



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(631)

138. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 8 stycznia 2009 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r. dotyczącego ustawy o referendum lokalnym (sygnatura akt K 30/02).
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2008 r. dotyczącego ustawy o świadczeniach rodzinnych (sygnatura akt P 27/07).
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2008 r. dotyczącego ustawy o świadczeniach rodzinnych (sygnatura akt P 41/07).
4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2008 r. dotyczącego ustawy o Policji (sygnatura akt K 7/07).

(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 10)

(Posiedzeniu przewodniczą przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski i zastępca przewodniczącego Bohdan Paszkowski)

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Pierwsze z zaplanowanych na dzisiaj posiedzeń komisji jest poświęcone rozpatrzeniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Zaczynamy od wyroku z dnia 26 lutego 2003 r., dotyczącego ustawy o referendum lokalnym.

Oddaję głos przedstawicielom Biura Legislacyjnego.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Dzień dobry. Marek Jarentowski.

Wyrok o sygnaturze K 30/02. Trybunał orzekł w nim o zgodności art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym, rozumianego jako niewyłączający prawa członków wspólnoty samorządowej do wyrażania w drodze referendum stanowiska w istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę, a niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów innych władz publicznych, z Konstytucją RP oraz Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego.

Art. 2 ust. 1 o referendum lokalnym brzmi następująco: „W referendum lokalnym, zwanym dalej «referendum», mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, a w przypadku gminy także wójta (burmistrza, prezydenta miasta)”.

Przepis ten pozwala poddać pod referendum sprawę, która, po pierwsze, dotyczy tej wspólnoty, po drugie, mieści się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki. Oba warunki muszą być spełnione jednocześnie. Oznacza to, że jeśli nawet jeden z tych warunków jest spełniony, na przykład sprawa dotyczy danej wspólnoty, lecz nie mieści się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, to nie może być ona przedmiotem referendum. Przepis ten powodował w praktyce, i do dziś niekiedy powoduje, że organy jednostek samorządu – rada gminy, na przykład – odmawiały mieszkańcom przeprowadzenia referendum lokalnego. Odmowa przeprowadze-

nia referendum uzasadniana jest tym między innymi, że choć sprawa dotyczy danej wspólnoty – zmiany granic, likwidacji jednostki samorządu, przebiegu dróg niemających charakteru dróg gminnych, czyli powiatowych, wojewódzkich albo krajowych – nie należy do kompetencji organów gminy, a zatem nie może być przedmiotem referendum lokalnego. Tak argumentowała ostatnio jedna z rad gminy, odmawiając mieszkańcom przeprowadzenia referendum. Ta sprawa została tym razem pozytywnie dla mieszkańców rozstrzygnięta wyrokiem WSA. Odwołano się bowiem do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Ten wyrok był wydany w 2008 r., czyli już po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. Rada powoływała się nawet na przepis, którego brzmienie, mimo wyroku Trybunału, nie zostało zmienione.

Art. 170 konstytucji stanowi, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa. Jak widzimy, w samej konstytucji nie ma ograniczenia co do tego, że mogą to być sprawy, które mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki. Art. 170 konstytucji jest odpowiednikiem art. 125 konstytucji na szczeblu ogólnokrajowym. Widać istotne różnice między tymi przepisami. Art. 125 stanowi, iż w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe.

Referendum ogólnokrajowe, co podkreślam, może być przeprowadzone w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Referendum lokalne natomiast – w sprawach dotyczących tej wspólnoty. Ponadto, i to jest druga różnica, referendum ogólnokrajowe może być przeprowadzone, co podkreślam, natomiast członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż porównanie to wskazuje, że prawo do referendum lokalnego przysługuje członkom wspólnoty, ilekroć tylko zachodzi potrzeba wypowiedziania się o istotnych sprawach dotyczących tej wspólnoty, niezależnie od tego, czy i w jakim zakresie ustawa to doprecyzowuje.

Jak Trybunał definiuje pojęcie sprawy, użyte w art. 170 konstytucji. Zdaniem Trybunału, użyte w art. 170 konstytucji pojęcie sprawy jest szersze niż użyte w zaskarżonym przepisie pojęcie zadań i kompetencji organów danej jednostki, choć rzeczywiście ogromna większość spraw dotyczących danej jednostki to zadania publiczne wykonywane za pośrednictwem powołanych organów. Tym samym art. 170 konstytucji mówi przede wszystkim o sprawach mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organów stanowiących i wykonawczych. Ale mówi także o innych sprawach lokalnych, dotyczących tej wspólnoty. Są to sprawy należące do ustawowego zakresu zadań samorządu danego stopnia, choć niewymagające bezpośrednio działalności jego organów. I tu w grę mogą wchodzić także sprawy ustawowe zastrzeżone dla władz i organów centralnych lub innych jednostek samorządu terytorialnego, lecz dotyczące istotnych interesów mieszkańców w zakresie, w jakim tworzą oni daną wspólnotę samorządową.

Trybunał zgodził się, że referendum nie może zastępować stałego i nieprzerwanego funkcjonowania organów stanowiących i wykonawczych, tym samym mieszkańcy mogą wyrażać swoją wolę bezpośrednio w drodze referendum tylko w sprawach zasadniczych dla tego samorządu, a zarazem takich, które nie są stałym, powtarzalnym, bieżącym wykonywaniem zadań. Nie oznacza to jednak, iż jest takim instrumentem demokratycznego państwa, który powinien być stosowany tylko w nadzwyczajnych

przypadkach, gdyż art. 170 nie jest wyjątkiem od art. 169 konstytucji, stanowiącego, iż jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych.

Zasadnicze sprawy danego samorządu w rozumieniu art. 170 konstytucji to sprawy istotne dla tej wspólnoty w zakresie, w jakim dotyczą więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych, łączących jej mieszkańców, a więc jej tożsamości i przyszłości. Ze współlistnienia tych dwóch artykułów konstytucji czy zasad z nich wynikających, z art. 169 ust. 1 i art. 170, wynika także, że zwrot „mogą decydować” należy rozumieć w sposób swoisty dla konstytucji. A zatem nie tylko jako prawo do wypowiedzania się decydującego, to znaczy rozstrzygającego daną sprawę co do istoty, ale także jako prawo do wpływania kształtującego. W grę wchodzi zatem prawo do wypowiedzania się opiniodawczego lub konsultacyjnego, czyli takiego, które wprawdzie formalnie nie wiąże w sposób zupełny organów, lecz ze względu na swoją wagę polityczną i swoją reprezentatywność, powszechność, obliuguje pod względem prawnym w ten sposób, iż niezastosowanie się do ważnego i rozstrzygającego pytania w wyniku referendum wymaga podania uzasadnienia.

