

NOTATKA

z posiedzenia Komisji Ustawodawczej

Data posiedzenia: 11 stycznia 2010 r.

Nr posiedzenia: 267

Posiedzeniu przewodniczył: senator Piotr Zientarski – przewodniczący komisji.

- Porządek posiedzenia:**
1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 października 2009 r. dotyczącego ustawy – Prawo o ruchu drogowym (*sygn. akt Kp 4/09*).
 2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2007 r. oraz postanowienia sygnalizacyjnego z dnia 4 marca 2008 r. dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (*sygn. akt K 26/05*).
 3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 listopada 2009 r. dotyczącego ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze (*sygn. akt P 88/08*).

W posiedzeniu uczestniczyli: – senatorowie członkowie komisji: Stanisław Gogacz, Marek Trzciniński, Piotr Zientarski,

– przedstawiciel Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu: Anna Michalak.

Przebieg posiedzenia:

Ad. 1 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2009 r. dotyczącego ustawy – Prawo o ruchu drogowym (*sygn. akt Kp 4/09*) omówiła przedstawiciel Biura Legislacyjnego Anna Michalak. Wyjaśniła, że kontrolę konstytucyjności zainicjował Prezydent RP, który zwrócił się - w trybie kontroli prewencyjnej (a zatem przed podpisaniem ustawy) - o zbadanie zgodności z konstytucją ustawy z 2 kwietnia 2009 r. zmieniającej między innymi ustawę Prawo o ruchu drogowym. Zarzuty odnosiły się do tego fragmentu nowelizacji, który dotyczył warunków odpowiedzialności administracyjnej za naruszenie przepisów ruchu drogowego w zakresie dopuszczalnej prędkości: nowelizacja odchodziła w tym zakresie od karania za wykroczenia, wprowadzając w to miejsce przede wszystkim kary pieniężne, nakładane administracyjnie.

Trybunał uznał za niedopuszczalne podwójne, równoległe karanie sprawcy (kara administracyjna i penalizacja przez naliczanie punktów karnych) przy równoczesnym pozbawieniu sprawcy takiego naruszenia gwarancji procesowych, które pozwalają na ocenę subiektywnego stosunku sprawcy do czynu.

Błędy legislacyjne, których następstwem było stwierdzenie niekonstytucyjności, nie wynikają bowiem z faktu posłużenia się przez ustawodawcę niewłaściwym narzędziem co do zasady, lecz z okoliczności, że narzędzia tego użyto w sposób nieumiejętny: pozostawiając luki proceduralne lub fragmentarycznie przywracając na etapie prac parlamentarnych rozwiązania materialnoprawne bez przywrócenia (lub stworzenia na nowo) niezbędnych dla ich operacjonalizacji procedur. Nie zachowano także zasady, że skoro wprowadzane przepisy mają na celu doprowadzenie do zwiększenia bezpieczeństwa na drogach przez dyscyplinowanie kierowców do zachowania bezpiecznej szybkości, używane do tego celu środki nie mogą realizować czysto fiskalnych celów (zabezpieczenie egzekucji kar pieniężnych od właścicieli pojazdów, wobec których kary nie orzeczono).

A.Michalak dodała, że nowelizacja wyłączyła stosowanie kodeksu wykroczeń w stosunku do przekraczania przez kierujących pojazdami dopuszczalnej prędkości. Orzeczenie niezgodności z konstytucją noweli tylko, co do zakresu zaskarżenia (bez stwierdzenia nierozzerwalnego związku

z całą ustawą) spowodowałoby, że naruszenie dopuszczalnej prędkości nie byłoby w ogóle karane. Dlatego Trybunał stwierdził, że przepisy uznane za niekonstytucyjne pozostają w nierozdzielnej więzi z całą ustawą. To powoduje, że cała nowelizacja nie może wywrzeć skutków prawnych. Istniejący dotychczas system karania za przekroczenie prędkości, zarówno co do kwestii materialnoprawnych (przekroczenie dopuszczalnej prędkości jest wykroczeniem), jak i proceduralnych (tryb wykroczeniowy z możliwością odwołania sądowego) – zostaje utrzymany.

Przedstawicielka Biura Legislacyjnego stwierdziła, że wobec powyższego podejmowanie inicjatywy ustawodawczej wykonującej orzeczenie TK jest zbędne.

Przewodniczący komisji Piotr Zientarski zaproponował, aby komisja nie wносиła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Komisja jednogłośnie (3 głosy „za”) przyjęła przedstawiony wniosek.

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

Ad. 2 Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2007 r. (sygn. akt K 26/05) oraz postanowienie sygnalizacyjne z dnia 4 marca 2008 r. dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego przedstawiła przedstawicielka Biura Legislacyjnego Anna Michalak.

Uznając konstytucyjność art. 1046 § 4 k.p.c. Trybunał wskazał, iż przepis ten zawiera te wszystkie elementy normy skierowanej do komornika, które umożliwiają jego stosowanie w postępowaniu egzekucyjnym. Jednocześnie, Trybunał w trybie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w związku z ww. wyrokiem zasygnalizował Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej - dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej - potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu jasnego określenia w ustawie o ochronie praw lokatorów obowiązków gminy związanych ze wskazaniem tymczasowego pomieszczenia, o którym mowa w art. 1046 § 4 k.p.c.

