



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA**

Warszawa, dnia 1 października 2020 r.

Druk nr 222

**KOMISJA
PRAW CZŁOWIEKA,
PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI**

**Pan
Tomasz GRODZKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 90d ust. 1 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest pan senator Aleksander Pociąg.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
(-) Aleksander Pociąg

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego

Art. 1. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575 i 1578) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 829 dodaje się art. 829¹–829⁵ w brzmieniu:

„Art. 829¹. Jeżeli zobowiązanym jest rolnik prowadzący gospodarstwo rolne, egzekucji nie podlegają również:

- 1) stado podstawowe zwierząt gospodarskich:
 - a) bydła mlecznego,
 - b) bydła mięsnego,
 - c) koni,
 - d) kóz,
 - e) owiec,
 - f) świń,
 - g) drobiu,
 - h) zwierząt futerkowych,
 - i) innych gatunków, stanowiących podstawę produkcji zwierzęcej w gospodarstwie rolnym dłużnika;
- 2) zwierzęta gospodarskie, poza stadem podstawowym, w drugiej połowie okresu ciąży i w okresie odchowu potomstwa oraz źrebięta do 6 miesięcy, cielęta do 4 miesięcy, jagnięta do 3 miesięcy, prosięta do 2 miesięcy i koźlęta do 5 miesięcy;
- 3) stado użytkowe drobiu, co do którego zawarto umowę na dostawę ptaków z tego stada lub produktów pochodzących od tych ptaków;
- 4) zwierzęta futerkowe, co do których hodowca zawarł umowę na dostawę skór tych zwierząt;
- 5) rodziny pszczoły miodnej (*Apis mellifera*) wraz z zasiedlonymi przez te rodziny ulami;
- 6) podstawowe maszyny, narzędzia i urządzenia rolnicze, w liczbie niezbędnej do pracy w gospodarstwie, w tym ciągniki rolnicze z maszynami i sprzętem

- współpracującym, samobieżne maszyny rolnicze niezbędne do uprawy, pielęgnacji, zbioru i transportu ziemiopłodów;
- 7) silosy na zboża i pasze;
 - 8) zapasy paliwa i części zamienne, niezbędne do normalnej pracy ciągnika i maszyn rolniczych, na okres niezbędny do zakończenia cyklu produkcyjnego;
 - 9) materiał siewny, zboże i inne ziemiopłody niezbędne do siewów lub sadzenia w gospodarstwie rolnym dłużnika, w ilości niezbędnej w danym roku gospodarczym;
 - 10) zapasy opału na okres 6 miesięcy;
 - 11) nawozy, środki ochrony roślin oraz środki wspomagające uprawę roślin, w ilości niezbędnej na dany rok gospodarczy dla gospodarstwa rolnego dłużnika;
 - 12) zapasy paszy i ściółki dla inwentarza wymienionego w pkt 1–4, do najbliższych zbiorów;
 - 13) podstawowy sprzęt techniczny, niezbędny do zakończenia cyklu danej technologii produkcji w przypadku gospodarstwa specjalistycznego;
 - 14) zaliczki na poczet dostaw produktów rolnych;
 - 15) budynki gospodarcze i grunty rolne, niezbędne do hodowli zwierząt w proporcji uzależnionej od wielkości stada podstawowego i niezbędnej nadwyżki inwentarza;
 - 16) budynki gospodarcze magazynowe, składowe, przechowalnie oraz szklarnie, tunele foliowe i inspekty do prowadzenia produkcji roślinnej w gospodarstwie rolnym wraz z wyposażeniem.

Art. 829². § 1. Niezależnie od wyłączeń, o których mowa w art. 829¹, egzekucji nie podlegają nadwyżka inwentarza żywego ponad stado podstawowe oraz przedmioty, o których mowa w art. 829¹ pkt 6, 8, 9, 11–13 i 15, ponad ilości wymienione w tych przepisach, jeżeli komornik, po zasięgnięciu opinii izby rolniczej właściwej ze względu na położenie gospodarstwa rolnego dłużnika, uzna je za niezbędne do prowadzenia tego gospodarstwa.

§ 2. Komornik, w terminie 3 dni po dokonaniu zajęcia, występuje do izby rolniczej, właściwej ze względu na położenie gospodarstwa rolnego dłużnika, z wnioskiem o wydanie, w terminie 14 dni, opinii, o której mowa w § 1. Do czasu wydania opinii komornik wstrzymuje się z dokonaniem czynności egzekucyjnych dotyczących nadwyżki inwentarza oraz przedmiotów, o których mowa w art. 829¹ pkt 6, 8, 9, 11–13 i 15.

§ 3. W razie uznania nadwyżki inwentarza żywego oraz przedmiotów, o których mowa w art. 829¹ pkt 6, 8, 9, 11–13 i 15, za niezbędne do prowadzenia gospodarstwa rolnego, komornik umarza postępowanie egzekucyjne w tym zakresie.