Należy przypomnieć, że ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, iż gminę tworzy, łączy, dzieli i znosi Rada Ministrów. Decyzja Rady Ministrów wymaga zasięgnięcia opinii rady gminy, która przed wydaniem opinii przeprowadza konsultacje z mieszkańcami całej lub części gminy. Konsultacje są inną formą udziału w procesie decyzyjnym niż referendum. Z art. 170 konstytucji wynika niewątpliwie, iż wola mieszkańców, którzy uważają, że wszyscy powinni wypowiedzieć się w kwestii zmiany granic, podziału lub nawet likwidacji gminy, ma tutaj pierwszeństwo przed wolą rady gminy. Ważny wynik takiego referendum konsultacyjnego powinien również podlegać wykonaniu w ten sposób, iż powinien wiązać radę w zakresie treści sporządzonej przez nią opinii.

Trybunał odniósł się też do przewidzianego w niektórych sytuacjach obowiązku konsultacji oraz różnic między konsultacją a referendument opiniodawczym czy konsultacyjnym. Referendum, nawet opiniodawcze czy konsultacyjne, wyróżnia uprawniona inicjatywa mieszkańców w sprawach, w których na mocy konstytucji i ustaw mogą oni wyrażać swoje stanowisko, oraz fakt, iż sprawa ta dotyczy całej wspólnoty; chodzi o powszechność referendum. W takich razach przewidziane przez ustawy konsultacje są zastępowane, z uprawnionej inicjatywy mieszkańców, przez referendum konsultacyjne.

Jest rzeczą oczywistą, iż sięgnięcie do formy referendum w zakresie spraw mieszczących się w zadaniach i kompetencjach organów danej jednostki powinno mieć wiążący charakter. Z art. 170 konstytucji wynika więc istnienie zarówno referendument w pełni wiążących, rozstrzygających sprawę ostatecznie, jak i referendum opiniodawczego czy konsultacyjnego.

Przeprowadzony z kolei w art. 163 konstytucji podział zadań publicznych na zadania zastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych oraz zadania samego samorządu nie przebiega w tej samej płaszczyźnie, co podział na sprawy wymagające rozstrzygnięcia w drodze referendum dotyczące tej wspólnoty i inne sprawy. Oznacza to, że mieszkańcy wspólnoty nie mogą decydować o sprawach zastrzeżonych dla władz centralnych czy też organów innych samorządów terytorialnych w taki sam sposób i w takim samym zakresie, jak decydują o wykonywaniu zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb własnej wspólnoty. Nie

oznacza to jednak, iż mieszkańcy są pozbawieni prawa bezpośredniego wypowiedania się w takich sprawach ogólnokrajowych, które mają także znaczenie lokalne dla tej właśnie wspólnoty samorządowej.

Niemniej jednak stwierdzić należy, iż w sprawach zastrzeżonych dla władz i organów innych niż organy tego właśnie samorządu mieszkańcy nie mogą wypowiadać się tak stanowczo, jak w sprawach uznanych przez ustawę za sprawy należące do zakresu zadań danego samorządu. Przemawia za tym kilka względów. Żeby skrócić nieco, powiedzmy, że nakaz zawarty w art. 170 w zbiegu z art. 173 konstytucji, a skierowany do ustawodawcy, należy rozumieć jako nakaz dopuszczenia referendum, wyrażającego wolę mieszkańców wszędzie tam, gdzie mogą oni współkształtować proces decyzyjny, dotyczący istotnej sprawy danej wspólnoty, choćby nie mogli przesądzać całkowicie o sposobie załatwienia sprawy. Chodzi więc o takie sprawy, których załatwienie nie jest zastrzeżone do wyłącznej kompetencji organów innych władz publicznych, zwłaszcza gdy przepisy ustawowe mówią o współdziałaniu przedstawicieli tej wspólnoty w procesie poprzedzającym wydanie aktu normatywnego przez te organy i władze.

Jak wskazano wyżej, w sprawach zastrzeżonych do kompetencji organów innych władz niż organy tej jednostki samorządowej mieszkańcy nie mogą wypowiadać się w drodze referendum wiążącego, lecz w drodze referendum opiniodawczego lub konsultacyjnego.

Powstaje jeszcze pytanie, jaka materia będąca przedmiotem stanowienia prawa przez władze i organy państwowe oraz organy innych samorządów nadaje się do przeprowadzenia referendum opiniodawczego lub konsultacyjnego w rozumieniu art. 170 konstytucji, skoro konstytucja mówi, iż materia ta jest równocześnie zastrzeżona ustawowo dla władz i organów innych niż organy danej jednostki samorządu. Aby więc art. 170 konstytucji nie został pozbawiony swego zasadniczego znaczenia, należy również w konstytucji poszukiwać takiej materii zastrzeżonej ustawowo dla władz innych niż organy danej wspólnoty, w której głosowi mieszkańców danej wspólnoty przyznaje się priorytet. I tutaj przykładowo Trybunał przytoczył art. 15 ust. 2 konstytucji. Zgodnie z nim dokonanie zasadniczego podziału terytorialnego państwa i zasadnicze zmiany tego podziału powinny następować między innymi z uwzględnieniem – i tutaj cytuję – „więzi łączących mające powstać, istniejące lub likwidowane wspólnoty samorządowe”.

Choć obowiązek przeprowadzenia referendum nie ma w powyższym przypadku charakteru bezwzględnego, to jednak jest rozwiązaniem wyraźnie preferowanym przez ten art. 15 ust. 2 konstytucji. I w konsekwencji Trybunał stwierdził, że porównanie treści zaskarżonego art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym z ustalonym znaczeniem art. 170 konstytucji, w związku z art. 15 ust. 2 oraz art. 163 i art. 169 ust. 1 konstytucji, prowadzi do wniosku, iż przepis ten, przepis ustawy o referendum, pomija materię niezbędną dla zapewnienia zgodności z konstytucją tylko w zakresie, w jakim nie odzwierciedla tej części prawa do wyrażenia woli przez mieszkańców danej wspólnoty w drodze referendum, jaka wypływa z art. 15 ust. 2 konstytucji. Trybunał stwierdził, iż wprowadzenie prawa do udziału w referendum opiniodawczym lub konsultacyjnym w sprawach stanowienia lub zmiany podziału terytorialnego kraju, w sferze dotyczącej więzi łączącej mieszkańców już istniejącej wspólnoty, wynika z konstytucji, nie jest ono jednak tak sformułowane, by umożliwiała w pełni bezpośrednio jej zastosowanie w rozumieniu art. 8 ust. 2 konstytucji. Konieczne jest zatem uregulowanie ustawowe

odpowiednich obowiązków organizacyjnych, spoczywających na władzach i organach publicznych.

Zaskarżony przepis czytany literalnie sprawia wrażenie jakby w sposób ostateczny zamykał możliwość przeprowadzania referendum w innych sprawach niż mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki. Jak jednak wyżej wskazano, wykładnia systemowa przeprowadzana na poziomie ustawowym nie uprawnia do takiego, zamykającego drogę dla innych referendum, rozumienia tego przepisu. Zachodzi zatem konieczność nie tyle uchylecia go w tej części, która jest zgodna z konstytucją, lecz niepełna, ile uzupełnienia treściami wynikającymi z konstytucji, wraz z którymi stworzy on całkowitą definicję przedmiotu referendum lokalnego.

