



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(657)

147. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 15 stycznia 2009 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2003 r. dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (sygnatura akt K 25/01).
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2008 r. dotyczący ustawy – Prawo lotnicze (sygnatura akt K 44/07).

(Początek posiedzenia o godzinie 12 minut 07)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski)

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Otwieram posiedzenie.

Stwierdzam, że jest kworum.

W porządku posiedzenia mamy rozpatrzenie dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Oddaję głos przedstawicielowi Biura Legislacyjnego.

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Zbigniew Gromek:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Zacznę od omówienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2003 r. dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, sygnatura akt K 25/01.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z konstytucją trzech artykułów kodeksu postępowania cywilnego: art. 479⁵⁴, art. 479⁶⁵ i art. 479⁷⁶. Trybunał wydał wyrok zakresowy, stwierdzając niekonstytucyjność wskazanych przepisów w zakresie, w jakim przepisy te nie przewidują obowiązku zwrotu kosztów postępowania. Trybunał odroczył wejście w życie wyroku do dnia 30 czerwca 2004 r. i z tym dniem wyrok wszedł w życie, czyli już ponad cztery i pół roku temu. Dotychczas żaden podmiot nie podjął inicjatywy wykonania wyroku. Już na wstępie zaznaczę, że w opinii Biura Legislacyjnego wyrok nie wymaga wykonania.

Przedstawię teraz stan prawny. W dziale IVa kodeksu postępowania cywilnego uregulowano w sposób szczególny postępowanie w sprawach gospodarczych, czyli postępowanie w sprawach stosunków cywilnych między przedsiębiorcami. W przepisach regulujących postępowanie gospodarcze wyodrębniono z kolei szczególne postępowania między innymi w zakresie uznania postanowień wzorca umowy za niedozwolone, w zakresie spraw dotyczących regulacji energetyki, w zakresie spraw związanych z regulacją telekomunikacji i poczty, jak również w zakresie spraw dotyczących regulacji transportu kolejowego. Wskazane postępowania są objęte wspólną nazwą: postępowania w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów.

Wspólną cechą tych postępowań jest to, że mają one mieszany charakter, wyrażający się w występowaniu dwóch faz postępowania. W pierwszej fazie postępowanie toczy się przed organem administracji, czyli Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsu-

mentów, Urzędem Regulacji Energetyki czy też innymi właściwymi urzędami, w trybie postępowania administracyjnego. W postępowaniu tym nie przysługuje odwołanie do organów wyższego stopnia. Odwołanie może zostać wniesione do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W następstwie wniesionego odwołania następuje przejście do drugiej fazy postępowania: fazy sądowej. W przypadku postępowania sądowego w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów ustawodawca odmiennie od zasad ogólnych, zawartych w kodeksie postępowania cywilnego, uregulował kwestie zwrotu kosztów postępowania. Organy administracji rządowej, od których decyzji zostało wniesione odwołanie i które w związku z tym są stroną postępowania, zostały zwolnione z obowiązku zwrotu kosztów postępowania również wówczas, gdy sąd uwzględnił skargę na decyzję wydaną przez ten organ. Oznacza to, że w tym zakresie ustawodawca wprowadził wyjątek od zasady generalnej, że stronie, której żądanie sąd uwzględnił, przysługuje zwrot kosztów postępowania od strony przegrywającej. Właśnie kwestia regulacji, która dopuszcza brak zwrotu kosztów postępowania mimo przegranej, stanowiła przedmiot rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

Przejdę teraz do przedstawienia wzorców konstytucyjnych i rozstrzygnięć, które w tym zakresie przyjął Trybunał Konstytucyjny. Kontrolowana była zgodności wskazanych przepisów z konstytucyjnym prawem do sądu określonym w art. 45 konstytucji. W uzasadnieniu wyroku Trybunał przypomniał, że naruszenie prawa do sądu może mieć różny charakter: bezpośredni, kiedy wyraźnie wyłączona jest droga sądowa w określonej sprawie, lub pośredni, kiedy ustawodawca wprowadzi określone wymagania proceduralne, których ukształtowanie może skutkować nadmiernym utrudnieniem uruchomienia bądź prowadzenia postępowania sądowego. Trybunał w dalszej kolejności wskazał, że regulacje, które dotyczą zwrotu kosztów postępowania, kształtują bezpośrednio możliwość dochodzenia przed sądem swoich praw przez podmioty konstytucyjnych wolności i praw. Zatem regulacje te są bezpośrednio związane z konstytucyjnym prawem do sądu.

