art. 42 ust. 2 konstytucji stanowi, iż każdy, przeciwko komu prowadzone jest postępowanie karne, ma

prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu. Art. 32 konstytucji stanowi, iż wszyscy są wobec prawa równi, wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Natomiast art. 33 przewiduje, iż kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym, gospodarczym oraz że kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do zatrudnienia.

Na marginesie, są tu dwa niezależne przepisy, oceniane osobno, choć w jednym wyroku.

Pracownicy mianowani Najwyższej Izby Kontroli podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej. Postępowanie dyscyplinarne powinno być objęte gwarancjami wynikającymi między innymi z cytowanych art. 42–45, a także art. 78 konstytucji. Dotyczy to w szczególności prawa do obrony, które jest istotną zasadą postępowania karnego i powinno obowiązywać we wszystkich postępowaniach o charakterze represyjnym. Prawo do obrony obejmuje między innymi prawo do odmowy składania wyjaśnień, prawo do składania wniosków dowodowych, a także prawo do korzystania z pomocy profesjonalnego obrońcy.

Przepisy procedury karnej przewidują dla oskarżonego szereg uprawnień. Ze względu na znajomość tych przepisów, procedur czy praktyki sądowej oraz doświadczenie zawodowe tylko profesjonalni obrońcy są w stanie zapewnić wykorzystanie tych uprawnień i skuteczną obronę na dobrym poziomie. Należy zwrócić uwagę, iż skorzystanie z profesjonalnego obrońcy jest wskazane choćby z tego powodu, że ustawa o NIK przewiduje karę nawet do wydalenia z pracy w NIK łącznie. Kara taka może niekiedy przekreślać szanse pracownika na znalezienie pracy w sektorze publicznym.

Choć można się domyślać, iż ograniczenie kręgu obrońców do mianowanych pracowników NIK miało służyć zachowaniu poufności postępowania dyscyplinarnego, narażającego na szwank przez ewentualne upublicznienie autorytetu instytucji czy efektywne prowadzenie postępowań kontrolnych, to jednak Trybunał nie dopatrył się w ewentualnym upublicznieniu zagrożenia dla porządku i bezpieczeństwa publicznego lub innych wartości z art. 31 ust. 3, które uzasadniałyby ograniczenie prawa do obrony. Trybunał zwrócił uwagę, iż adwokaci i radcy prawni zobowiązani są do zachowania tajemnicy zawodowej także po ustaniu stosunku pełnomocnictwa. Zdaniem Trybunału, nie ma więc przeszkód, by nie korzystać z ich pomocy. Stąd Trybunał uznał, że art. 89 ust. 5 ustawy o NIK z wymienionych powyżej powodów jest niezgodny z konstytucją.

Jeśli chodzi o zróżnicowanie wieku, to generalnie zróżnicowanie wieku emerytalnego jest przejawem uprzywilejowania wyrównawczego, które ma na celu zmniejszenie faktycznych nierówności między płciami. Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednak, że ze względu na negatywne konsekwencje w postaci pogorszenia szans na dalszy rozwój zawodowy oraz niższej emerytury podjęcie decyzji o skorzystaniu z tego rozwiązania powinno być pozostawione samej zainteresowanej osobie. Tymczasem decyzja o rozwiązaniu stosunku pracy pozostawiona jest tylko pracodawcy. Trybunał nie twierdzi, że nie można różnicować w ogóle adresatów niektórych praw czy obowiązków. Różnicowanie to możliwe jest tylko wtedy, gdy cechy, ze względu na które różnicuje się adresatów, mają charakter relewantny, to znaczy pozostają w bezpośrednim i koniecznym związku z dokonanym różnicowaniem.

Mogłoby ono dotyczyć między innymi takich zawodów, w których biologiczne różnice między płciami bezpośrednio rzutują na możliwość wykonywania danej pracy przez kobiety i tempo zużywania się w takiej pracy. Występuje to na przykład w odniesieniu do prac górniczych. Natomiast w przypadku prac umysłowych Trybunał nie dopatrywał się podstaw do zróżnicowania. W rezultacie zaskarżone rozwiązanie należy ocenić jako nieznajdujące uzasadnienia w obiektywnej konieczności wyrównywania społecznych czy biologicznych różnic między płciami, a jednocześnie ma ono negatywne konsekwencje dla kariery zawodowej i wysokości emerytury pracowników kobiet w porównaniu z pracownikami mężczyznami. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że art. 93 ust. 2 pkt 1 ustawy o NIK jest niezgodny z konstytucją.