Art. 829³. Zajęte zwierzęta gospodarskie, wpisane do księgi zwierząt zarodowych albo uznane za rozplodniki odpowiednie do dalszej hodowli, wyłącza się spod egzekucji, jeżeli nie mogą być sprzedane osobie, która wykaże, że posiada gospodarstwo rolne, w którym istnieją warunki do dalszej hodowli tych zwierząt.

Art. 829⁴. § 1. W sprawach o egzekucję alimentów lub renty mającej charakter alimentów, jak również w sprawach o egzekucję należności powstałych w związku z pracą zarobkową, wykonywaną w gospodarstwie rolnym dłużnika, nie stosuje się przepisów art. 829¹ pkt 1, 3–5 i 14 oraz art. 829².

§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się do egzekucji świadczeń zaległych za okres dłuższy niż 6 miesięcy. Jeżeli jednak w toku egzekucji doszło do sprzedaży rzeczy ruchomej albo przejęcia jej na własność przez wierzyciela, a rzecz sprzedana lub przejęta przekracza wartość świadczeń za okres do 6 miesięcy, nadwyżkę zalicza się na poczet pozostałych świadczeń.

Art. 829⁵. Przepisów art. 829¹–829⁴ nie stosuje się w razie równoczesnego skierowania egzekucji do wszystkich nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego prowadzonego przez dłużnika.”;

2) uchyla się art. 830.

Art. 2. Do postępowań egzekucyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu ustawy jest realizacja postulatów zawartych w petycji indywidualnej, wniesionej do Senatu (P9-43/19).

Autor petycji wystąpił z propozycją nowelizacji ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (dalej jako k.p.c.). Jego zdaniem, określenie zwierząt oraz przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji, stanowi materię ustawową. Tymczasem aktualnie problematyka ta jest normowana wyłącznie przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji (Dz. U. poz. 1385). Zdaniem autora petycji, nowe przepisy powinny być wzorowane na art. 8a ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1438, z późn. zm.).

Argumenty przedstawione w uzasadnieniu petycji należy, co do zasady, uznać za trafne. W szczególności trzeba zgodzić się z poglądem, iż w świetle wymogów konstytucyjnych wszelkie wyłączenia spod egzekucji dotyczące zwierząt i rzeczy ruchomych potrzebnych do prowadzenia gospodarstwa rolnego muszą być regulowane na poziomie ustawowym. Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, iż rozporządzenie jest aktem normatywnym, który może służyć jedynie wykonaniu ustawy, a nie ją zastępować, uzupełniać bądź też modyfikować przyjęte w niej rozwiązania. Jak wynika z bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego poświęconego zagadnieniu relacji między ustawą a rozporządzeniem, udzielenie przez ustawodawcę upoważnienia do wydania rozporządzenia może odnosić się tylko do „*spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i dlatego nie zostały unormowane w niej wyczerpująco, a są niezbędne do realizacji norm ustawy*” (tak już w orzeczeniu z dnia 22 kwietnia 1987 r., sygn. K 1/87, które nadal pozostaje w pełni aktualne). Art. 92 ust. 1 Konstytucji przesądza poza tym, że upoważnienie do wydania rozporządzenia ma określać organ właściwy, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Stopień precyzji wymagany przez ustawę zasadniczą wyklucza zatem tzw. upoważnienia blankietowe tudzież niekompletne. Przepisy upoważniające obarczone tego typu wadą, czyli zwłaszcza naruszające wymóg szczególności pod względem przedmiotowym lub treściowym, nie czynią zadość wyżej przywołanemu wzorcowi konstytucyjnemu (por. np. wyrok z dnia 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02).

Po drugie, sama delimitacja materii ustawowej i podustawowej, musi być dokonywana przede wszystkim z uwzględnieniem zasady sformułowanej przez sąd konstytucyjny, wedle której „*im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. W tych kwestiach, jeżeli ustawodawca korzysta z owych odesłań, to musi znacznie dokładniej wyznaczyć treść przyszłych rozporządzeń*” (wyrok z dnia 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08). Nieprzekraczalną granicę dla cedowania przez parlament funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej wyznaczają przy tym te przepisy Konstytucji, które przewidują wprost, że ograniczenia wolności lub praw następują w drodze ustawy (zob. chociażby art. 22, art. 41 ust. 1 czy też art. 64 ust. 3). Ponadto, zgodnie z regułą wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób; ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Odnosząc powyższe tak do samego art. 830 k.p.c., jak i do wydanego na jego podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji, można postawić tezę, że obowiązujący stan prawny nie odpowiada standardom wyznaczonym w art. 92 ust. 1, a także w art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji. Stosownie bowiem do powołanego art. 830 k.p.c., Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa oraz Ministrem Finansów jest obowiązany określić w rozporządzeniu, jakie przedmioty należące do rolnika prowadzącego gospodarstwo nie podlegają egzekucji. To upoważnienie nie dość, że nie zawiera żadnych wytycznych co do treści aktu wykonawczego (*notabene* wytyczne takie trudno byłoby też zrekonstruować w oparciu o inne przepisy k.p.c.), to przekazuje do uregulowania na poziomie podustawowym kwestie, które rzutują zarówno na prawo do sądu w tym jego aspekcie, który wiąże się z gwarancją wykonania prawomocnego orzeczenia, jak i na ochronę praw majątkowych wierzyciela, który decyduje się na wszczęcie egzekucji sądowej przeciwko rolnikowi prowadzącemu gospodarstwo rolne. Co więcej: część postanowień rozporządzenia z dnia 5 lipca 2017 r. wykracza poza przytoczoną delegację. Już sam fakt, że w analizowanym akcie wykonawczym wymieniono zwierzęta może wywoływać poważne zastrzeżenia, skoro w polskim porządku prawnym zwierzęta – jako istoty żyjące, zdolne do odczuwania cierpienia – nie są uznawane za rzeczy (patrz art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, Dz. U. z 2020 r. poz. 638), a w art. 830 k.p.c.