Trybunał uznał, że regulacje wprowadzone w art. 479⁵⁴, 479⁶⁵ i 479⁷⁶ w sposób rzeczywisty i istotny ograniczają możliwość dochodzenia ochrony praw na drodze sądowej. Strona odwołująca się od decyzji każdorazowo zostaje bowiem obciążona obowiązkiem poniesienia kosztów postępowania, nawet gdy kwestionowana decyzja w sposób oczywisty jest niezgodna z prawem. Trybunał podkreślił, że konsekwencją opisanego regulacji jest to, że jednostki mogą rezygnować z możliwości szukania ochrony swoich interesów na drodze sądowej z uwagi na to, że nawet w przypadku wygrania sprawy zostaną one obciążone kosztami postępowania. Trybunał Konstytucyjny uznał regulację w tym kształcie za niezgodną z art. 45 konstytucji.

Przejdę teraz do kwestii wykonania wyroku. Jak wskazałem na wstępie, w opinii Biura Legislacyjnego wyrok wydaje się nie wymagać wykonania. Należy wskazać, że w następstwie wejścia w życie wyroku, co nastąpiło ponad cztery lata temu, moc prawną utraciły art. 479⁵⁴, art. 479⁶⁵ i art. 479⁷⁶ w zakresie, w jakim nie przewidują obowiązku zwrotu kosztów postępowania. Nadanie wyrokowi charakteru zakresowego powoduje, że z dniem wejścia w życie wyroku przestały obowiązywać przepisy wprowadzające odrębne zasady co do zwrotu kosztów postępowania w sprawach gospodarczych. Obecnie kwestie te normują zasady ogólne kodeksu postępowania cywilnego. W związku z tym wyrok nie wymaga wykonania. Konsekwencją wyroku było uchYLENIE niekonstytucyjnej normy o charakterze szczegółowym wyłączającej zwrot kosztów

postępowania. Zastosowanie znajdują tu ogólne zasady normujące zwrot kosztów postępowania. Tak więc wyrok przywraca stan zgodny z konstytucją.

Chciałbym zwrócić uwagę na jedną sprawę. Trybunał Konstytucyjny posłużył się formułą wyroku zakresowego, stwierdzając, że przepis jest w pewnym zakresie niekonstytucyjny. Formalnie oznacza to, że przepisy, które były poddane kontroli w przedmiotowej sprawie, nie zostały uchylone, choć jednocześnie faktycznie nie mogą obecnie znaleźć zastosowania. Należy zwrócić uwagę na to, że przepisy te nadal formalnie obowiązują i winny zostać uchylone. Niemniej jednak to uchycenie powinno nastąpić przy okazji wprowadzania szerszej nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego. Dlatego wydaje się zbędne wykonanie wyroku, które miałyby polegać wyłącznie na uchyleniu trzech przepisów, które i tak od dnia wejścia w życie wyroku nie mogą znaleźć zastosowania.

To wszystko. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Bardzo dziękuję.

Otwieram dyskusję.

Czy ktoś z członków komisji chce zabrać głos, zadać jakieś pytanie? Nie widzę chętnych.

W związku z tym zgłaszam projekt uchwały: Komisja Ustawodawcza po rozpatrzeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2003 r. dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego nie widzi potrzeby podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie realizacji tego wyroku.

Kto z członków komisji jest za przyjęciem takiej uchwały? Proszę o podniesienie ręki. (4)

4 głosy za, nikt nie głosował przeciw i nikt nie wstrzymał się od głosu.

Przechodzimy do rozpatrzenia drugiego wyroku.

Panie Zbyszku, proszę bardzo.

Główny Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Zbigniew Gromek:

Bardzo dziękuję.

