

Obserwacja procesu legislacyjnego rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych

<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12280751>

Projekt tworzony jest w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Przed 11 stycznia 2016 roku projektu **nie wpisano do Wykazu** prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (<http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/wykaz-prac-legislacyjnych/7.Wykaz-prac-legislacyjnych-i-programowych-Rady-Ministrow.html?szukaj=76267>). Jest to **postępowanie niezgodne z par. 25 pkt. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów**, który brzmi: „1. Rozpoczęcie prac nad opracowaniem projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia poprzedza się złożeniem wniosku o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac legislacyjnych.”

Na platformie RPL został upubliczniony 11 stycznia 2016 roku. Pisma dotyczące procesu legislacyjnego podpisywał podsekretarz stanu Marcin Warchoła.

Projekt jest objęty naszym monitoringiem od 11 stycznia 2016 roku.

Celem nowelizacji początkowo (I projekt) było zlikwidowanie, a następnie (II projekt) ograniczenie do konsumentów oraz (III projekt) producentów rolnych prowadzących gospodarstwo rodzinne uprzywilejowanej pozycji podmiotów dochodzących swoich roszczeń w sporach z bankami.

Ustawą z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw wprowadzono zapis (w art. 13 ust. 1a) zgodnie, z którym w sprawach o roszczenia wynikające z czynności bankowych, opłata stosunkowa wynosi 5% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia, jednak nie więcej niż 1000 złotych. Jest to wyjątek od ogólnej zasady mówiącej, że opłata taka pobierana w sprawach o prawa majątkowe wynosi 5% wartości przedmiotu sporu jednak nie mniej niż 30 złotych i nie więcej niż 100 000 złotych.

Jak napisano w OSR: „Oznacza to, że w przypadku spraw, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa 20 000 zł, strona dochodząca roszczeń wynikających z czynności bankowych cieszy się nieuzasadnionym uprzywilejowaniem względem stron dochodzących roszczeń wynikających z innego źródła.”

Po wprowadzeniu zaproponowanych zmian banki oraz inne osoby prawne będą płaciły wyższe opłaty stosunkowe.

Najważniejsze spostrzeżenia poczynione w okresie od 11 stycznia do 15 lutego 2016 roku:

- Większość dokumentów umieszczonych na platformie RPL są w formacie nieprzeszukiwalnym - pdf.
- Projekt był przygotowywany w trybie odrębnym bez przeprowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania. OSR dołączono dopiero na etapie Rady Ministrów lub skierowania projektu do Sejmu. Wobec nie umieszczenia do 15 lutego na platformie RPL żadnych dokumentów w zakładce „Rada Ministrów” nie można jednoznacznie stwierdzić kiedy to nastąpiło. Fakt zastosowania trybu odrębnego (par. 61 pkt. 5 Regulaminu pracy Rady Ministrów) **uzasadniono** lapidarnie: „istnieje pilna potrzeba uchylecia powyższego przepisu” (chodzi o art. 13 ust. 1a ustawy Prawo Bankowe). Z informacji umieszczonej w OSR w punkcie „Jaki problem jest rozwiązywany?” można wywnioskować, że przyczyną pośpiechu był fakt możliwości utraty części wpływów do budżetu. O nowelizowanej ustawie pisze się tam: „Przedmiotowa zmiana (z 2015 r.) oznacza także zmniejszenie wpływów do budżetu państwa, z tytułu opłat sądowych za przedmiotowe sprawy.”
- Na platformie RPL pierwsze dokumenty umieszczono 11 stycznia 2016 roku. Było to pismo z 5 stycznia 2016 r. podsekretarz stanu Marcin Warchoła do Sekretarza Komitetu Stałego Rady Ministrów z prośbą o zgodę na rozpatrzenie projektu pomimo **nieprzeprowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania oraz braku OSR**. Zgodnie z par. 61 pkt. 5 Regulaminu pracy Rady Ministrów zgodę taką powinien wydać **Przewodniczący Komitetu Stałego Rady Ministrów**. Do pisma dołączono projekt ustawy bez daty, który przewidywał całkowite uchYLENIE art. 13 ust. 1a ustawy Prawo Bankowe (projekt w wersji I). **Dokumenty te pomyłkowo umieszczono w zakładce „Uzgodnienia”**.
- To samo pismo z 5 stycznia 2016 r. umieszczono też w zakładce „Stały Komitet Rady Ministrów”. 8 lutego br. **Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów** poprosiła członków Komitetu o **przedstawienie uwag** do 12 lutego br. Wyznaczenie tak krótkiego terminu (mniej niż 7 dni) wskazuje na to, że wydano zgodę na tryb odrębny, ale wnioskodawca do 15 lutego nie umieścił na platformie RPL żadnego dokumentu świadczącego o jej istnieniu. Gdyby takiej zgody nie było doszłoby do naruszenia par 63. pkt. 2 RpRM.

