**Protokół rozbieżności do projektu ustawy o zmianie ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów oraz ustawy prawo o ruchu drogowym (nr w wykazie Prac Legislacyjnych i Programowych Rady Ministrów – UD13)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Nr** | **Podmiot zgłaszający** | **Treść uwagi** | **Stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości** |
| 1. | **Ministerstwo Finansów** | Podtrzymuję stanowisko dotyczące konieczności uwzględnienia w proponowanych przepisach odrębności w zakresie ustanawiania zastawu jako zabezpieczenia gwarancji (poręczeń) Skarbu Państwa.  Projekt ustawy opiera się na założeniu, że termin 20 lat jest maksymalnym terminem, na jaki może być ustanowiony zastaw, z możliwością jego przedłużenia o 10 lat. Zastaw rejestrowy ma być zatem ujawniany w rejestrze przez okres nie dłuższy niż 30 lat.  Jak wskazano w piśmie Ministra Finansów z dnia 10 lipca 2024 r., w przypadku ustanawiania zabezpieczeń gwarancji (poręczeń) Skarbu Państwa umowy zastawu  rejestrowego są zawierane na okres dłuższy niż 20 lat.  Zastosowanie proponowanych rozwiązań w takim przypadku wiązałoby się z koniecznością występowania o zmianę umowy zastawu i wnioskowania o wydłużenie okresu wpisu.  Jednak – co należy podkreślić – skutkowałoby to także możliwością utraty przez Skarb Państwa zabezpieczenia gwarancji (poręczenia) w przypadkach gdy gwarancja lub poręczenie zabezpieczone zastawem zostały udzielone na okres dłuższy niż 30 lat.  W związku z powyższym ponawiam propozycję dotyczącą wydłużenia okresu utrzymania zastawu stanowiącego zabezpieczenie gwarancji (poręczenia) Skarbu Państwa albo wyłączenie w stosunku do Skarbu Państwa czasowego ograniczenia (30 lat) dotyczącego ujawniania zastawu w rejestrze. | **Uwaga nieuwzględniona**  Treść art. 18a przepisu została nadana ustawą z dnia 5 września 2008 r. o zmianie ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. poz.1113), która **weszła w życie z dniem 11 stycznia 2009 r**. W uzasadnieniu do ustawy wskazano, że: ”Art. 18a przewiduje działanie sądu z urzędu po upływie ustawowego terminu wygaśnięcia zastawu rejestrowego. Termin 20 lat został przyjęty po ustaleniu, że w praktyce największa liczba umów zastawniczych dotyczy okresu 60 miesięcy (5 lat) i są one przedłużane w trybie art. 18 o dalsze 5 lat. Tak więc działanie sądu z urzędu, po okresie 20 lat od chwili wpisu zastawu w rejestrze, ma na celu uporządkowanie rejestru zastawów, a zwłaszcza elektronicznej bazy danych z wpisów, co do których strony nie wykazują żadnego zainteresowania, a brak jest skutecznych narzędzi do wymuszenia złożenia stosownego wniosku o wykreślenie zastawu. Przyjęto zasadę, że maksymalnie zastaw rejestrowy będzie figurował w rejestrze przez okres 30 lat.”  Należy wskazać, że brak przepisów intertemporalnych, odnoszących się do powyższej materii oznacza, że ma ona z zastosowanie również do zastawów rejestrowych ustanowionych przed jej wejściem w życie (por. .  Projektowana obecnie zmiana art. 18a **nie dotyczy terminu wygaśnięcia zastawu,** ale ma na celu jedynie wyeliminowanie problemu jakim jest brak możliwości doręczenia przez sąd rejestrowy odpisu postanowienia o wykreśleniu wygasłego ex lege zastawu. W tym celu projektodawca w miejsce dotychczasowego obowiązku wykreślenia takiego zastawu przez sąd z urzędu, wprowadził fikcję prawną uznania takiego zastawu za wykreślony ex lege.  . |