Druga informacja odnosi się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2008 r. dotyczącego ustawy – Prawo lotnicze, sygnatura akt K 44/07.

W wyroku Trybunał stwierdził niezgodność z konstytucją art. 122a ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze. Sprawa ta swego czasu wywołała pewne zainteresowanie, bo przepis, który za chwilę omówię, pozwalał na zniszczenie cywilnych statków powietrznych znajdujących się w locie, statków z pasażerami na pokładzie. Trybunał Konstytucyjny nie odroczył wejścia w życie wyroku, wszedł on w życie z dniem 3 października 2008 r. Dotychczas żaden podmiot nie wystąpił z inicjatywą wykonania wyroku. W opinii Biura Legislacyjnego – o czym szerzej powiem na końcu – wyrok wydaje się nie wymagać wykonania.

Przedstawię teraz stan prawny. W ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze określone zostały między innymi zasady korzystania przez statki powietrzne z pol-

skiej przestrzeni powietrznej, jak również zasady organizacji ruchu lotniczego. Te kwestie regulowały przepisy art. 118a–126. W ramach tych przepisów unormowane zostały między innymi uprawnienia służb kontroli ruchu lotniczego w zakresie kierowania ruchem lotniczym i regulowania go. Przepisy te upoważniały służby kontroli ruchu lotniczego do wydawania określonych poleceń załogom statków powietrznych. Te polecenia mogą obejmować między innymi nakaz zmiany parametrów lotu czy też nakaz lądowania.

W następstwie zamachów terrorystycznych, które miały miejsce w Stanach Zjednoczonych w dniu 11 września 2001 r., w systemach prawnych wielu państw pojawiła się tendencja do wprowadzania regulacji, które miałyby przeciwdziałać zamachom terrorystycznym. Ze względu na możliwość wykorzystania jako środka zamachu terrorystycznego cywilnego statku powietrznego, w szczególności pasażerskiego, w ustawodawstwach wielu państw przyznane zostały właściwym organom kontroli lotu i wojskowym kompetencje do podjęcia decyzji o zniszczeniu statków powietrznych znajdujących się w locie, jeżeli z okoliczności wynika, że zostaną one użyte jako środek zamachu terrorystycznego. Wprowadzenie tego typu regulacji uzasadniane było tym, że wykorzystanie samolotu jako środka zamachu terrorystycznego powoduje bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia bardzo wielu ludzi znajdujących się w planowanym celu zamachu, sami zaś pasażerowie porwanego samolotu i tak najprawdopodobniej zginą w następstwie zamachu.

Podobne stosowne zmiany zostały wprowadzone do polskiego systemu prawnego. W następstwie nowelizacji ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. do ustawy – Prawo lotnicze dodany został art. 122a: „Jeżeli wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa i organ dowodzenia obroną powietrzną, uwzględniając w szczególności informacje przekazane przez instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego, stwierdzi, że cywilny statek powietrzny jest użyty do działań sprzecznych z prawem, a w szczególności jako środek ataku terrorystycznego z powietrza, statek ten może być zniszczony na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej”. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu zasady podejmowania decyzji o zniszczeniu samolotu były określone nie tyle w samej ustawie – Prawo lotnicze, ile w art. 18b ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej. Z kolei art. 18b ust. 6 zawiera upoważnienie do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu podejmowania decyzji o zniszczeniu statku powietrznego. Realizację tejże delegacji stanowi rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie postępowania przy stosowaniu środków obrony powietrznej w stosunku do obcych statków powietrznych niestosujących się do wezwań państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym. Najdalej idącym środkiem przewidzianym w rozporządzeniu była możliwość zniszczenia statków powietrznych, jeżeli z okoliczności towarzyszących sprawie wynika, że miałyby one zostać użyte jako środki ataku terrorystycznego.

Przejdę teraz do przedstawienia najważniejszych motywów, na których oparł się Trybunał Konstytucyjny w przedmiotowej sprawie.

Wzorcami kontroli art. 122a ustawy – Prawo lotnicze były art. 2, art. 30 oraz art. 31 ust. 3 konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w przedmiotowej sprawie uznał, że przepis art. 122a jest niezgodny ze wszystkimi wskazanymi wzorcami kontroli. Teraz króciutko przedstawię, na czym polegała niekonstytucyjność w odniesieniu do każdego z wzorców.

