

NOTATKA z wspólnego posiedzenia

Komisji Ustawodawczej

oraz

**Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji**

Nr posiedzenia: 399

Nr posiedzenia: 264

Data posiedzenia: 12 kwietnia 2011 r. oraz 27 kwietnia 2011 r.

Posiedzeniu przewodniczył: – w dniu 12 kwietnia 2011 r. senator Piotr Zientarski – przewodniczący Komisji Ustawodawczej,
– w dniu 27 kwietnia 2011 r. senator Stanisław Piotrowicz - przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Porządek posiedzenia: 1. Rozpatrzenie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie małżeńskich ustrojów majątkowych – *COM(2011)126*
2. Rozpatrzenie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich – *COM(2011)127*

W posiedzeniu uczestniczyli: – w dniu 12 kwietnia 2011 r.:
– senatorowie członkowie Komisji Ustawodawczej: Zbigniew Cichoń, Stanisław Gogacz, Leon Kieres, Krzysztof Majkowski, Bohdan Paszkowski, Krzysztof Piesiewicz, Piotr Zientarski,
– senatorowie członkowie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji: Zbigniew Cichoń, Paweł Klimowicz, Stanisław Piotrowicz, Zbigniew Romaszewski, Jan Rulewski, Jacek Swakoń,
– w dniu 27 kwietnia 2011 r.
– senatorowie członkowie Komisji Ustawodawczej: Zbigniew Cichoń, Stanisław Gogacz, Leon Kieres, Krzysztof Majkowski, Bohdan Paszkowski, Krzysztof Piesiewicz, Grażyna Sztark, Marek Trzcíński,
– senatorowie członkowie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji: Zbigniew Cichoń, Paweł Klimowicz, Stanisław Piotrowicz, Zbigniew Romaszewski, Jan Rulewski, Piotr Wach,
– zaproszeni goście
– w dniu 12 kwietnia 2011 r.:
– Ministerstwo Sprawiedliwości:
– podsekretarz stanu Zbigniew Wrona,
– zastępca Dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Prawa Europejskiego Andrzej Ryng,
– specjalista w Wydziale Koordynacji Polityki Europejskiej, Departament Współpracy Międzynarodowej i Prawa Europejskiego Marek Będzikowski,
– główny specjalista w Wydziale Prawa Międzynarodowego Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Prawa Europejskiego Kamila Maliszewska,

- w dniu 27 kwietnia 2011 r.:
 - Ministerstwo Sprawiedliwości:
 - podsekretarz stanu Igor Działuk,
 - główny specjalista w Wydziale Prawa Międzynarodowego Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Prawa Europejskiego Kamila Maliszewska,
 - sędzia, naczelnik w Wydziale Europejskiego Prawa Cywilnego i Administracyjnego, Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Prawa Europejskiego Elżbieta Paczos,
 - sekretarz Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego Robert Zegadło,
- przedstawiciele Kancelarii Senatu:
 - Biuro Legislacyjne: Adam Niemczewski, Iwona Kozera-Rytel,
 - Biuro Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej: dr Magdalena Słock-Wódkowska.

Przebieg posiedzenia:

Ad. 1 Podsekretarz stanu Zbigniew Wrona wyjaśnił, że projekt rozporządzenia przewiduje harmonizację przepisów dotyczących międzynarodowych właściwości sądów, czyli jurysdykcji w sprawach z zakresu małżeńskich ustrojów majątkowych, w tym rozszerzenie jurysdykcji sądów, przed którymi toczą się postępowania rozwodowe, postępowania w sprawie separacji prawnej, unieważnienia małżeństwa, czy spadkowe na postępowania dotyczące majątkowego ustroju małżeńskiego związane z tymi sprawami. Projekt rozporządzenia ustanawia jednolite normy kolizyjne, na podstawie których określane będzie prawo właściwe dla spraw z zakresu małżeńskich ustrojów majątkowych oraz wprowadza zasadę, zgodnie z którą wszystkie przedmioty majątkowe należące do małżonków bez względu na to, gdzie się znajdują podlegać mają jednemu prawu. Projekt rozporządzenia zawiera także uregulowania, które mają zapewnić swobodny przepływ orzeczeń, dokumentów urzędowych i ugód sądowych w sprawach z zakresu małżeńskich ustrojów majątkowych. Uregulowania są oparte na rozwiązaniach zawartych w rozporządzeniu o jurysdykcji i uznawaniu orzeczeń oraz wykonywaniu w sprawach cywilnych i handlowych, tzw. rozporządzeniu Bruksela I.

Minister Z.Wrona poinformował, że rząd przyjął stanowisko w przedmiocie projektu w dniu 5 kwietnia bieżącego roku i w opinii rządu projekt komisji zasługuje co do zasady na poparcie. Dodał, że rząd nie stwierdza potrzeby, ani nawet możliwości zamieszczania w rozporządzeniu definicji związku małżeńskiego, ponieważ wystarczającym instrumentem umożliwiającym niestosowanie obcego prawa lub nieuznawanie zagranicznych orzeczeń dotyczących majątkowych aspektów związków, które w świetle polskiego prawa nie mogą być traktowane jako małżeństwo może być przewidziana w rozporządzeniu klauzula porządku publicznego.