Jeśli chodzi o wskazania Trybunału Konstytucyjnego, to wskazał on tylko, że konieczne jest takie sformułowanie nowych przepisów, aby obwiniony w postępowaniu dyscyplinarnym miał możliwość skorzystania z pomocy profesjonalnego obrońcy, a kobiety miały możliwość samodzielnego podejmowania decyzji o przejściu na emeryturę w wieku sześćdziesięciu lat. Stąd Biuro Legislacyjne proponuje, aby art. 89 ust. 5 otrzymał brzmienie: „Obwiniony może ustanowić obrońcę”. I tutaj usuwamy zapis, że tylko spośród mianowanych pracowników. Art. 93 ust. 2 pkt 1 otrzymałby natomiast brzmienie: „osiągnięcia wieku 65 lat”. I tyle. Tu nie ma zróżnicowania czy obniżenia wieku w przypadku kobiety. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Pierwszy zgłaszał się pan senator Piesiewicz.

Proszę bardzo.

Senator Krzysztof Piesiewicz:

Uważam, że w tej poprzedniej ustawie, zakwestionowanej, było pewne niedopatrzenie, bo tam powinno być jeszcze to, że tylko prezes może wskazać obrońcę. Wtedy byłoby całkiem prawidłowo. Już na serio natomiast...

(Głos z sali: To żart, żart.)

To jest bowiem jakieś kuriozum, żeby mówić, kto może być obrońcą.

A zupełnie na serio mówiąc, pana propozycja budzi jedno moje zastrzeżenie, że Trybunał nie zakwestionował prawa doboru jakiegokolwiek obrońcy, nawet spośród pracowników NIK, lecz zakwestionował brak możliwości doboru profesjonalnego.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Nie wiem, czy brzmienie, które pan zaproponował, nie jest brzmieniem, które zmierza z kolei w drugą stronę, że może być tylko obrońca profesjonalny.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Jeśli można, mam podobną wątpliwość, którą kieruję do Biura Legislacyjnego.

Senator Krzysztof Piesiewicz:

Nie chciałbym prowokować dyskusji w tej chwili, bo oczywiście to są pierwsze koty za płoty. Myślę natomiast, że można byłoby pozostawić, że może dobrać spośród pracowników Najwyższej Izby Kontroli oraz spośród...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

(Głos z sali: Dobrać adwokata lub radcę prawnego.)

Tak, tak.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Tak.

(Głos z sali: Można, dlatego pomyślałem, że nie będzie...)

(Brak nagrania)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Miałem od początku wątpliwość nawet szerszej natury, ponieważ pan mówi, że uzasadnienie jest takie, żeby dać możliwość bycia obrońcą profesjonalistom, natomiast proponuje pan zapis: może ustanowić obrońcę...

(Głos z sali: Tak.)

...a w postępowaniach każdy może być obrońcą. Nie wykazuje pan, kto...

(Senator Krzysztof Piesiewicz: Nie, nie, przepraszam bardzo, przepraszam bardzo. To nie może być tak.)

(Głos z sali: Właśnie.)

Wiem, że nie może być tak.

(Senator Krzysztof Piesiewicz: W tej sytuacji można byłoby na przykład teścia albo zięcia ustanowić.)

Właśnie. I dlatego trzeba...

(Głos z sali: ...uściślić.)

Co do tego zgadzam się.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

(Senator Krzysztof Piesiewicz: Mogłoby być: pracowników Najwyższej Izby Kontroli oraz...)

...adwokata i radcę prawnego.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Tak jest.

(Głos z sali: ...oraz osób wykonujących zawód...)

Albo to.

(Senator Krzysztof Piesiewicz: W przypadku gdy obowiązuje tajemnica.)

