

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
z dnia 15 września 2016 r.
w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, przekazany Radzie przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z 25 lipca 2016 r. (GMS-WP-173-222/16).

Przede wszystkim Rada zauważa, że częste zmiany przepisów kodeksowych podważają konstytucyjną zasadę zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego prawa. Projektowane zmiany dotyczą jednej z podstawowych instytucji prawa cywilnego, dlatego powinny być poprzedzone szeroką debatą prawną, a ich opracowanie należałoby powierzyć Komisji Kodyfikacyjnej.

W ocenie Rady obowiązujące przepisy Działu IV Rozdziału IV Kodeksu cywilnego normujące instytucję prawa pierwokupu są dostatecznie precyzyjne i nie budzą rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, w związku z tym nie zachodzi konieczność ich nowelizacji. W szczególności nie stwarza praktycznych trudności wykładnia art. 598 § 1 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym *„zobowiązany z tytułu prawa pierwokupu powinien niezwłocznie zawiadomić uprawnionego o treści umowy sprzedaży zawartej z osobą trzecią”*. W judykaturze i doktrynie prawniczej przyjmuje się, że termin „niezwłocznie” oznacza termin realny, mający na względzie okoliczności miejsca i czasu. Terminu tego nie można utożsamiać z terminem natychmiastowym (m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2006 r. o sygn. II CSK 293/06).

Projektodawca powołując się na wadliwość obowiązujących przepisów nie przedstawia żadnych badań lub analiz, które wskazywałyby na konieczność wprowadzenia projektowanych zmian. Projektodawca nie przedstawił także argumentów, z których wynikałoby, że obowiązujące przepisy wywołują trudności orzecznicze.

W ocenie Rady nowelizacja w projektowanym kształcie zagraża prawidłowemu stosowaniu instytucji prawa pierwokupu i może w rzeczywistości pozbawiać podmioty uprawnione możliwości skorzystania z przysługującego im prawa pierwokupu. Zgodnie z projektowanym art. 597¹ Kodeksu cywilnego warunkiem skorzystania z prawa pierwokupu będzie uprzednie złożenie do depozytu notarialnego kwoty odpowiadającej cenie sprzedaży, także wówczas, gdy w umowie sprzedaży zawartej pomiędzy zobowiązanym z prawa pierwokupu a osobą trzecią ustalony został inny

późniejszy termin zapłaty. W praktyce uprawniony do prawa pierwokupu może zostać pozbawiony możliwości zgromadzenia odpowiedniego kapitału na skorzystanie z przysługującego mu prawa, w szczególności, gdy uwzględni się czas trwania procedury poprzedzającej udzielenie kredytu oraz termin na skorzystanie z prawa pierwokupu wynoszący odpowiednio miesiąc w odniesieniu do nieruchomości i tydzień w odniesieniu do innych rzeczy. Ponadto projektodawca nie przewiduje po stronie notariuszy obowiązku przyjmowania depozytu od osób korzystających z pierwokupu oraz pomija okoliczność, że złożenie środków do depozytu będzie skutkowało koniecznością zawarcia dodatkowej umowy depozytu oraz pokryciem opłat z tym związanych.

Obowiązujące obecnie przepisy w odpowiednim stopniu zabezpieczają zarówno interes uprawnionego, jak i zobowiązanego z prawa pierwokupu. Projektodawca powołuje się na argument związany z trudnościami w uzyskaniu zapłaty po złożeniu oświadczenia o skorzystaniu z pierwokupu, jednakże w ocenie Rady interes wierzyciela (zobowiązanego z pierwokupu) jest zabezpieczony przez art. 601 Kodeksu cywilnego stanowiący, że *„jeżeli według umowy sprzedaży zawartej z osobą trzecią cena ma być zapłacona w terminie późniejszym, uprawniony do pierwokupu może z tego terminu skorzystać tylko wtedy, gdy zabezpieczy zapłatę ceny. Przepisu tego nie stosuje się, gdy uprawnionym jest państwowa jednostka organizacyjna”*.

Z przepisu tego wynikają różne sposoby zabezpieczenia zapłaty ceny, w tym sposób przewidziany w projekcie. Tymczasem w projektowanych przepisach, pomimo braku uchylecia art. 601 k.c., faktycznie zostały one wyeliminowane.

Rada zwraca także uwagę na lakoniczność uzasadnienia opiniowanego projektu. Zgodnie z art. 34 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.) uzasadnienie projektu ustawy powinno wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne, wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej oraz przedstawiać wyniki przeprowadzonych konsultacji, a także informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. Przedstawione uzasadnienie nie spełnia tych wymagań, w szczególności nie przedstawia w sposób rzetelny i wyczerpujący oceny dotyczącej skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych, co w istocie utrudnia przedstawienie kompleksowej opinii

do projektu poprzez odniesienie się także do motywacji projektodawcy. Projektodawca wskazując, że uchwalenie ustawy będzie skutkowało obciążeniem budżetu państwa, zobowiązany jest przedstawić szczegółowe wyliczenia pozwalające ocenić skutki finansowe wprowadzenia regulacji prawnych oraz wskazać źródła finansowania. Brak odpowiedniego uzasadnienia projektu stanowi istotne naruszenie procedury legislacyjnej, w szczególności gdy uwzględnia się, że normowana w projekcie materia dotyczy zmian w przepisach Kodeksu cywilnego.