Przedstawiony wyrok, co się rzadko zdarza, przynajmniej na posiedzeniu komisji, jest wyrokiem stwierdzającym zgodność zaskarżonego przepisu z konstytucją. Jednocześnie jest jednak wyrokiem interpretacyjnym. Oznacza to, że zaskarżony przepis jest zgodny z konstytucją, pod warunkiem że rozumiany będzie w sposób, jaki wyraźnie wskazano w sentencji wyroku. Należy jednak zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż zachodzi konieczność uzupełnienia przepisu treściami wynikającymi z konstytucji, wraz z którymi stworzy on całkowitą definicję przedmiotu referendum lokalnego.

W celu zaproponowania projektu ustawy wykonującej ten wyrok, należy wydożyć z uzasadnienia wyroku następujące wskazania: po pierwsze, referendum może być przeprowadzone także w sprawach, które nie mieszczą się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, czyli na przykład rady gminy czy też organu wykonawczego. Po drugie, referendum może być przeprowadzone w sprawach, które nie są zastrzeżone do wyłącznej kompetencji organów innych władz publicznych. Po trzecie, referendum nie musi polegać na rozstrzygnięciu sprawy, lecz także na wyrażaniu stanowiska – referenda opiniodawcze czy konsultacyjne. I po czwarte, referendum z punktów, które tu wymieniliśmy, powinno być dopuszczalne co najmniej, i tu jest zacytowany art. 15 konstytucji, „w istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących daną wspólnotę”.

Kierując się treścią sentencji oraz uzasadnienia wyroku, Biuro Legislacyjne proponuje, by w ustawie o referendum lokalnym w art. 2 po ust. 1 dodać ust. 1a w brzmieniu: „W referendum mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, jako członkowie wspólnoty samorządowej zajmują także stanowisko w istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnotę, a niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów innych władz publicznych”.

I jest jeszcze taka propozycja, ponieważ pole manewru, jakie zostawił Trybunał Konstytucyjny, jest dość duże. Trybunał w sentencji nie stwierdził, że referendum powinno być możliwe we wszystkich sprawach, które dotyczą wspólnoty, bo mogłoby to spowodować, że mieszkańcy codziennie by proponowali referendum. Poniekąd ja mam wrażenie, że Trybunał postawił tę granicę jako propozycję, natomiast niewykluczone, że ona może być inna, jeśli komisja zechce podjąć inicjatywę ustawodawczą. Niemniej być może byłoby wskazane, żeby zasięgnąć opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego w postaci stowarzyszeń oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tak jak przy nowelizacji kodeksów – cywilnego czy karnego – zasięgamy często opinii Sądu Najwyższego, tak w tym wypadku wskazane by było zasięgnięcie opinii Naczelnego Sądu Administracyjnego, dlatego że ewentualne odwołania od odmowy, na przykład przeprowadzenia referen-

dum przez radę gminy, mieszkańcy wnoszą do sądów administracyjnych i w efekcie one trafiają czasami także do Naczelnego Sądu Administracyjnego. I myślę, że sędziowie NSA, przynajmniej izby, która rozstrzyga o tych sprawach, mają jakąś wiedzę, praktykę czy też ewentualne propozycje doprecyzowania tego przepisu, tak żeby on nie powodował problemów w praktyce. Tak że to jest jakby taka propozycja wstępna. Dziękuję.

(Brak nagrania)

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

My w tym momencie nie musimy rozstrzygać, który z tych wariantów wybieramy, bo przyjmujemy uchwałę, że komisja widzi potrzebę uruchomienia inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie... oczywiście otwieram w tym momencie dyskusję... chyba że członkowie komisji już mają wyrobiony pogląd, która z tych dwóch propozycji powinna być podstawą do dalszych prac komisji.

Otwieram dyskusję w sprawie rozpatrzenia tego wyroku.

Proszę, Panie Profesorze.

Senator Leon Kieres:

Wielokrotnie jako przewodniczący sejmiku brałem udział w spotkaniach z mieszkańcami czy radnymi, którzy – zwłaszcza mieszkańcy – chcieli w drodze referendum zajmować stanowisko w sprawach wprost nienależących do zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego i ich organów.

Pamiętam między innymi jedną z gmin dolnośląskich i burzliwe spotkanie z mieszkańcami i radnymi na sesji w sprawie możliwości zorganizowania referendum. A przedmiotem referendum miało być uwłaszczenie mieszkańców na mieniu gminy. Wtedy to była szeroko znana inicjatywa – był koniec lat dziewięćdziesiątych – podjęcia uchwały, regulacji ustawowej w sprawie tak zwanego powszechnego uwłaszczenia. No i niektóre gminy i mieszkańcy uznali, że w takim razie należy się uwłaszczać również na mieniu gminnym.

Ten i inne przypadki nauczyły mnie dużego sceptycyzmu czy powściągliwości w zajmowaniu stanowiska w kwestii poszerzania zakresu referendum o rozprawy... w gruncie rzeczy o prawie każdą sprawę. Oczywiście wyrok musi być wykonany, ale ja jestem zwolennikiem pewnego rygoryzmu, zwłaszcza gdy idzie o zakres przedmiotowy referendum. I już stanowczo stwierdzam, że jestem zwolennikiem wersji pierwszej, jeśli chodzi o sposób ujęcia prawa mieszkańców czy organów jednostek samorządu terytorialnego do organizowania referendum w sprawach, jak podkreślam, nienależących wprost i bezpośrednio do zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Czy jest inny głos w tej sprawie?

Proszę bardzo.

Senator Bohdan Paszkowski:

Chciałbym też krótko się wypowiedzieć. Mianowicie mam jeszcze takie pytania. Może niezbyt uważnie słuchałem, ale chodzi mi właśnie o to wyłączenie spraw za-

strzeżonych do wyłącznej kompetencji organów innych władz publicznych, dlatego że może to powodować pewnego rodzaju spory interpretacyjne. Jak to jest interpretowane przez Trybunał Konstytucyjny? Czy mógłby pan trochę rozwinąć ten temat? Przyznam, że w swojej praktyce też spotkałem się z inicjatywą, nazwijmy to, organów władzy samorządowej szczebla wojewódzkiego, dotyczącą słynnej sprawy obwodnicy Augustowa. Też przeprowadzono referendum w sprawie przebiegu tej obwodnicy, było pytanie, czy jesteś za wersją określoną w decyzji pozwolenia na budowę itd.