- Uwagi do I wersji projektu ustawy zgłosili Ministerstwo Rozwoju oraz KPRM (minister Henryk Kowalczyk). Ministerstwo Finansów nie wniosło uwag, a MSZ stwierdził brak sprzeczności z prawem europejskim. KPRM zwrócił uwagę na konieczność przygotowania OSRu. Minister Rozwoju wniósł o rozszerzenie projektu ustawy o regulację dotyczącą pokrywania kosztów mediatorów w mediacji sądowej.
- 13 stycznia Ministerstwo Sprawiedliwości wystosowało **drugie pismo do Sekretarza Komitetu Stałego Rady Ministrów** przesyłając „w trybie autopoprawki” **zmienioną wersję (II) projektu ustawy**. Stwierdzono w nim, że „w wyniku dodatkowych analiz” uznano, że należy utrzymać obniżoną opłatę stosunkową „w sprawach o roszczenia konsumentów wynikające z czynności bankowych.” Tego samego dnia Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów poprosiła członków Komitetu o **przedstawienie uwag do dnia następnego (14 stycznia)**. Tym razem uwagi zgłosili Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz UOKiK. MSZ ponownie potwierdził zgodność projektu z prawem europejskim. Minister Rolnictwa wniósł o objęcie obniżoną opłatą także producentów rolnych prowadzących gospodarstwo rodzinne. Prezes UOKiK zaproponował doprecyzowanie zapisu dotyczącego obniżonej opłaty dla konsumentów, w ten sposób aby było jasne, że dotyczy ona wyłącznie konsumentów.
- **Stały Komitet Rady Ministrów** na posiedzeniu 14 stycznia **przyjął projekt ustawy i rekomendował go Radzie Ministrów**. Ustalono, że powinna powstać **kolejna wersja projektu** uwzględniająca uwagę Ministerstwa Rolnictwa, **Uzasadnienie** do projektu powinno być **zaktualizowane** oraz konieczne jest **dołączenie OSRu**.
- **Nie wiadomo kiedy projekt był rozpatrywany przez Rada Ministrów**, gdyż do 15 lutego na platformie RPL **nie udostępniono żadnych dokumentów** z tym związanych.
- 21 stycznia br. w zakładce „[Skierowanie projektu ustawy do Sejmu](#)” umieszczono **III** uwzględniającą ustalenia Komitetu Stałego, **wersję projektu ustawy wraz z uzasadnieniem i OSR-em** (datowanym na 15 stycznia). Do 15 lutego na platformie RPL do powyższych dokumentów **nie dołączono listu przewodniego**.
- Projekt **wpłynął do sejmu** 21 stycznia i otrzymał nr 202. Dostępny jest: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=202>
- 27 stycznia projekt ustawy został **skierowany do I czytania** w komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, które zaplanowano na 9 lutego. **Dokumenty** przesłane przez rząd dostępne były na stronie sejmowej co najmniej od 2 lutego, co oznacza **dotrzymanie 7-dniowego terminu** dostarczenia posłom dokumentacji przed pierwszym czytaniem (zgodnie z art.37 ust.4 Regulaminu Sejmu). Zgodnie z pismem Premier z 21 stycznia br. do reprezentowania stanowiska rządu przed parlamentem został wyznaczony Minister Sprawiedliwości.
- Pracownicy sekretariatu Komisji poinformowali nas, że **na 3 godz.** przed planowanym terminem posiedzenia Komisji **wpłynęły uwagi** przygotowane przez Związek Banków Polskich i Krajowy Związek Banków Spółdzielczych. Pismo Związku Banków Polskich było adresowane do Kancelarii Marszałka Sejmu z powołaniem się na ich pismo (z 26.01.16) proszące o przedstawienie opinii. Należy z tego wnosić, że **Marszałek zarządził konsultacje** tego projektu. Do **15 lutego żadne dokumenty dotyczące konsultacji nie zostały** na stronie sejmowej **udostępnione**. Opinie te zostały przekazane w wersji elektronicznej członkom komisji. Inni zainteresowani mogą je otrzymać **w trybie dostępu do informacji publicznej** (w terminie 14 dniowym).
- Posiedzenie Komisji, na której odbywało się I czytanie (9.02.16) projektu rozpoczęło się z prawie półtora godzinnym opóźnieniem. Jako przedstawiciel Rady Ministrów wystąpił Wiceminister Sprawiedliwości Łukasz Piebiak.
- W ramach dyskusji nad projektem poseł Barbara Dolniak zarzuciła mu nierówne traktowanie stron i naruszenie zasady równości. Minister odpowiedział, że strona rządowa „nie widzi tu zagrożenia regul”, rząd ma prawo wybrać kogo chce wspierać. Posłowie PiS (między innymi Bartłomiej Wróblewski) bronili stanowiska rządu. Poseł Piotr Misioł pytał o dane dotyczące ilości spraw sądowych, oraz ile tych spraw wygrywa bank, a ile konsument. Minister odpowiedział, że nie ma takich danych.
- Na posiedzenie Komisji **w charakterze gości** zostali zaproszeni przedstawiciele Związku Banków Polskich i Krajowego Związku Banków Spółdzielczych. Wypowiadał się tylko Tadeusz Białek ze Związku Banków Polskich. Twierdził, że ponad 90% spraw to sprawy bezsporne, dotyczące niespłacania rat kredytów i przy obecnie zaproponowanym kształcie projektu ustawy w przypadku przegrania sprawy zostaną oni obciążeni znacznie wyższymi kosztami sądowymi. Nikt do jego wypowiedzi się nie odniósł.
- Ekspertki Sejmowego Biura Legislacyjnego zgłosili dwie uwagi o charakterze legislacyjnym. Ministerstwo zgodziło się z nimi. Poprawkę zgłosił przewodniczący Komisji. Została ona przyjęta.