Trybunał zasygnalizował potrzebę dostosowania przepisów ustawy w taki sposób, aby było jasne, na czym polegają obowiązki gminy w zakresie „wskazania tymczasowego pomieszczenia”. Jednocześnie, TK podniósł brak jasnego wyłączenia ochrony wynikającej z art. 1046 § 4 k.p.c. w stosunku do osób znęcających się nad członkami rodziny. Powoduje to, że ochrona ofiar staje się iluzoryczna, wobec zapewnienia sprawcy ochrony przed eksmisją na bruk (zgodnie z art. 14 i 16 w związku z art. 17 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Anna Michalak wskazała, iż trwają uzgodnienia resortowe w związku z projektem Komisji Kodyfikacyjnego Prawa Cywilnego działającej przy Ministrze Sprawiedliwości z dnia 4 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Omawiany projekt stanowi wykonanie omawianych orzeczeń TK w zakresie zagwarantowania ochrony członkom rodziny osoby w stosunku, do której orzeczono nakaz opróżnienia lokalu, ze względu na znęcanie się nad rodziną (art. 5 projektu). W odniesieniu do pozostałych zmian ustawodawczych postulowanych przez TK, ponieważ żaden uprawniony podmiot nie wniósł inicjatywy ustawodawczej, proponuje się dokonanie odpowiednich zmian w przepisach o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego poprzez: zdefiniowanie tymczasowego pomieszczenia, wskazania obowiązku gminy do wskazania takiego pomieszczenia, możliwości zawarcia umowy o odpłatne używanie tymczasowego pomieszczenia na czas nie dłuższy niż sześć miesięcy oraz ustalenie, iż lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali socjalnych oraz tymczasowych pomieszczeń, mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony.

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

Komisja jednogłośnie przyjęła przedstawiony wniosek (3 głosy „za”).

Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy został upoważniony senator Marek Trzciniński.

Konkluzja Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Ad. 3 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2009 r. (sygn. akt P 88/08) dotyczy ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze (p.u.n.) omówiła przedstawicielka Biura Legislacyjnego Anna Michalak.

Wyjaśniła, że Trybunał orzekł o niezgodności art. 28 ust. 1 ustawy, w zakresie odnoszącym się do dłużnika niekorzystającego z pomocy adwokata lub radcy prawnego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Kwestionowany przepis stanowi, że wniosek dłużnika o ogłoszenie upadłości nieodpowiadający wymogom określonym w ustawie lub nienależycie opłacony zwraca się bez wzywania o uzupełnienie lub opłacenie wniosku. Zdaniem Trybunału w stosunku do dłużnika nie korzystającego z fachowej pomocy prawnej bezwarunkowy zwrot wniosku dotkniętego jakimikolwiek brakami stanowi sankcję nieproporcjonalną do efektów, jakim miała służyć. Rygorizm przewidziany przez ustawodawcę jest niedopuszczalny, gdy strona działa sama, bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika.

Skutkiem wyroku jest wyeliminowanie z obrotu prawnego, z chwilą ogłoszenia jego sentencji w Dzienniku Ustaw tj. z dniem 16 listopada 2009 r. normy zawartej w art. 28 ust. 1 p.u.n., we wskazanym w wyroku zakresie. W nowym stanie prawnym obowiązkiem sądu będzie wezwanie dłużnika, niekorzystającego z pomocy adwokata lub radcy prawnego, pod rygorem zwrotu wniosku, do uzupełnienia lub poprawienia braków formalnych wniosku o ogłoszenie upadłości na zasadach przewidzianych w art. 130 Kodeksu postępowania cywilnego, stosowanym odpowiednio na podstawie art. 35 p.u.n. Na zarządzenie przewodniczącego, w którym dokładnie określone muszą być zarówno braki formalne jak i termin ich uzupełnienia oraz skutki niezachowania tego terminu, dłużnikowi nie przysługuje zażalenie. Dłużnik będzie miał, zatem siedem dni od chwili doręczenia mu wezwania na uzupełnienie lub poprawienie braków. Wniosek dłużnika poprawiony lub uzupełniony w terminie wywoła skutki od chwili jego wniesienia. Natomiast w wypadku bezskutecznego upływu terminu przewodniczący zwróci wniosek dłużnikowi. Wniosek zwrócony w tym trybie nie wywoła skutków, jakie ustawa wiąże z jego wniesieniem, a w celu wszczęcia postępowania upadłościowego dłużnik będzie musiał powtórzyć wniosek, licząc się z konsekwencjami uchybienia dwutygodniowemu terminowi złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości (art. 21 ust. 3 ustawy).

A.Michalak dodała, że w celu wykonania orzeczenia, Biuro Legislacyjne proponuje nadanie nowego brzmienia art. 28 ust.1 p.u.n. oraz skreślenie dotychczasowego ust. 2.

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

Komisja jednogłośnie przyjęła przedstawiony wniosek (3 głosy „za”).

Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy został upoważniony senator Piotr Zientarski.

Konkluzja Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

W posiedzeniu komisji nie uczestniczyły osoby wykonujące działalność lobbingową.