jest mowa jedynie o „przedmiotach” (według słownikowej definicji, przedmiot to „rzecz postrzegana zmysłami jako odrębny element rzeczywistości, wytwór pracy ludzkiej” – Słownik języka polskiego, PWN, wyd. I, t. II, s. 921). Również mechanizm opisany w § 2 rozporządzenia, tj. możliwość wprowadzenia dalszych wyłączeń od egzekucji na mocy decyzji komornika podejmowanej po zasięgnięciu opinii izby rolniczej właściwej ze względu na położenie gospodarstwa rolnego dłużnika, wywołuje istotne wątpliwości co do zgodności z zakresem przedmiotowym upoważnienia ustawowego, a do tego można mu wręcz zarzucić swoistą sprzeczność z zakazem subdelegacji wysłownionym w art. 92 ust. 2 Konstytucji.

Dlatego – po rozważeniu petycji oraz stanowiska przedstawicieli resortu odpowiedzialnego za rolnictwo i rozwój wsi – proponuje się „przeniesienie” do ustawy rozwiązań, które do tej pory były zawarte w akcie rangi podustawowej, i jednocześnie uchylenie art. 830 k.p.c. W następstwie projektowanej zmiany regulacje dotyczące zwierząt i przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne, które nie podlegają egzekucji, odzyskają walor konstytucyjności, a ściślej: zostaną usystematyzowane odpowiednio do wymagań płynących z wymienionych wcześniej wzorców (art. 92 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji). Uchwalenie przedkładanego projektu ustawy przyczyni się zarazem do większej koherencji systemu prawa, albowiem – jak to słusznie skonstatował autor petycji – w przypadku postępowania egzekucyjnego w administracji ustawodawca już na poziomie ustawy określił te zwierzęta i rzeczy ruchome, które są wyłączone spod egzekucji w razie skierowania jej przeciwko rolnikowi prowadzącemu gospodarstwo rolne.

2. Różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym

Treść proponowanych przepisów art. 829¹–829⁵ k.p.c. (art. 1 pkt 1 projektu) niemal wiernie odzwierciedla postanowienia rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji. Zmiany wprowadzone w tym zakresie ograniczają się tylko do korekt o charakterze redakcyjnym, w tym zwłaszcza uwzględniają konieczność dostosowania odesłań.

Podkreślenia wymaga też okoliczność, że projektodawcy nie zdecydowali się na pełną realizację postulatów zgłoszonych w petycji. Mianowicie: autor petycji wnioskował, aby nowym regulacjom ustawowym nadać brzmienie analogiczne do art. 8a ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jednak nie może umknąć uwadze, że przepis ten został dodany ustawą z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o

postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 1368) i zasadniczo od 30 listopada 2001 r. (data wejścia w życie wskazanej noweli) nie podlegał modyfikacjom. Można więc przyjąć, iż w mniejszym stopniu odpowiada realiom funkcjonowania współczesnych gospodarstw rolnych niż rozporządzenie wydane 5 lipca 2017 r. – por. np. projektowany art. 829¹ pkt 1 i 6 *versus* art. 8a § 1 pkt 1, 2, 4, 8–10. Dodatkowo należy zauważyć, że proponowane przepisy, w brzmieniu odwzorowującym dotychczasowe regulacje z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, będą komplementarne w stosunku do wyłączeń od egzekucji objętych art. 829 k.p.c. (zob. w szczególności pkt 2–4 w tym przepisie).

Projekt zakłada uchycenie art. 830 k.p.c. (art. 1 pkt 2), gdyż wraz unormowaniem w ustawie wszystkich zagadnień, które do tej pory były regulowane rozporządzeniem, przepis ten w istocie stanie się zbędny. Tym samym z dniem wejścia w życie projektowanej nowelizacji moc obowiązującą utraci także wielokrotnie już wspomiane rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie określenia przedmiotów należących do rolnika prowadzącego gospodarstwo, które nie podlegają egzekucji.

3. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.