- Żadnych merytorycznych poprawek nie zgłoszono. **Komisja przyjęła projekt ustawy**. Na sprawozdawcę wybrano posła Daniela Milewskiego. I czytanie projektu ustawy zakończyło się 9 lutego o godz. 17.15.
- W sprawozdaniu Komisji wnosi się o uchwalenie projektu ustawy.
- **Drugie czytanie projektu** odbyło się na posiedzeniu plenarnym Sejmu tego samego dnia, 9 lutego o godz. 20.20, czyli **po 3 godzinach i 5 min.** od zakończenia I czytania. Z dokumentów dostępnych na stronie sejmowej nie sposób dowiedzieć się, o której godzinie **doręczono posłom sprawozdanie komisji** z prac nad projektem, ale **nie mogło to być więcej niż 2 i pół godziny przed II czytaniem**. Art 44 ust. 3. Regulaminu Sejmu brzmi: „*Drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej.*” W upublicznionej dokumentacji dotyczącej tego projektu nie ma żadnego pisma informującego, że i z jakich powodów odstąpiono od tej zasady.
- Poseł sprawozdawca projekt przedstawił jako mający na celu zmniejszenie konsumentom indywidualnym i rolnikom opłat sądowych wnoszonych w sporach z bankami. Nie wspomniał, że właściwym celem nowelizacji jest wycofanie się z ulg przyznanych w roku poprzednim nie tylko konsumentom indywidualnym i rolnikom, ale również bankom i podmiotom fizycznym. Właściwie powód nowelizacji przedstawił poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS) i posłanka Joanna Frydrych (PO). Ta ostatnia nie poparła projektu ustawy, gdyż „narusza [on] zasadę równości podmiotów wobec prawa, w szczególności art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.” Poseł Grzegorz Długi (Kukiz 15) uznał, że jest to projekt czysto fiskalny oraz, że w dobrym celu zastosowano złe narzędzie, które uderzy w konsumenta przegrywającego proces z bankiem. **W debacie wzięło udział 6 posłów**. Wszyscy poza przedstawicielem Klubu PiS krytykowali pomysł, jako szkodzący konsumentom, ale **nikt nie zgłosił poprawek**. Na wątpliwości posłów odpowiedział wiceminister Łukasz Piebiak. Przyznał, że niebezpieczeństwo płacenia wysokich kosztów postępowania sądowego przez przegranego konsumenta istnieje, ale sądzi, że właśnie ta okoliczność spowoduje częstsze zawieranie ugód przez strony.
- Po dyskusji Marszałek zapowiedział **niezwłoczne odbycie III czytania** w bloku głosowań. Jest to postępowanie zgodne z zapisami Art. 48 Regulaminu Sejmu. Pracę nad projektem podczas II czytania zakończono 9 lutego o godz. 20.50, czyli po pół godzinie.
- **III czytanie** odbyło się 11 lutego (godz. 12.43 – 12.44) i miało charakter **głosowania** za lub przeciw przyjęciu ustawy. Za głosowało **271 posłów** (cały klub PiS, PSL i większość Kukiz 15) Przeciw – **166** (cały klub PO i Nowoczesna) Wstrzymało się - **1** Nie głosowało - **22**
- Z harmonogramu „Przebieg procesu legislacyjnego” zamieszczonego na stronie sejmowej wynika, że tego samego dnia (11 lutego br.) **Marszałek Sejmu przesłał tekst ustawy Marszałkowi Senatu**. Niestety **nie upubliczniono listu przewodniego**, a wyłącznie tekst ustawy. List ten opublikowano (11.02.16.) na stronie Senatu RP <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/public/k9/dokumenty/druki/050/88.pdf> **Projekt „przebywał” w sejmie 21 dni, a pracowano nad nim 3 dni**.
- Ustawa została **skierowana do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji**. Druk otrzymał nr. 88 http://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/posiedzenia_157_1_komisja-praw-czlowieka-praworzadnosci-i-petycji.html **Posiedzenie komisji**, na którym ma być rozpatrywana wyznaczono na 17 lutego. Senatorowie mogli zapoznać się z dokumentami 6 dni przed posiedzeniem co jest w pełni zgodne z art. 61 Regulaminu Senatu.