Adwokat i radca prawny.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

(Senator Krzysztof Piesiewicz: Tylko nie wiem, jak to jest z tą tajemnicą w przypadku radców prawnych.)

(Głos z sali: Właśnie.)

Do tej pory była o tym mowa w postępowaniach dyscyplinarnych. Na przykład kiedyś tylko sędziowie mogli być. W ustawie o ustroju sądów powszechnych są wymienieni również adwokaci. Radcy prawni na przykład nie są.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Obroncą może być adwokat. To nie jest tylko postępowanie karne. To nie jest stricte karne postępowanie.

Senator Krzysztof Piesiewicz:

Ale Trybunał Konstytucyjny używa zwrotu...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: ...profesjoniści.*)

...profesjonalny obrońca.

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak.*)

Jest taki zwrot w orzeczeniu.

(*Głosy z sali: Tak, tak.*)

To może napiszmy tak, jak Trybunał napisał, ale to nie jest *correct*, bo to jest pojęcie wzięte zupełnie z jakiejś nowej bajki.

(*Głos z sali: No właśnie.*)

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proponowałbym jednak wersję pana mecenasa Piesiewicza, czyli...

(*Senator Krzysztof Piesiewicz: ...spośród pracowników.*)

...spośród pracowników. A także adwokat i radca prawny może być obrońcą. I koniec.

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

A zatem, jeśli dobrze rozumiem, bo taka była intencja biura, tyle że oczywiście skrótowno to zostało...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Można pomyśleć, że obrońcą może być każdy. Osoba godna zaufania może być obrońcą, każdy właściwie.

(*Głosy z sali: Tak, właśnie.*)

(*Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: A więc odczytując...*)

Tu rozszerzamy to, czyli pozostawiamy zapis dotyczący tych pracowników i dodajemy profesjonalistów.

(*Głos z sali: Tak jest.*)

Senator Krzysztof Piesiewicz:

Moim zdaniem odpowiada to uzasadnieniu Trybunału.

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak jest, otóż to.*)

Chyba nie ma co już dyskutować, tylko po prostu trzeba tak do tego podejść.

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

Jeśli można, to odczytam. Rozumiem, że zachowujemy dotychczasowy fragment, który mówi: obwiniony może ustanowić obrońcę tylko spośród pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli oraz...

(Głos z sali: Może ustanowić spośród, bez...)

...spośród pracowników mianowanych NIK oraz radców prawnych lub adwokatów.

(Senator Krzysztof Piesiewicz: Spośród pracowników lub adwokatów. Tak jest.)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Tak, tak.

Senator Bohdan Paszkowski:

Mam uwagę, bo, jak pamiętam, były już kwestionowane różnego rodzaju pragmatyki zawodowe w tym kontekście, kto może być obrońcą.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Takie zapisy dotyczyły służb mundurowych i tak dalej. Może poszlibyśmy tym tokiem, jaki ustaliliśmy, tylko jeżeli chodzi o tę jednostkę redakcyjną, to ja już nie pamiętam, czy to było według kategorii zawodowych. Być może jeszcze ktoś tam dochodził, ja już nie pamiętam w tej chwili, ale chyba przyjmiemy taką zasadę, że, powiedzmy...

Senator Krzysztof Piesiewicz:

Pamiętam, że była o tym mowa na posiedzeniu Komisji Praw Człowieka i Praworządności. W tym przypadku można było dobrać oficera...

(Senator Bohdan Paszkowski: Tak, zgadza się.)

...plus adwokata i radcę prawnego.

Senator Bohdan Paszkowski:

Nie wiem jednak, czy tym zapisem wypełnimy w całości to, co było w innych ustawach.

(Senator Krzysztof Piesiewicz: Tak jest.)

Pewnie tak, bo oczywiście chodzi o radcę prawnego, adwokata i pracownika danej instytucji...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

...ale nie wiem, czy jeszcze kogoś nie uwzględnialiśmy.

(Senator Krzysztof Piesiewicz: Nie, nie, na pewno nie, ponieważ tam chodziło o tajemnicę.)