I na tej kanwie, biorąc pod uwagę te proponowane zapisy, w których mówi się o sprawach niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów, mam też wątpliwość. Bo tam oczywiście z góry było wiadomo, że będzie wyrażane stanowisko, a nie, że sprawa będzie rozstrzygająca. Z drugiej strony, też wiadomo, że decyzję w tym zakresie będzie podejmował inny organ. Powiedzmy, że decyzje podejmował wojewoda, na przykład w kwestii pozwolenia na budowę. Czy można to w jakiś sposób korygować? Choć z drugiej strony, jak pamiętamy, sam proces lokalizacji dróg krajowych ma wbudowany w procedurę prawną element tak zwanej konsultacji społecznej, generalna dyrekcja dróg musi przeprowadzać tak zwane konsultacje. Zresztą jest to oparte pewnie na przepisach ustawowych, ale wiem, że jest jeszcze dokładna instrukcja, jak to ma przebiegać itd. I przy takim zapisie rodzi się pewien problem, dla mnie interpretacyjny. Czy dopuszczam możliwość przeprowadzania w takich sprawach referendów, czy nie dopuszczam?

I chciałbym też rozwinięcia tego terminu, tego zastrzeżenia, że sprawy, które mają być rozstrzygane przez referendum, nie są w wyłącznej kompetencji organów innych władz publicznych. Tu jest też kwestia, pytanie, czy to jest władza publiczna. Wojewoda – pewnie tak, ale czy generalna dyrekcja jest władzą publiczną, czy to jest tylko organ administracji publicznej? Można postawić takie pytanie. No, ale tutaj mogą być następne interpretacje.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Oddaję głos przedstawicielom Biura Legislacyjnego, ale od razu dopowiem, że w takim razie, po tych głosach, które tu usłyszałem, będę przedstawiał taki wniosek, jeżeli komisja wyrazi zgodę: gdy po tej dyskusji będziemy przyjmować uchwałę o rozpoczęciu prac, o realizacji tego wyroku, to podstawą będzie ta węższa propozycja, z dwóch przedstawionych, przygotowania rozwiązania ustawowego w tym zakresie.

Proszę bardzo.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Dziękuję.

Jak Wysoka Komisja raczy spojrzeć na datę wydania wyroku, to stwierdzi, że jest tam 2003 r., a teraz mamy rok 2009, czyli sześć lat minęło. I to chyba nie jest przypadek, że nikt nie chciał wykonywać tego wyroku. On nie jest pewnie łatwy do wykonania, i może nie tyle z powodów legislacyjnych, ile właśnie ze względu na postawienie tej granicy. A poza tym, to był wyrok, w którym stwierdzono, że ten przepis jest zgodny z konstytucją pod warunkiem, że nada mu się odpowiednią interpretację.

I w zasadzie, podczas gdy Biuro Legislacyjne zastanawiało się, czy go wykonać, to rada gminy, jak wynika z analizy uchwał rad gmin czy innych organów uprawnionych do ostatecznego decydowania, czy referendum przeprowadzić, czy nie, odmawiała mieszkańcom przeprowadzenia referendum, stwierdzając na przykład, że przebieg drogi wojewódzkiej nie należy do zadań i kompetencji organów gminy, bo o tym decyduje ktoś inny. Albo inny przykład. Kiedy trzeba zmienić granice gminy czy powiatu, robi to Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. I rada gminy też mówiła, że w takim wypadku nie może być referendum, bo decydowanie o granicy gmin i województw leży w kompetencjach Rady Ministrów. I stąd jakby jest to doprecyzowanie przez Trybunał wyroku, że w referendum mieszkańcy jednostki samorządu jako członkowie wspólnoty zajmują także – i tu nie chodzi o decyzję – stanowisko w istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych, kulturowych więzi, a niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów innych władz publicznych.

I tutaj też, odpowiadam panu senatorowi na pytanie, nie wytyczę dokładnej granicy, bo z jednej strony właśnie ten przepis wyraźnie dopuszcza przeprowadzenie referendum nawet w przypadku przebiegu autostrady, oczywiście nie referendum stanowczego, lecz opiniodawczego, ale z drugiej strony, gdybyśmy szukali tych spraw niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji, to pewnie można by wymienić budżet państwa, taki skrajny przykład podam. Jeśli nawet część budżetu państwa dotyczy, powiedzmy, pewnych inwestycji finansowych w danej gminie czy danym województwie, to ze względu na brzmienie konstytucji, zgodnie z którą uprawnienie w sprawie inicjatywy budżetowej ma tylko Rada Ministrów, rada czy mieszkańcy gminy nie mają nawet prawa wyrażania swojej opinii. Tak że podałem skrajny przykład.

Nie byłbym w stanie podać takiej definicji czy granicy, dlatego że trudno ją podać, i do tej pory nikt tego wyroku nie wykonywał. Być może uda się to doprecyzować, a może nawet zmienić to brzmienie po konsultacji z sędziami sądów administracyjnych. To nawet nie byłoby brzmienie proponowane przez nas, ale przejęte z sentencji wyroku. Dziękuję.

(Przewodnictwo obrad obejmuje zastępcę przewodniczącego Bohdan Paszkowski)

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję.

Są jeszcze jakieś głosy w dyskusji? Nie widzę i nie słyszę zgłoszeń.

Jeszcze ja się wypowiem w tej dyskusji. Pan przewodniczący wspomniał już, żeby poddać tę pierwszą wersję art. 1a, jak rozumiem, pod głosowanie. Ja przyznam, że mnie brakuje tutaj jeszcze jednego takiego jakby łącznika. Bo chociaż w tym przykładzie, o którym wspomniałem, rzecz dotyczyła sprawy, nazwijmy to, lokalnej, czyli przebiegu obwodnicy danej miejscowości, to przede wszystkim chodziło o osoby z tej miejscowości, z okolic, choć oczywiście to jest fragment drogi krajowej. To oczywiście jest bardzo istotne, powinno być bardzo istotne szczególnie dla mieszkańców województwa, a mniej może dla osób spoza niego. Nie ulega natomiast wątpliwości, że jest to również sprawa zastrzeżona do wyłącznej kompetencji innych organów. I z jednej strony, w tym artykule piszemy: „w istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę”, a z drugiej strony, stawiane są bariery w postaci zapisu: „niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji”. I myślę, że tutaj rzeczywiście wymagane by było jeszcze jakieś takie miękkie, że tak

powiem, połączenie tych dwóch elementów, tak żeby jednak to zastrzeżenie nie niwelowało kwestii tych więzi, tych spraw lokalnych, które są rozstrzygane przez władze, nazwijmy to, centralne lub ich przedstawiciele w terenie. Oczywiście poza sporem jest, że i tak to by miało charakter, nazwijmy to, tylko wyrażenia stanowiska, a nie rozstrzygnięcia. Choć z drugiej strony, zgodnie z duchem konstytucji władze administracji publicznej powinny jednak wychodzić naprzeciw pewnym przekonaniom, wyrażanym przez społeczności mniej lub bardziej lokalne czy powszechnie.