Zaznaczył, że wątpliwości rządu budzi jednak kilka kwestii szczegółowych, które wymagać będą szczegółowego wyjaśnienia i rozwiązania w toku negocjacji projektu.

Podkreślił, że jeśli chodzi o zasadę pomocniczości to w ocenie rządu, projekt rozporządzenia, nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia tej zasady. Problemy, których dotyczy projekt rozporządzenia, dotyczą wszystkich państw członkowskich i nie da się ich rozwiązać w drodze jednostronnych działań poszczególnych państw.

Analitik w Dziale Spraw Unii Europejskiej w Biurze Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej Magdalena Słock-Wódkowska podkreśliła, że co do zasady zgadza się z rządem, że projekt ten zasługuje na poparcie. Zaznaczyła, że powinien on sprzyjać wyjaśnieniu i ujednoliceniu zasad kolizyjnych dotyczących prawa prywatnego międzynarodowego, dotyczących wyboru prawa właściwego, jurysdykcji oraz wprowadzać jednolite zasady określania jurysdykcji we wszystkich państwach członkowskich. Podkreśliła, że te zasady są inne niż przyjęte w polskiej, uchwalonej niedawno ustawie Prawa prywatnego międzynarodowego.

M.Słock-Wódkowska wyjaśniła, że co do oceny zasady pomocniczości, projekt ma wyraźny charakter transgraniczny, dotyczy spraw międzynarodowych, spraw rozstrzyganych przez sądy krajowe, ale z udziałem elementu zagranicznemu, w związku z tym konieczna jest współpraca państw. Podkreśliła, że projekt nie budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady pomocniczości.

Senator Leon Kieres interesował się, czy rozporządzenie nie przesądza o kwalifikacji przesłanek charakteryzujących związek małżeński, Senator Bohdan Paszkowski pytał jak regulacja rozporządzeniowa będzie się miała do ustawy Prawo prywatne międzynarodowe.

Podsekretarz stanu Z. Wrona Kieresa i Bohdana Paszkowskiego odpowiadając na pytania senatorów odpowiadał. Wyjaśniał, że zakres rozporządzenia ogranicza się wyłącznie do kwestii majątkowych, wynikających z małżeństwa. Definicja małżeństwa wynika z systemu prawa polskiego, na którego najwyższym piętrze jest Konstytucja i Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Rozporządzenie w żadnym wypadku nie zmusza Polski do uznawania małżeństw pomiędzy osobami tej samej płci tam, gdzie one są dopuszczalne. W pięciu państwach Unii Europejskiej istnieje regulacja, która dopuszcza zawieranie związków małżeńskich, pomiędzy osobami tej samej płci. Rozporządzenie nie obliguje polskich sądów do stosowania tych przepisów, a poprzez klauzulę bezpieczeństwa publicznego będzie istniała możliwość odmowy uznania takiej sytuacji za regulacją małżeńską. Odnośnie kwestii dotyczącej relacji pomiędzy rozporządzeniem, a Prawem prywatnym międzynarodowym, jeśli rozporządzenie unijne stanie się prawem, to wyprze ono w zakresie przez siebie regulowanym, stosowanie Prawa prywatnego międzynarodowego.

Senator Stanisław Piotrowicz zaproponował, aby stanowisko rządu było uzupełnione poprzez doprecyzowanie, że rząd RP popiera ograniczenie zakresu podmiotowego rozporządzenia wyłącznie do związków małżeńskich rozumianych jako związek mężczyzny i kobiety. Dodał, że takie doprecyzowanie jest konieczne ze względu na różne definicje małżeństwa w UE.

Minister Z. Wrona wyjaśnił, że rząd nie może pozytywnie zaopiniować propozycji senatora Stanisława Piotrowicza, gdyż fundamentem stanowiska rządu jest, aby UE nie definiowała związku małżeńskiego.

W związku z tym, że senator Stanisław Piotrowicz nie był przygotowany do zredagowania uzasadnionej opinii o naruszeniu zasady pomocniczości przez ww. projekt, senator Piotr Zientarski zaproponował przerwę w obradach do dnia 27 kwietnia 2011 r.

Komisje przychyliły się do wniosku senatora Piotra Zientarskiego.

W dniu 27 kwietnia 2011 r. komisje wznowiły obrady.

Po wysłuchaniu przedstawicieli ministerstwa sprawiedliwości komisje w głosowaniu poparły projektowany akt ustawodawczy COM (2011) 126 z czterema uwagami zgłoszonymi przez senatora Jana Rulewskiego.

Jednocześnie komisje opiniując ten akt nie stwierdziły naruszenia zasady pomocniczości.

Senator Jan Rulewski został powołany na sprawozdawcę opinii w tej sprawie.

Konkluzja: Komisje w głosowaniu poparły projektowany akt ustawodawczy COM (2011) 126 z czterema uwagami. Jednocześnie nie stwierdziły naruszenia zasady pomocniczości.