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Wobec tego mam wniosek, aby pan to jeszcze sprawdził, natomiast oczywiście przyjmujemy tę propozycję, która została...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Rozumiem, że można dobrać obrońcę spośród pracowników NIK, a także adwokata lub radcę prawnego, tak? Jeśli chodzi natomiast o wiek sześćdziesięciu pięciu lat, to sprawa jest jasna i zrozumiała.

Skoro nie ma innych głosów w dyskusji ani propozycji zmian, proponuję, ażebyśmy przyjęli uchwałę w sprawie złożenia do marszałka Senatu wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem, z tą zmianą, jakiej dzisiaj dokonaliśmy.

Kto jest za wnioskiem? (6)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Dziękuję. Jednomyślnie za.

Kto z państwa senatorów chciałby być sprawozdawcą?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Proszę bardzo, pani senator Grażyna Sztark.

Dziękuję bardzo.

(Brak nagrania)

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

Dziękuję.

W wyroku z dnia 10 listopada 2004 r. (sygn. Kp 1/04) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności w art. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym trzech zmian. Pierwsza zmiana dotyczy art. 3 ust. 2 ustawy i sprowadza się do zakazania uczestnictwa w zgromadzeniach osobom, cytuję, których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację. Według inicjatorów projektu, rządu, przepis ten miał zapobiec uczestnictwu w zgromadzeniach osób zamaskowanych kominiarkami i mających przy sobie łomy lub styliska od kilofów. Tymczasem już samo posiadanie łomów lub stylisk od kilofów pozbawia prawa do uczestnictwa w zgromadzeniu na podstawie dotychczasowego brzmienia art. 3 ust. 2, który stanowi, że w zgromadzeniach nie mogą uczestniczyć osoby posiadające przy sobie broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż znowelizowany art. 3 ust. 2 dotyczyłby nie tylko osób celowo zamaskowanych i przejawiających agresywne zachowanie, lecz także na przykład osób przebijających się za polityka czy zakładających maskę znanego polityka. Wygląd zewnętrzny uniemożliwiający identyfikację nie może być przesłanką zakazu uczestnictwa w zgromadzeniach, gdy dotyczy osób, które w żaden sposób nie zagrażają pokojowemu charakterowi zgromadzenia. Znowelizowany przepis nie wskazuje także, w jaki sposób niemożność identyfikacji tych osób mogłaby zagrozić wartościom wymienionym w art. 31 ust. 3 konstytucji.

Trybunał stwierdził, że ograniczenie wolności zgromadzeń polegające na ograniczeniu możliwości uczestnictwa w nich w sposób bezimienny, anonimowy nie jest konieczne, gdyż ustawa o Policji daje wystarczające możliwości ingerencji policji w przebieg zgromadzeń w przypadku zagrożenia dla ich pokojowego charakteru, w tym także daje możliwość ustalenia tożsamości osób uczestniczących

w zgromadzeniach. W konsekwencji Trybunał uznał, że przepis art. 1 pkt 1 ustawy z 2004 r. wprowadza – w świetle art. 57 konstytucji, zgodnie z którym każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, oraz art. 31 ust. 3 konstytucji – nadmierną ingerencję w wolność uczestnictwa w zgromadzeniach publicznych.

Druga zmiana dotyczy dodania art. 10a, którego zakwestionowany ust. 2 brzmi następująco: „Za szkody wyrządzone przez uczestnika zgromadzenia podczas jego przebiegu lub bezpośrednio po jego rozwiązaniu organizator zgromadzenia odpowiada solidarnie ze sprawcą szkody”. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż ustęp ten znajduje się w art. 10a, którego ust. 1 stanowi, iż organizator zgromadzenia oraz przewodniczący zgromadzenia są zobowiązani do organizacji zgromadzenia w taki sposób, aby zapobiec możliwości powstania podczas jego przebiegu lub bezpośrednio po jego rozwiązaniu szkody z winy uczestnika zgromadzenia.