No dobrze, ale to taka moja...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie jestem w stanie...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

To znaczy, myślę, że nad tym trzeba się głębiej zastanowić. W tej chwili nie chcę tutaj proponować jakiegoś rozwiązania.

Ponieważ więcej zgłoszeń nie było, poddam to pod głosowanie, żebyśmy w dalszych pracach opierali się na propozycji nowego brzmienia art. 1a, zawartej w tym naszym druku na stronie 11.

Kto jest za, niech podniesie rękę. (5)

Jak rozumiem, przyjmujemy propozycję, żeby skonsultować się z sądem administracyjnym. Jest ona przyjęta przez członków komisji. Dziękuję.

(Przewodnictwo obrad obejmuje przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski)

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Czy senatora sprawozdawcę już wyznaczyliśmy?

(Senator Bohdan Paszkowski: Jeszcze nie wyznaczyłem.)

A, przepraszam, bo ja wszedłem...

(Głos z sali: Chyba jeszcze za wcześniej.)

Przepraszam, chodzi o senatora przedstawiciela wnioskodawców. Ale my jeszcze nie zamknęliśmy... Rozumiem, zapraszamy kogoś. Ja głosowałem, ale nie uczestniczyłem przez chwilę...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Celowość inicjatywy, dobrze.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Czy mogę mieć prośbę? O 11.30 mam posiedzenie Komisji Polityki Społecznej. Wrócę, jeśli się da i komisja nie przerwie...

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Od razu zapytam, który wyrok miał być rozpatrywany w drugiej kolejności.

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: Teraz miałem omówić drugi.)

Czyli drugi zdejmujemy, dzisiaj go już nie rozpatrzymy w takim razie.

I przechodzimy do trzeciego, czwartego i piątego, w tej kolejności, tak?

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: Dziękuję bardzo.)

Dobrze. Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Katarzyna Konieczko:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Katarzyna Konieczko, Biuro Legislacyjne.

Wyrokiem z dnia 18 lipca 2008 r., wydanym w sprawie o sygnaturze P 27/07, Trybunał orzekł o niezgodności z konstytucją art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwiał nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny. Przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie był krąg osób uprawnionych do pobierania jednego ze świadczeń opiekuńczych, a mianowicie świadczenia pielęgnacyjnego, które jest formą pomocy, jakiej państwo udziela rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej. Zaskarżony przepis brzmi następująco: „Świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki nad dzieckiem przysługuje matce lub ojcu dziecka albo opiekunowi faktycznemu dziecka, jeżeli nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad dzieckiem legitymującym się oświadczeniem o niepełnosprawności, łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji lub edukacji, albo orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.”

Zaskarżone brzmienie art. 17 ust. 1 nie pozostawia żadnych wątpliwości co do tego, że o przysługiwaniu świadczenia pielęgnacyjnego może być mowa wyłącznie w relacjach ojciec/tudzież matka – dziecko lub opiekun faktyczny – dziecko. Takie rozwiązanie wzbudziło zasadnicze zastrzeżenia natury konstytucyjnej z punktu widzenia zachowania zasady równości. Odnosząc się do tego zarzutu, Trybunał zauważył, że w gronie uprawnionych do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego nie znaleźli się członkowie rodziny inni, aniżeli rodzice, którzy będąc zdolnymi do pracy, nie są zatrudnieni i nie wykonują także innej pracy zarobkowej z powodu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną.

W istocie więc, zdaniem Trybunału, zastrzeżenia wywołuje tutaj swego rodzaju pominięcie ustawodawcze, które w odróżnieniu od zaniechania legislacyjnego może być poddane kognicji sądu konstytucyjnego jako tak zwany negatywny ustawodawca. Trybunał przypomniał, w pierwszej kolejności, wszelkie wymogi płynące z zasady równości, w drugiej natomiast zwrócił uwagę na fakt, że analogiczny problem był już przedmiotem jego rozważań w sprawie o sygnaturze P 23/05, kiedy to zajmował się kręgiem osób uprawnionych do pobierania tak zwanego zasiłku stałego, a mianowicie świadczenia, które w istocie było poprzednikiem świadczenia pielęgnacyjnego i miało

analogiczny krąg uprawnionych, to jest właśnie rodziców zajmujących się dziećmi niepełnosprawnymi.

Trybunał stwierdził, że wszelkie uwagi sformułowane w tamtej sprawie znajdują zastosowanie także i w tym wypadku, mamy bowiem do czynienia de facto z tymi samymi przesłankami. I zauważył, że cechami relewantnymi, tu cechami wspólnymi opiekunom, których dotyczył przepis zastosowany w poprzedniej sprawie i dotyczy również art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, są: po pierwsze – sprawowanie opieki nad dzieckiem, także dorosłym, wymagającym stałej pielęgnacji, po wtóre – niepodejmowanie z tego powodu pracy, a po trzecie, osiąganie przez rodzinę niskich dochodów. Zdaniem Trybunału, wybranie z kręgu osób zobowiązanych do alimentacji, a więc tych, na które państwo nakłada obowiązek opieki nad potrzebującą pomocy osobą najbliższą, jedynie rodziców – czy to naturalnych, czy przysposabiających – i przyznanie wyłącznie im prawa do zasiłku stałego, tak jak było w tamtej sprawie, a tutaj do świadczenia pielęgnacyjnego, narusza konstytucyjną zasadę równości, a także zasadę sprawiedliwości społecznej, pojmowaną nie w aspekcie socjalno-ekonomicznym, lecz odnoszoną również do społecznego poczucia sprawiedliwości, które, jak zaakcentował Trybunał, w demokratycznym państwie prawnym nie powinno być przez ustawodawcę ignorowane. Takie rozwiązanie godzi również w konstytucyjne nakazy ochrony i opieki nad rodziną w ogólności, czyli nakaz wyrażony w art. 18 konstytucji, oraz szczególnej pomocy władz publicznych rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, o czym jest z kolei mowa w art. 71 konstytucji. Zdaniem Trybunału, takie rozwiązanie nie może być ponadto usprawiedliwione w świetle innych wartości konstytucyjnych i stąd też zasadne stało się stwierdzenie jego niekonstytucyjności z uwagi na naruszenie normy art. 32 ust. 1 konstytucji.

Wyrok Trybunału został de facto już wykonany, albowiem w międzyczasie rząd wniósł projekt ustawy nowelizującej ustawę o świadczeniach rodzinnych. Ustawa ta była już przedmiotem obrad Senatu, w dniu 8 grudnia 2008 r. została podpisana przez prezydenta i za sprawą tej ustawy art. 17 ust. 1 uzyska brzmienie, które w pełni zrealizuje wskazania Trybunału Konstytucyjnego. Mianowicie rozszerzony zostanie krąg osób uprawnionych do pobierania świadczenia pielęgnacyjnego również o tych członków rodziny, którzy są zobowiązani do alimentacji osoby niepełnosprawnej wymagającej opieki, lecz nie należą do kategorii wskazanych w dotychczasowym brzmieniu art. 17 ust. 1, czyli nie są ani rodzicami, ani też opiekunami faktycznymi dziecka. Krótko mówiąc, wyrok nie wymaga wykonania.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Dziękuję ogromnie.