| 2. | **Rządowe Centrum Legislacji** | RCL ponownie jednak zauważa, że proponowane w tym zakresie rozwiązania nie mogą ingerować w konstytucyjnie chronione wartości, takie jak szeroko rozumiane prawo do sądu. Istotne wątpliwości budzi bowiem rozwiązanie polegające na stworzeniu konstrukcji fikcji prawnej zakładającej, że zastaw rejestrowy wygasa, i uznaje się go za wykreślony po upływie dwudziestu lat od chwili wpisu, bez konieczności wydawania osobnego postanowienia w tej sprawie. Rozwiązanie to bowiem pozbawia stronę możliwości odwołania się od rozstrzygnięć skutkujących de facto pozbawieniem jej prawa do posiadanego zabezpieczenia swoich wierzytelności, jak również pozbawia ją możliwości otrzymania informacji o fakcie i treści dokonanej czynności wykreślenia zastawu. W konsekwencji regulacja ta może narazić się na zarzut ograniczenia możliwości korzystania przez uczestników postępowania gwarancji wynikających z konstytucyjnego prawa do sądu. Ponownie także zauważa się, że na gruncie obowiązujących przepisów, na podstawie art. 41 ust. 5 ustawy, od postanowienia w przedmiocie wpisu do rejestru zastawów (którym zgodnie z art. 40 ust. 2  ustawy jest także wykreślenie, w tym dokonywane w oparciu o art. 18a ustawy w brzmieniu dotychczasowym) przysługuje apelacja – której po wejściu w życie projektowanych regulacji nie będzie już można wnosić. | **Uwaga nieuwzględniona**  Ministerstwo Sprawiedliwości pootrzymuje swoje stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 18 października 2024 r. Odnosząc się do zarzutu tworzenia konstrukcji fikcji prawnej, zakładającej, że zastaw rejestrowy wygasa i uznaje się go za wykreślony należy wskazać, że temporalny charakter zastawu rejestrowego został wprowadzony (uznanie zastawu za wygasły ex lege po upływie określonego terminu) został wprowadzony ustawą z dnia 5 września 2008 r. o zmianie ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. poz. 1113), która weszła w życie w dniu 11 stycznia 2009r. Jak już wskazywano celem przepisu art. 18a było wprowadzenie możliwości działania sądu rejestrowego z urzędu - wobec nowej treści art. 39 ust. 1 ustawy - po upływie ustawowego terminu wygaśnięcia zastawu rejestrowego. Skutkiem podjęcia przez sąd postępowania z urzędu miało być uporządkowanie rejestru zastawów, a zwłaszcza elektronicznej bazy danych z wpisów, co do których strony nie wykazują żadnego zainteresowania, a brak jest skutecznych narzędzi do wymuszenia złożenia stosownego wniosku o wykreślenie zastawu. Tym samym czynności sądu rejestrowego mają jedynie charakter potwierdzający stan prawny  (deklaratoryjny) oraz porządkowy.  W praktyce tak długi upływ czasu zrodził szereg problemów uniemożliwiających sądom rejestrowym wykreślenie takich zastawów z rejestru. Przyczyny związane są głównie ze śmiercią strony albo zmianą adresu i niepowiadomienia o tym fakcie sądu. W takim przypadku ograniczone albo wręcz niemożliwe jest doręczenie przez sąd postanowień o wykreśleniu zastawu z urzędu. W konsekwencji sądy zawieszają a następnie umarzają takie postępowania. **Mamy zatem do czynienia z brakiem równowagi między skutkami następującymi z mocy prawa (wygaśnięcie zastawu) a obowiązkami po stronie sądów rejestrowych (konieczność wszczęcia postępowania z urzędu, wydania postanowienia o wykreśleniu zastawu, jego doręczenia i uprawomocnienia).** Podkreślenia wymaga także, że prowadzenie takich postępowań nie tylko obciąża sądy rejestrowe ale również generuje dodatkowe koszty dla budżetu bardzo często przy braku możliwości osiągnięcia skutku jakim jest wykreślenie zastawu.  Odnosząc się zatem do naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania należy ponownie wskazać, że wygasły zastaw jest uznawany za wykreślony z mocy prawa, nie jest zatem konieczne wydawanie postanowienia sądu w tym przedmiocie. Należy podkreślić, że w polskim porządku prawnym obowiązują już rozwiązania, które przewidują wykreślenie danych z rejestru bez konieczności wydawania postanowienia w tym przedmiocie. Zgodnie z art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r., o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 979 ze. zm.) wpisy dokonane w dziale 4 rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego są wykreślane automatycznie po upływie 7 lat od dnia ich dokonania. Automatycznie – bez konieczności wydania postanowienia – są wykreślane również wpisy w rejestrze dłużników niewypłacalnych. Artykuł 60 ust. 1 zdanie pierwsze ww. ustawy stanowi: wpisy do rejestru dłużników niewypłacalnych są wykreślane automatycznie po upływie 7 lat od dnia dokonania wpisu.  