Nie jest jednak jasna relacja między tymi ust. 1 i 2. Mieszczą się one we wspólnej jednostce redakcyjnej, jednak mają różny zakres podmiotowy i przedmiotowy. Ust. 1 dotyczy organizatora i przewodniczącego zgromadzenia, ust. 2 – tylko organizatora. Nie jest jasne, czy odpowiedzialność organizatora dotyczy wszystkich szkód wyrządzonych przez uczestnika zgromadzenia, czy tylko tych szkód, które powstały z winy uczestnika, o których mowa w ust. 1. Taka interpretacja wynikałaby z tego, iż ustępy są w tym samym artykule, lecz jeśli tak, to dlaczego ustawodawca w ust. 2 nie odwołał się wprost do ust. 1? Ponadto przepis ten określa odpowiedzialność, posługując się pojęciami, które na tle konkretnych stanów faktycznych mogą być niejasne. To, czy ktoś jest uczestnikiem zgromadzenia, czy nim nie jest, może stać się w konkretnej sytuacji masowego zgromadzenia publicznego trudne do stwierdzenia. Trudna może być w konkretnej sytuacji ocena, czy szkoda została wyrządzona bezpośrednio po rozwiązaniu zgromadzenia, czy też nie, tym bardziej że zaskarżony przepis nie określa, czy dotyczy tylko szkód wyrządzonych w miejscu zgromadzenia. Niejasność zaskarżonego przepisu prowadzi do braku jego określoności i braku pewności prawa oraz pozostawia nadmierną swobodę organom stosującym prawo.

W konsekwencji niejasność przyjętej formuły odpowiedzialności uzasadnia stanowisko, zgodnie z którym zostały naruszone wymagania dostatecznej określoności przepisów prawnych wynikające z art. 2 konstytucji. Ponadto zaskarżony przepis wprowadza szeroko ujętą odpowiedzialność organizatora zgromadzenia za szkody spowodowane zachowaniem jego uczestników. Jeśli nawet przyjmie się, że odpowiedzialność odszkodowawcza organizatora ma być interpretowana w sposób zawężający, to znaczy w związku z ust. 1, ograniczającym tę odpowiedzialność do szkód z winy uczestnika, to jednak nadal nie zmienia to oceny dotyczącej nadmiernego zakresu odpowiedzialności organizatora, zważywszy na to, że inaczej niż na tle tradycyjnej formuły kodeksu cywilnego, wiążącej ryzyko odpowiedzialności z winą bezpośredniego sprawcy – chodzi o odpowiedzialność zwierzchnika za zawiniony czyn sprawczy – organizator nie ma żadnych możliwości kontrolowania postępowania uczestnika zgromadzenia.

Wykracza to w istotnym stopniu poza przyjęty zakres ryzyka ukształtowany na gruncie klasycznych mechanizmów odpowiedzialności odszkodowawczej, wiążących surową odpowiedzialność za czyn cudzy z pewnym typem więzi, zależności istniejącej między podmiotem odpowiedzialnym za czyn a sprawcą szkody – odpowiedzialność zwierzchnika za podwładnego, pracodawcy za pracownika, władzy publicznej za funk-

cjonariusza. Tymczasem nawet zachowanie najwyższego stopnia staranności przez organizatora zgromadzenia nie będzie pozwalało na wyłączenie jego odpowiedzialności. W tych warunkach nasuwa się więc wniosek, że celem tej zaostrzonej formuły odpowiedzialności jest wprowadzenie tego typu konstrukcji, która ma wywołać u potencjalnych organizatorów zgromadzenia swoisty efekt antymotywacyjny, a więc zniechęcający do organizowania zgromadzeń. Tak ukształtowana odpowiedzialność może prowadzić do oczywistego naruszenia konstytucyjnej gwarancji wolności zgromadzeń. Z tych powodów przepis ten jest niezgodny z art. 57 konstytucji.