Jeśli chodzi o zgodność art. 122a ustawy – Prawo lotnicze z art. 2 konstytucji i zawartym w nim nakazem dostatecznej określoności przepisów prawnych, wątpliwości Trybunału wywołała prawidłowość określenia w art. 122a przesłanek, których wystąpienie warunkuje podjęcie decyzji o zniszczeniu statku powietrznego. Przypomnę, że przepis wskazywał następujące przesłanki: względy bezpieczeństwa państwa i stwierdzenie wykorzystania statku powietrznego do celów niezgodnych z prawem. Trybunał Konstytucyjny uznał, że sposób sformułowania tychże przesłanek nie spełnia wymogu dostatecznej precyzji, w szczególności, jeśli weźmie się pod uwagę skutki podjęcia decyzji o zniszczeniu samolotu, czyli śmierć wszystkich osób znajdujących się na pokładzie samolotu. Trybunał Konstytucyjny skonstatował, że tak bardzo niedookreślone przesłanki pozwalają w tym przypadku na zbyt daleko idącą swobodę decyzji organów stosujących prawo. Tymczasem z uwagi na skutki takiej decyzji, czyli śmierć osób znajdujących się na pokładzie, swoboda ta powinna być maksymalnie ograniczona.

W odniesieniu do drugiego ze wskazanych wzorców kontroli, art. 30 konstytucji – przypomnę, że przepis ten statuuje zasadę godności człowieka jako źródło konstytucyjnych wolności i praw jednostki – Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w odróżnieniu od zamachowców załoga samolotu oraz pasażerowie nie przyczyniają się swoim zachowaniem do podjęcia decyzji o zestrzeleniu samolotu. W związku z tym spowodowanie śmierci tychże osób w następstwie zniszczenia samolotu oznacza, że władze publiczne traktują te osoby w sposób czysto przedmiotowy, co jest niezgodne z zasadą godności człowieka, wyrażoną w art. 30 konstytucji.

Kolejnym wzorcem kontroli była zasada proporcjonalności, wyrażona w art. 31 ust. 3 konstytucji. Przepis ten określa dopuszczalny zakres ograniczenia wolności i praw jednostki oraz ewentualne warunki, które na to pozwalają. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 122a ustawy – Prawo lotnicze przyznaje wyższą rangę prawu do ochrony życia osób, które znajdują się w potencjalnym celu zamachu, niż osób znajdujących się na pokładzie porwanego samolotu. Przepis ten dopuszcza wręcz pogwałcenie prawa do życia osób, które znajdują się na pokładzie porwanego samolotu. W ocenie Trybunału takie zróżnicowanie nie znajduje uzasadnienia w świetle konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

Przejdę teraz do wykonania wyroku...

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Musimy to omówić w trzy minuty, bo zaraz zaczynamy głosowania.)

Zatem w minutę.

Uchylenie art. 122a powoduje, że odpowiednie organy zostały pozbawione jednego z wielu instrumentów, które przewidują obowiązujące przepisy, pozwalających na walkę z terroryzmem. Niemniej był to instrument najdalej idący i taki, który wywołuje najwięcej kontrowersji. Spowodowana w następstwie wyroku sytuacja, w której ten jeden instrument nie może obecnie być zastosowany, nie prowadzi do powstania luki prawnej, która powodowałaby konieczność wykonania wyroku w drodze zaproponowania stosownej inicjatywy ustawodawczej. W związku z tym w opinii Biura Legislacyjnego wyrok wydaje się nie wymagać wykonania. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Bardzo dziękuję.

Czy są jakieś pytania ze strony członków komisji? Nie ma.

Zgłaszam projekt uchwały: komisja po rozpatrzeniu tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie widzi potrzeby przygotowania inicjatywy ustawodawczej w zakresie jego realizacji.

Kto z członków komisji jest za? (3)

Jednogłównie za.

Dziękuję.

Zamykam posiedzenie.

(Koniec posiedzenia o godzinie 12 minut 28)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851