W związku z przedstawioną informacją zgłaszam projekt uchwały komisji, że Komisja Ustawodawcza po rozpatrzeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego i po informacji o inicjatywie ustawodawczej w zakresie realizacji tego wyroku, która została już przez parlament przyjęta, nie widzi potrzeby inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie.

Kto z członków komisji jest za przyjęciem takiej uchwały? (5)

Pięć osób za, nikt nie był przeciw, nikt się nie wstrzymał.

Jeszcze na moment wróć do pierwszego wyroku, który rozpatrywaliśmy. Tak jak mówiłem, musimy wyznaczyć senatora przedstawiciela wnioskodawców. Chodzi oczywiście o wyrok dotyczący ustawy o referendum lokalnym.

Czy ktoś z członków komisji chciałby się zgłosić? Pan senator Paszkowski. Mamy więc wyznaczonego przedstawiciela wnioskodawców.

Oddaję głos Biuru Legislacyjnemu w celu przedstawienia kolejnego wyroku.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Katarzyna Konieczko:**

Wyrokiem z dnia 22 lipca 2008 r., wydanym z kolei w sprawie o sygnaturze P 41/07, Trybunał Konstytucyjny ponownie zajął się normą wynikającą z art. 17 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, jak również normą wyrażoną w art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. b tejże ustawy oraz art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Jeśli chodzi o pierwsze z wymienionych artykułów, Trybunał stwierdził, że są one niekonstytucyjne w takim zakresie, w jakim uniemożliwiają przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością opieki nad innym niżli jej dziecko niepełnosprawnym niepełnoletnim członkiem rodziny, dla którego stanowi rodzinę zastępczą spokrewnioną i wobec którego osobę tę obciąża obowiązek alimentacyjny.

Z kolei, jeśli chodzi o art. 58 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych, Trybunał uznał, że przepis ten jest niekonstytucyjny w takim zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do świadczenia pielęgnacyjnego po dniu 31 sierpnia 2005 r. osobie ustanowionej rodziną zastępczą spokrewnioną i otrzymującą do dnia wejścia w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych zasiłek stały.

Jeśli chodzi o dyspozycję zawartą w art. 17 ust. 1 i ust. 5, to chciałabym odwołać się do tego, co zostało już powiedziane przy sprawie P 27/07 i uzupełnić tamte wyjaśnienia. W tym wypadku w grę wchodziła dodatkowa przesłanka sformułowana w przepisie, mianowicie przesłanka negatywna, która sprawiała, iż umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej powodowało utratę prawa do świadczenia pielęgnacyjnego nawet wówczas, gdy sprawowanie opieki w ramach rodziny zastępczej było również wypełnieniem zobowiązań alimentacyjnych nałożonych przez ustawodawcę na mocy kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Trybunał doszedł do wniosku, że takie rozwiązanie jest również rozwiązaniem niekonstytucyjnym z punktu widzenia zasady równości, albowiem nie ma żadnej istotnej różnicy między sprawowaniem opieki nad dzieckiem w ramach rodziny naturalnej i w ramach rodziny zastępczej. Co więcej, również tutaj nie można mówić o zachowaniu zasad sprawiedliwości społecznej, naruszone są także pozostałe wskazania konstytucyjne, które nakazują otaczać rodzinę szczególną troską, w tym również właśnie rodziny zastępcze. Tych ocen nie zmienia nawet fakt, że rodziny zastępcze uzyskują dodatkową pomoc pieniężną, niemniej jest to pomoc kierowana nominalnie nie do opiekunów z racji tego, że muszą zrezygnować z zatrudnienia, lecz przeznaczona właśnie na pokrywanie, i to tylko częściowe, potrzeb dziecka. Stąd też Trybunał uznał, iż takie ograniczenie, a mianowicie wskazanie, że umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej powoduje utratę prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, narusza w sposób oczywisty wzorce konstytucyjne.

Jeśli chodzi o art. 58 ust. 1, Trybunał uznał, że w tym wypadku mamy do czynienia z naruszeniem zasady ochrony praw nabytych i przypomniał, że do naruszenia tej zasady dochodzi wtedy, gdy w drodze uchylecia lub zmiany ustawy jednostka zostaje arbitralnie pozbawiona jakiegokolwiek prawa podmiotowego, jak również wtedy,

gdy dochodzi do ograniczenia takiego prawa, które to ograniczenie ingeruje w jego istotę. Trybunał przypomniał, że ustawodawca powinien liczyć się w szczególności z usprawiedliwionymi i racjonalnymi oczekiwaniami podmiotów, do których adresowane są normy prawne. Tymczasem w tym wypadku norma intertemporalna poddana kognicji Trybunału pozostawiała możliwość ubiegania się o pomoc finansową państwa na starych zasadach tylko do dnia 31 sierpnia 2005 r., a więc zaledwie przy założeniu, że jest to takie roczne *vacatio legis*, które pozwala osobom opiekującym się dziećmi, między innymi tym, które sprawują opiekę w ramach rodziny zastępczej, na kontynuowanie świadczeń; wcześniej pobierały zasiłek stały, teraz mogą przez rok pobierać świadczenie pielęgnacyjne. Niemniej po upływie tego okresu tracą tę możliwość, jeśli nie spełniają przesłanek z art. 17 ust. 1 ustawy. Zdaniem Trybunału, takie unormowanie nie mogło się ostać z uwagi na treść art. 2 i art. 18 konstytucji i w szczególności nie można powiedzieć, by służyło to ochronie konstytucyjnych wartości, takich jak ochrona rodziny i opieka nad nią.

Podobnie jak poprzedni wyrok, wydany w sprawie P 27/07, tak i ten wszedł w życie z dniem 31 lipca i również został w pełni wykonany poprzez nowelizację ustawy o świadczeniach rodzinnych. Można tu tylko dodać, że także zakwestionowanie art. 58 ust. 1 tejże ustawy nie wpływa na aktualność konkluzji, że nie trzeba tutaj podejmować żadnych prac legislacyjnych, albowiem rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych w świetle art. 17 ust. 1 jak gdyby załatwia tę sprawę również na gruncie art. 58 ust. 1. Tak więc także w tym wypadku nie są konieczne projekty zmieniające ustawę o świadczeniach rodzinnych. Dziękuję.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Czy ktoś z członków komisji ma jakieś pytania do naszej pani legislator?

Jeżeli nie ma pytań, zgłaszam projekt uchwały, że Komisja Ustawodawcza po rozpatrzeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2008 r., dotyczącego ustawy o świadczeniach rodzinnych i informacji o inicjatywie ustawodawczej rządu, będącej realizacją tego wyroku, nie widzi potrzeby podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie realizacji tego wyroku.