Trzecia zmiana polega na nadaniu nowego brzmienia art. 12 ust. 1, którego zakwestionowany pkt 4 brzmi następująco: „zgromadzenie może być rozwiązane przez przedstawiciela organu gminy w sytuacji, gdy wygląd zewnętrzny uczestników zgromadzenia uniemożliwia ich identyfikację, a przewodniczący, uprzedzony o konieczności rozwiązania zgromadzenia, wzbrania się to uczynić”. Tak jak w przypadku znowelizowanego art. 2 ust. 2, również znowelizowany art. 12 w zakresie zwrotu „wygląd zewnętrzny uniemożliwiający identyfikację” uznany został za niezgodny z art. 2 konstytucji. Ponadto Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż art. 3 ust. 2 odnosi się do osób, a obecnie omawiany przepis do uczestników zgromadzenia, co dodatkowo pogłębia brak precyzji i niejasność regulacji. Przede wszystkim jednak zakwestionowany przepis godzi w art. 57 konstytucji stanowiący, iż każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Rozwiązanie zgromadzenia z powodu niemożności zidentyfikowania jego uczestników jest środkiem nadmiernym, naruszającym zasadę proporcjonalności w ograniczaniu praw i wolności konstytucyjnych.

Obowiązująca dotychczas regulacja, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, daje wystarczające środki likwidacji incydentów, które mogą stać się zagrożeniem dla pokojowego charakteru zgromadzenia. Obowiązujący art. 12 ust. 1 daje możliwość rozwiązania zgromadzenia przez przedstawiciela gminy, jeżeli przebieg zgromadzenia zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu o znacznych rozmiarach lub gdy narusza przepisy tej ustawy lub ustaw karnych, a przewodniczący zgromadzenia, uprzedzony o konieczności jego rozwiązania, wzbrania się to uczynić. Ponadto policja jest uprawniona między innymi do legitymizowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, zatrzymywania osób, zatrzymywania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia oraz do dokonywania kontroli osobistej. Na podstawie przepisów ustawy o Policji możliwe jest więc identyfikowanie osób uczestniczących w zgromadzeniu już wówczas, gdy występują pojedyncze incydenty lub fakty mogące stanowić zagrożenie dla pokojowego charakteru zgromadzenia.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż ustawowe ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności musi znajdować podstawę prawną w jednej z chronionych wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 konstytucji. Nie znalazł takich, stąd stwierdził, że ten przepis również jest niezgodny z konstytucją.

(Brak nagrania)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

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

Zdaniem Biura Legislacyjnego zakwestionowanie tych przepisów nie powoduje luki w prawie. Stąd inicjatywa ustawodawcza nie jest konieczna. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Bardzo dziękuję.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos?

Nie ma zgłoszeń.

W związku z tym proponuję przyjąć uchwałę informującą pana marszałka Senatu o przyczynach niezłożenia wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2004 r. dotyczącego ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach.

Kto jest za przyjęciem uchwały? (5)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Dziękuję. Jednomyślnie został przyjęty wniosek o przedstawienie informacji marszałkowi Senatu o przyczynach niezłożenia wniosku o podjęciu inicjatywy ustawodawczej w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego.

Przechodzimy do ostatniego punktu naszego posiedzenia, punktu szóstego, czyli rozpatrzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2008 r. dotyczącego ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Proszę o omówienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego przedstawiciela Biura Legislacyjnego pana Marka Jarentowskiego.

Bardzo proszę.

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

Dziękuję.

W wyroku o sygnaturze P 16/07 Trybunał Konstytucyjny zakwestionował kilka przepisów ustawy z 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych i ustawy z 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz zmianie niektórych innych ustaw. Pozwolę sobie pominąć cytowanie tych przepisów, bo są one dość długie, a czytane same i tak niewiele wnoszą. Mówiąc w skrócie i pomijając pewne różnice, zakwestionowane przepisy przewidywały, iż na wniosek członka spółdzielni lub osoby niebędącej członkiem spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe lub lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, po dokonaniu przez te osoby spłaty przypadającej na dany lokal części kosztów, zobowiązań, zadłużenia kredytowego i innych ustawowych opłat spółdzielnia jest zobowiązana zawrzeć umowę przeniesienia własności lokalu. Spółdzielnia mieszkaniowa zobowiązana była zawrzeć umowę w terminie trzech miesięcy od złożenia wniosku lub od dnia wejścia w życie ustawy w przypadku wniosków złożonych przed wejściem w życie zakwestionowanej nowelizacji.