Ad. 2 Podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Igor Działuk wyjaśnił, że prawo polskie nie zna instytucji zarejestrowanego związku partnerskiego, ani nie uznaje takich związków zawartych za granicą. Przewidziane w rozporządzeniu stosowanie w Polsce obcego prawa dotyczącego majątkowych aspektów zarejestrowanych związków partnerskich czy też uznawanie i wykonywanie zagranicznych orzeczeń w takich sprawach oznaczałoby uznanie na polskim obszarze prawnym części skutków prawnych zarejestrowanych związków partnerskich zawartych w innych państwach członkowskich. Zaznaczył, że w ocenie Rządu projekt budzi istotne wątpliwości co do zgodności z zasadą pomocniczości. Instytucja zarejestrowanego związku partnerskiego jest znana w niespełna połowie państw członkowskich. Zgodnie z danymi Komisji Europejskiej w 2007r. zawarto około 211 tysięcy takich związków partnerskich, z czego 41 tysięcy o charakterze międzynarodowym.

Minister I. Działuk wyjaśnił, że rząd RP negatywnie ocenia inicjatywę KE co samej zasady i w związku z tym opowiada się przeciwko jej przyjęciu.

Analitik w Dziale Spraw Unii Europejskiej w Biurze Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej w Kancelarii Senatu Magdalena Słok-Wódkowska zaznaczyła, że w jej ocenie projektowane rozporządzenie jest zgodne z zasadą pomocniczości. Zarejestrowane związki partnerskie są coraz bardziej popularne w EU. Ze względu na obowiązującą zasadę w UE swobodę przepływu osób czy kapitału związek partnerski zarejestrowany w danym państwie członkowskim może wywierać skutki majątkowe w drugim. Projektowana regulacja powinna przyczynić się do rozwiązania praktycznych problemów, mogących wystąpić także w państwach, które nie przewidziały w swoich systemach prawnych zarejestrowanych związków partnerskich. Większość zaproponowanych rozwiązań należy ocenić pozytywnie. Celowe wydaje się rozdzielenie regulacji

dotyczącej majątku małżeńskiego oraz skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich. Celowym zabiegiem jest zdefiniowanie związku partnerskiego w sposób bardzo ogólny, poprzez odniesienie do definicji w prawie krajowym. Jest to uzasadnione faktem, że kwestia ta należy do prawa materialnego, ponadto definicje zarejestrowanych związków partnerskich w różnych krajach się różnią od siebie.

Senator Stanisław Piotrowicz postawił wniosek, że opiniowany projekt narusza zasadę pomocniczości.

Komisje – w głosowaniu – przyjęły przedstawiony wniosek i na podstawie art.75d ust 1 Regulaminu Senatu wniosły projekt opinii Senatu o niezgodności z zasadą pomocniczości ww. projektu rozporządzenia Rady. Dyskusja komisji w której głos zabrali senator Stanisław Piotrowicz, dyr. Adam Niemczewski, dr Magdalena Słok-Wódkowska, senator Loen Kieres, minister Igor Działuk, senator Piotr Wach, senator Jan Rulewski, dotyczyła kwestii regulaminowo proceduralnych. Komisje dyskutowały czy po stwierdzeniu naruszenia zasady pomocniczości muszą jeszcze wyrazić opinię merytoryczną dla KSUE. Zdaniem senatora Piotrowicza procedura jest dość skomplikowana i zawiła konstrukcja. Ze zdaniem przewodniczącego zgodził się minister Igor Działuk, który powiedział, że procedura jest zagniatwana. senator Z Cichoń powiedział, że komisje powinny w swojej opinii zająć się próbą przeforsowania nowego zdefiniowania klauzuli porządku publicznego, bo to co zaproponowała komisja jest to bardzo niebezpieczny precedens, który zmierza do tego, żeby zmieniać sens pewnym tradycyjnie ustalonym pojęciom prawa publicznego międzynarodowego i to taki, żeby spowodować kolosalne zamieszanie. Nie można zmieniać sensu klauzuli porządku publicznego poprzez wprowadzenie takiego sformułowania, że nie może to polegać na tym, że porządek prawny danego państwa nie przewiduje instytucji zarejestrowanego związku partnerskiego.

Następnie komisje po dyskusji, komisje negatywnie zaopiniowały projektowane rozporządzenie. W szczególności krytycznie zdaniem komisji należy ocenić próbę dodefiniowania klauzuli porządku publicznego. Klauzula ta ma celowo niedookreślony charakter i jest uniwersalnym instrumentem stosowanym we wszystkich aktach prawnych dotyczących prawa prywatnego międzynarodowego. Klauzula porządku publicznego ma być instrumentem elastycznym, aby umożliwić sądom państwa każdorazową ocenę stanu faktycznego i prawnego oraz jego wpływ na porządek publiczny.

Do reprezentowania komisji w dalszych pracach został powołany senator Leon Kieres.

Konkluzja: Na podstawie art.75 d ust.1 regulaminu Senatu komisje wnoszą projekt opinii Senatu w sprawie niezgodności z zasadą pomocniczości projektu rozporządzenia Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich – *COM(2011)127*

W posiedzeniu komisji nie uczestniczyły osoby wykonujące działalność lobbingsową.