Kto z członków komisji jest za przyjęciem tej uchwały? Proszę o podniesienie ręki. (4)

Cztery osoby są za, nikt nie był przeciw i nikt się nie wstrzymał.

Przechodzimy do kolejnego wyroku. Rozumiem, że to jest wyrok z 18 września, tak? Proszę bardzo, oddaję głos.

Główny Ekspert do Spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Zbigniew Gromek:

Bardzo dziękuję.

Zbigniew Gromek, Biuro Legislacyjne.

Ten wyrok to, jak wskazał pan przewodniczący, wyrok Trybunału z dnia 18 września 2008 r., sygnatura akt K 7/07. Wyrok dotyczy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Trybunał orzekł w nim o niezgodności art. 90 ustawy o Policji z art. 64 konstytucji w związku z jej art. 37 ust. 3. Wydał wyrok zakresowy, bowiem

stwierdził niekonstytucyjność art. 90 w zakresie, w jakim przepis ten dopuszcza dalsze bezterminowe dysponowanie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych lokalami mieszkalnymi znajdującymi się w budynkach stanowiących własność prywatną. W opinii Biura Legislacyjnego wyrok wymaga wykonania i dotąd inne podmioty się tego nie podjęły.

Przedstawię teraz stan prawny rozstrzygany tymże wyrokiem. Otóż w ustawie o Policji, w jej rozdziale 8 uregulowana została kwestia mieszkań służbowych, które przysługują funkcjonariuszom policji w służbie stałej. Art. 88 tejże ustawy formułuje tak zwane prawo do kwatery, a więc prawo policjanta w służbie czynnej do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni on służbę bądź w miejscowości pobliskiej. Poddany kontroli w niniejszej sprawie art. 90 ust. 1 ustawy o Policji określał, jakie lokale znajdujące się w dyspozycji ministra spraw wewnętrznych mogą być wykorzystywane w celu zaspokojenia prawa funkcjonariuszy do kwatery służbowej. Zacytuję ten przepis. Otóż art. 90 ust. 1 brzmi:

„Na lokale mieszkalne dla policjantów przeznaczają się lokale będące w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych organów, uzyskane w wyniku i działalności inwestycyjnej albo od terenowych organów administracji rządowej ogólnej, stanowiące własność zakładów pracy, a także zwolnione przez osoby, które decyzje o przydziale uzyskały z jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych”.

Przedmiotem zainteresowania Trybunału był właśnie ostatni fragment cytowanego przepisu, zgodnie z którym do dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych pozostają, i jeszcze raz to zacytuję, „lokale mieszkalne zwolnione przez osoby, które decyzję o przydziale uzyskały z jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych”. I mimo że to nie wynika wprost z przytoczonego brzmienia art. 90 ust. 1, przepis ten dotyczył lokali, stanowiących własność osób prywatnych, które dotąd były wykorzystywane i nadal są wykorzystywane jako kwatery służbowe dla funkcjonariuszy policji. Zazwyczaj zresztą wbrew woli prawowitych właścicieli.

Przypomnę tutaj, że ten stan jest pewną kontynuacją sytuacji z okresu PRL, kiedy obowiązywała tak zwana publiczna gospodarka lokalami i zgodnie z przepisami gospodarki lokalowej lokale mieszkalne, domy, lokale mieszkalne znajdujące się w tych domach stanowiące własność prywatną mogły być w drodze decyzji administracyjnej oddawane do użytkowania osobom trzecim. I wówczas prawowity właściciel tracił możliwość swobodnego korzystania z lokalu, a tak naprawdę także prawo dysponowania nim. Po 1989 r. stosunki najmu powstałe na podstawie przepisów o publicznej gospodarce lokalami pozostały w mocy, niemniej ustawodawca zaczął stopniowo, powoli, acz konsekwentnie przyznawać prawowitym właścicielom uprawnienia, które dawałyby im szansę na odzyskanie władztwa nad lokalami dotychczas podlegającymi tej publicznej gospodarce lokalami.

I stosowane zmiany zostały wprowadzone również w ustawie o Policji. Początkowo art. 90 składał się tylko z tej treści, która jest obecnie zawarta w ust. 1, później dodano kolejne ustępy, niemniej to była jedyna zmiana wprowadzona w tym zakresie do ustawy o Policji. W innych ustawach natomiast, regulujących najem lokali innych niż te, które znajdują się w dyspozycji ministra spraw wewnętrznych, stopniowo zaczęto przyznawać właścicielom tychże lokali uprawnienia pozwalające im, po spełnieniu określonych warunków, na objęcie władztwa nad tymi lokalami dotychczas zaj-

mowanymi przez inne osoby. Takich zmian natomiast nie wprowadziła ustawa o Policji. Dla przykładu podam, że odpowiednie zmiany uwzględniają już znacznie nowsze ustawy – o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego. Przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie była kwestia, czy nie jest sprzeczną z konstytucją sytuacja, w której właściciele lokali znajdujących się w zasobie ministra spraw wewnętrznych nie mogą objąć władztwa nad lokalami, które stanowią ich własność, gdy uprawnienie takie zostało przyznane właścicielom lokali nieznajdujących się w dyspozycji ministra spraw wewnętrznych.

I przejdę już króciutko do przedstawienia problemu konstytucyjnego, który stanowił przedmiot rozstrzygnięcia. Mianowicie wzorzec kontroli w tej sprawie stanowił art. 64 konstytucji, który statuuje na gruncie konstytucji prawo własności jako prawo konstytucyjne przysługujące każdej jednostce. Art. 64 ust. 3 stanowi, że niedopuszczalne jest wprowadzanie w stosunku do prawa własności takich ograniczeń, które naruszałyby jego istotę. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie przyjmuje, że podstawowymi uprawnieniami, które się składają na prawo własności, są uprawnienia do: nabycia, korzystania, zachowania czy wreszcie rozporządzania przedmiotem własności. Odebranie bądź znaczące ograniczenie któregoś z tych uprawnień niewątpliwie musi być traktowane jako niedopuszczalne naruszenie istoty prawa własności, a więc powodujące sprzeczność ze wskazanym wzorcem konstytucji.

I tutaj należy przypomnieć, że gdy chodzi o lokale, stanowiące własność osób prywatnych, które są wykorzystywane jako kwatery służbowe dla funkcjonariuszy policji, ich właściciele zostali pozbawieni, na mocy art. 90 ustawy, czyli tego, który był przedmiotem kontroli Trybunału w tej sprawie, możliwości swobodnego z nich korzystania i dysponowania nimi. I zdaniem Trybunału taka sytuacja prowadzi do naruszenia istoty prawa własności, które przysługuje właścicielom tychże mieszkań. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny nie znalazł żadnych przesłanek, które zgodnie z art. 31 ust. 3 pozwalałyby na tak daleko idące ograniczenie prawa czy wolności konstytucyjnej. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 90 jest niezgodny z art. 64 konstytucji w związku z art. 31 ust. 3.