Dodatkowo wprowadzono przepis karny stanowiący, że osoby wykonujące niektóre czynności w imieniu spółdzielni, dopuszczające do tego, że spółdzielnia nie zawiera umowy o przeniesienie własności lokalu w określonym terminie, podlegają karze ograniczenia wolności albo grzywny. Spółdzielnia nie miała żadnego wpływu na wysokość opłat wnoszonych przez uwłaszczającą się osobę. Opłaty te były sztywno ustalone przez ustawę i nie uwzględniały faktycznej, czyli rynkowej, wartości lokalu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, spółdzielnie są dobrowolnymi zrzeszeniami stanowiącymi realizację gwarantowanej przez konstytucję wolności zrzeszania się. Wszelka ingerencja ustawodawcza uszczuplająca prawa lub nakładająca obowiązki na spółdzielnie powinna to uwzględniać. Jednocześnie spółdzielnie mieszkaniowe stanowią jedną z form realizacji zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jednostki. W konsekwencji spółdzielnia korzysta z konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw, w tym z ochrony prawa własności przewidzianej w art. 64. Ochrony tej nie umniejsza fakt, że spółdzielnia jest osobą prawną. Majątek spółdzielni stanowi przedmiot własności prywatnej spółdzielni jako osoby prawnej, w związku z tym podlega również ochronie przewidzianej w art. 64 konstytucji.

Zgodnie z ust. 2 i 3 tego artykułu, własność i inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Trybunał Konstytucyjny przyznał, że z ekonomicznego punktu widzenia majątek spółdzielni jest własnością jej członków. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku spółek kapitałowych. Różnica jest taka, że spółdzielnie mieszkaniowe w przeciwieństwie do spółek nie mają charakteru zarobkowego. Dochody spółdzielni nie są więc wypłacane jej członkom. Nie oznacza to jednak, że członkowie spółdzielni nie odnoszą żadnych korzyści z tytułu działalności spółdzielni. Swoją dochód spółdzielnia przeznacza wszak na utrzymanie i eksploatację nieruchomości. Im większy dochód ma spółdzielnia, tym mniej, między innymi na remonty, wydają ze swojej kieszeni członkowie spółdzielni.

Jeśli zakwestionowane przepisy zezwalają na uwłaszczenie się niektórych członków spółdzielni wbrew jej woli, oznacza to uszczuplenie majątku samej spółdzielni, jak i pozostających w niej członków. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, skoro niedopuszczalne jest wypłacanie dywidendy w spółkach niektórym tylko akcjonariuszom spółki, to nie ma powodu, by odstępować od podobnej reguły w przypadku spółdzielni. Uwłaszczenie dotychczasowych spółdzielców następuje kosztem majątku będącego w dyspozycji spółdzielni, utożsamianej błędnie z jej zarządem, majątku tworzącego substrat ekonomicznej własności pozostałych spółdzielców. W niniejszej sprawie dochodzi do kolizji praw o różnej genezie: z jednej strony chronionej przez art. 64 konstytucji własności spółdzielni, z drugiej – uprawnienia do przekształcenia w prawo o mocniejszym tytule (ze spółdzielczego w własność), wykreowanego przez ustawę zwykłą.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż nie występuje tu kolizja prawa własności należącej do spółdzielni z prawem do zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej. Potrzeba mieszkaniowa członka spółdzielni jest wszak zaspokojona. Zwykła ustawa przyznała mu tylko uprawnienie do przekształcenia prawa słabszego w silniejsze. Z konstytucji można wyprowadzić prawo do zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej, lecz niepodobna wyprowadzać prawa do tytułu, w oparciu o które powinno to na-

stępować. Trybunał stwierdził więc, że brak jest uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych dla owego przymusowego przekształcenia prawa do mieszkania.