Dokument zwany **Oceną Skutków Regulacji** jest napisany zrozumiałym językiem. Przygotowany i umieszczony został na platformie RPL po obradach Komitetu Stałego RM.

Największy problem dotyczy tego, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie potrafiło nawet w przybliżeniu oszacować finansowych skutków zaproponowanych zmian. Pomimo przytoczenia danych o ilości rozpatrywanych spraw dotyczących czynności bankowych oszacowanie to nie jest możliwe, gdyż: „dane gromadzone w ramach sprawozdawczości statystycznej Ministerstwa Sprawiedliwości nie pozwalają ustalić, jaki odsetek tych postępowań jest inicjowany przez osoby fizyczne, a zatem w jakiej części postępowań znajdzie zastosowanie ograniczenie maksymalnej wysokości opłaty stosunkowej z 100 000 zł do 1000 zł.”

Celem tej nowelizacji było skasowanie uprzywilejowania banków oraz innych osób prawnych, a także zahamowanie zmniejszenia wpływów do budżetu państwa, z tytułu opłat sądowych za przedmiotowe sprawy. O jakie wpływy chodzi ministerstwo nie jest w stanie oszacować.

Konsekwencją tego faktu była też niemożliwość oszacowania wpływu zaproponowanych rozwiązań „na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe”.

15 lutego 2016
Grażyna Kopińska