Należy w tym miejscu zwrócić szczególną uwagę, że w przypadkach wyżej wymienionych następuje **wykreślenie wpisów** z Krajowego Rejestru Sądowego bez wydawania przez sąd postanowienia. Przedstawione wyżej rozwiązania nie zakładają również możliwości odwołania od automatycznego wykreślenia z Krajowego Rejestru Sądowego.  Natomiast projektowane przepisy nie zakładają wykreślania wygasłych ex lege zastawów z rejestru, ale opierają się na fikcji uznania ich za wykreślone, co powodować będzie, że zastaw taki należy traktować jak **niefigurujący w rejestrze zastawów, w swojej mocy prawnej zrównany z wykreśleniem zastawu z rejestru**.  W opinii projektodawców - wobec uznania takiego zastawu za wykreślony z mocy prawa – odpowiednim środkiem o charakterze informacyjnym będzie zaprojektowana w art. 41 ust. 2aa adnotacja, która pozwoli na ustalenie statusu zastawu. Tym samym **nie będzie już konieczne wydawanie postanowienia w przedmiocie wykreślenia wygasłego ex lege zastawu i „fizyczne” usuwanie go z rejestru.**  Adnotacja w systemie teleinformatycznym będzie tylko i wyłącznie czynnością o charakterze technicznym. |
| 3. | **Rządowe Centrum Legislacji** | RCL nie podziela także stanowiska Projektodawcy w kwestii braku konieczności uzupełnienia przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego (art. 43 ustawy) o wytyczne co do treści aktu. Niezależnie bowiem od cytowanego przez Projektodawcę orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika, że „jeżeli organ wykonawczy pośrednio, poprzez szczegółowe normy ustawy, uzyska wytyczne do odpowiedniego zbudowania treści rozporządzenia, to pomimo braku wytycznych w przepisie upoważniającym można uznać, że upoważnienie nie narusza art. 92 ust.1 Konstytucji”, RCL zauważa, że w dalszej części otrzymanego stanowiska Projektodawca sam przyznaje, iż tego rodzaju upoważnienie ustawowe, jako pozbawione w swojej treści wytycznych co do aktu, charakteryzuje się, w świetle ww. orzecznictwa TK „legislacyjną ułomnością”. W ocenie RCL  nic więc nie stoi na przeszkodzie, aby przy okazji dokonywanej nowelizacji ww. przepisu upoważniającego dokonać jego uzupełnienia także o wymagane wytyczne co do treści aktu – w celu jednoznacznego wyeliminowania ww. „ułomności”. Powyższe mogłoby zostać dokonane na etapie rozpatrywania projektu przez komisję prawniczą - przy czym ponownie zauważa się, że zasadne jest również dokonanie analizy materii przekazanej do uregulowania  w akcie wykonawczym w obrębie całego art. 43 ustawy, i dostosowania do standardów dotyczących tworzenia prawa, np. w kwestii przekazania do uregulowania w drodze aktu wykonawczego szczegółowych zasad udzielania informacji. | **Uwaga nieuwzględniona**  Ministerstwo Sprawiedliwości podtrzymuje swoje stanowisko przedstawione w piśmie z dnia 18 października 2024 r.:  „Bezspornym jest, że art. 92 ust. 1 Konstytucji RP kategorycznie określa warunki, jakim powinno odpowiadać upoważnienie ustawowe oraz pozwala ustalić przesłanki legalności aktu wykonawczego. Zgodnie z ww. artykułem rozporządzenie wykonawcze musi regulować sprawy określone w upoważnieniu ustawowym zgodnie z wytycznymi w nim zawartymi.  Należy jednak zauważyć, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jeżeli organ wykonawczy pośrednio, poprzez szczegółowe normy ustawy, uzyska wytyczne do odpowiedniego zbudowania treści rozporządzenia, to pomimo braku wytycznych  w przepisie upoważniającym można uznać, że upoważnienie nie narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego m.in. z dnia: 18 marca 2003 r., K 50/01, 20 kwietnia 2004 r., K 45/02  i 12 września 2006 r., K 55/05).  W takim przypadku - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - brak wytycznych nie dyskwalifikuje przepisu upoważniającego lecz świadczy o „legislacyjnej ułomności” takiego przepisu.” |