Rozważając finansowy aspekt uszczuplenia własności spółdzielni, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że ustawodawca nieadekwatnie określił sumę kosztów, jaką winna zwrócić spółdzielnia osoba uwłaszczająca się. W przypadku gdy wygasa lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielnia ma obowiązek wypłacenia dotychczasowemu beneficjentowi tego prawa rynkową wartość mieszkania. Zakwestionowana nowelizacja nie przewidywała podobnej reguły w przypadku, gdy dotychczasowy spółdzielca umacnia swe prawo poprzez zmianę danego prawa na własność. Wszelkie korzyści płynące ze znacznego wzrostu wartości mieszkań wskutek upływu czasu i zmian gospodarczych przypadają osobom uwłaszczającym się. Ich korzyść jest tym większa, że przez wiele lat ich spółdzielcze prawo do mieszkania było sponsorowane przez państwo. W konsekwencji wzbogacają się kosztem osób, które nadal pozostają członkami spółdzielni, oraz kosztem podatnika. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że zakwestionowane przepisy są niezgodne z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 konstytucji.

Dodam jeszcze, że stwierdzenie przez Trybunał niezgodności z konstytucją powyższych przepisów powoduje bezprzedmiotowość stwierdzania niezgodności, choć ona jest oczywista, przepisów karnych, które były związane z niewykonaniem przez niektóre osoby obowiązków wynikających z tej zakwestionowanej ustawy. Niezależnie od tego Trybunał wskazał, że przesłanka deliktu karnego: dopuszczenie do niezawarcia umowy, sama w sobie jest niedookreślona (sposób opisanego czynu jest zbyt szeroki). Ponadto brak jest proporcjonalności między sankcją karną a celem regulacji (przekształcenie własnościowe). Zastosowanie sankcji karnej za dopuszczenie do niezawarcia umowy jest tym bardziej nieuzasadnione, że członkom spółdzielni nie przysługuje przecież prawo do skorzystania z drogi cywilno-procesowej w celu dochodzenia swojego prawa.

W konsekwencji przepisy zawierające sankcje karne też są niezgodne z art. 2 konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zdecydował się odroczyć utratę mocy przepisów wskazanych w części pierwszej, pkt 1–4, sentencji. Zdaniem Trybunału niektóre następstwa działania przepisów wskazanych w części pierwszej, pkt 1–4, sentencji wyroku są nieodwracalne, w szczególności te związane z dokonanymi przekształceniami w zakresie praw podmiotowych. Trybunał zdecydował o skorzystaniu z odroczenia, umożliwiając ustawodawcy ukształtowanie takiego przyszłego stanu prawnego, który w maksymalny sposób będzie sprzyjał przywróceniu konstytucyjności, a także złagodzi skutki obowiązywania niekonstytucyjnych przepisów.

Wprowadzając nowe przepisy, ustawodawca powinien tak ukształtować ich skutki intertemporalne, aby możliwe było zminimalizowanie negatywnych następstw działania przepisów obecnie uznanych za niekonstytucyjne. Trybunał nie dysponuje tego rodzaju możliwościami. Z dniem 18 lutego 2009 r. Ministerstwo Infrastruktury rozpoczęło konsultacje społeczne nad projektem ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, mającym na celu, zdaniem ministra, wykonanie wyroku oraz pilne zmiany. Choć zdaniem Biura Legislacyjnego należy wykonać ten wyrok w sensie podjęcia inicjatywy, to z drugiej strony, zważywszy na to, że Ministerstwo Infrastruktury podjęło już czynności w tej sprawie, biuro uważa, że z punktu widzenia Senatu wnoszenie inicjatywy na tym etapie jest na razie zbędne. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Nikt nie zgłosił się do dyskusji.

Proponuję, abyśmy przegłosowali uchwałę o poinformowaniu pana marszałka Senatu o przyczynach niezłożenia wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej.

Kto jest za przyjęciem uchwały? (5)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Dziękuję. Uchwała została przyjęta jednomyślnie.

Wyczerpaliśmy porządek obrad dzisiejszego posiedzenia Komisji Ustawodawczej.

Dziękuję bardzo wszystkim państwu senatorom, dziękuję Biuru Legislacyjnemu.

Przypominam, że kolejne posiedzenie odbędzie się 20 kwietnia o godzinie 11, na które już serdecznie zapraszam. Dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

(Koniec posiedzenia o godzinie 12 minut 37)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851