W ramach wzorca kontroli jest jeszcze drugi wzorzec, to jest art. 64 ust. 2 konstytucji. Tam jest wskazane, że własność podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej. Tymczasem ustawa o Policji w sposób odmienny niż inne ustawy regulowała uprawnienia przysługujące właścicielom – przyznawała im czy przyznaje znacznie węższy katalog tychże uprawnień. Zdaniem Trybunału, art. 64 ust. 2 konstytucji wymaga, aby został ustanowiony jednolity standard ochrony praw właścicielskich. W związku z tym przyznanie w ustawie o Policji znacznie mniejszych uprawnień właścicielom powoduje sprzeczność tegoż artykułu z art. 64 ust. 2 konstytucji.

Teraz przejdę do wykonania wyroku. Otóż jak przed chwilą wskazałem, powodem niekonstytucyjności art. 90 jest to, że przepis ten ustanawia niższy standard ochrony praw własności właścicieli lokali użytkowanych jako lokale służbowe funkcjonariuszy policji w porównaniu z właścicielami lokali, które nie znajdują się w dyspozycji ministra spraw wewnętrznych. I tutaj Biuro Legislacyjne przyjęło, że adekwatny standard ochrony praw przysługujących właścicielom został unormowany między innymi w ustawie o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego. Stąd też jako wykonanie wyroku proponuje się uchylene dotychczasowego art. 90 ustawy o Policji i wprowadzenie na jego miejsce przepisu oznaczonego jako

art. 90a, który będzie wzorowany na odpowiednim przepisie zawartym w ustawie o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego. I stosowne brzmienie tego artykułu zostało państwu senatorom doręczone. Może przeczytam je dla porządku. „Art. 1. W ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji wprowadza się następujące zmiany. 1) Uchyła się art. 90; 2) Dodaje się art. 90a w brzmieniu: «1. Na lokale mieszkalne dla policjantów przeznaczają się lokale będące w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, uzyskane w wyniku ich działalności inwestycyjnej albo od terenowych organów rządowej administracji ogólnej, stanowiące własność gminy lub zakładów pracy»”. Tutaj przypomnę, że w pierwotnym przepisie, uchylanym przez nas, po wyrazach „zakłady pracy” był jeszcze przecinek i było wskazane, że mogły to być również lokale zwolnione przez osoby, które decyzję o przydziale uzyskały z jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, a chodziło tak naprawdę o lokale prywatne.

Ust. 2 proponowanego art. 90a stanowi, że „Przepisy ustawy nie naruszają wynikających z prawa własności uprawnień do rozporządzania lokalem mieszkalnym właściciela innego niż Skarb Państwa”. Chodzi o to, żeby osoby, które są właścicielami lokali użytkowanych obecnie przez policjantów, mogły skorzystać z uprawnień wskazanych, choćby i przede wszystkim, w ustawie o ochronie praw lokatorów z 2001 r., czyli we wskazanym tam terminie mogły wypowiedzieć umowę najmu i w ten sposób przywrócić swoje władztwo nad tymi lokalami, stanowiącymi zresztą ich własność.

Ponadto konieczna wydaje się zmiana właśnie jednego z przepisów ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminnym i o zmianie kodeksu cywilnego. Ten przepis określał, w jakim zakresie przepisy tej ustawy, czyli ustawy o ochronie praw lokatorów, stosuje się do mieszkań, które znajdują się w zasobie MSWiA i są wykorzystywane jako mieszkania służbowe policjantów. I proponuję, aby wyraźnie wskazać, że przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów znajdują zastosowanie do mieszkań znajdujących się w zasobie MSWiA w zakresie, który dotyczy rozwiązywania stosunku najmu. I Biuro Legislacyjne proponuje nadać następujące brzmienie art. 3 ust. 2: „Do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, do lokali będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych służby więziennej oraz do lokali pozostających i przekazanych do dyspozycji szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub szefa Agencji Wywiadu”, przecinek, i tutaj jest nowy fragment: „stosuje się odpowiednio przepisy ustawy dotyczące wypowiedziania umowy najmu; w pozostałym zakresie przepisy ustawy stosuje się, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej”. To jest fragment, który dotychczas był w art. 3 ust. 2. To wszystko. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję nad tym punktem.

Proszę bardzo.

Senator Leon Kieres:

Z faktami prawnymi się nie dyskutuje. Niewątpliwie wykonanie tego orzeczenia nie przysporzy nam popularności wśród funkcjonariuszy właściwych służb, trzeba

mieć na uwadze tego rodzaju konsekwencje przyjęcia proponowanej nowelizacji, którą ja popieram, żeby nie było wątpliwości. Sugerowałbym tylko, byśmy zasięgnęli opinii szefów służb, których funkcjonariusze wstąpili w stosunek najmu lokali, żeby wiedzieć, jakie konsekwencje przyniesie przyjęcie tej nowelizacji, czyli jaka jest skala zjawiska objętego nowelizacją. Innymi słowy, ile w prywatnym zasobie mieszkaniowym znajduje się lokali, których najemcami są funkcjonariusze tych służb.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Dziękuję bardzo.

Miałem jeszcze jedno pytanie, ale moje wątpliwości trochę rozviała informacja, że te zapisy są analogiczne do przyjętych już odnośnie do dwóch służb – Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego. Z tego co pamiętam – nie jestem specjalistą w tej branży – lokale związane z funkcjonowaniem służ specjalnych mają pewną specyfikę, te służby absolutnie nie chcą być ich formalnym właścicielem ze względu na wymogi bezpieczeństwa...

(Senator Leon Kieres: Tak, różne dodatkowe itd.)

Tak, i też się zastanawiam...

(Senator Leon Kieres: Ustawa o ochronie informacji niejawnych... to znaczy ustawa o służbach...)

...jak to się ma do tych przepisów ewentualnie.

Bardzo proszę.

**Główny Ekspert do Spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Zbigniew Gromek:**

Bardzo dziękuję.

My zajmujemy się teraz zmianami w ustawie o Policji w rozdziale 8, a ten rozdział...

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Nie, ta ustawa mnie mniej niepokoi, chodzi mi o Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu.

**Główny Ekspert do Spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Zbigniew Gromek:**

My nie wprowadzamy jakichkolwiek zmian do tychże ustaw.

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Aha.)

My zajmujemy się kwestią mieszkań, które obecnie są wykorzystywane przez funkcjonariuszy nie jako lokale...

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: To jest regulowane osobnymi przepisami.)

... do kontaktów tylko jako lokale mieszkalne. Chciałbym tylko...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Jeśli można, chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na dwie rzeczy. Pan senator był łaskaw zwrócić uwagę na to, że niewątpliwie te zmiany mogą się nie spodobać funk-

cjonariuszom policji, którzy zajmują takie lokale. Otóż to prawo do kwatery przyznaje im art. 88 i my w żaden sposób w ten przepis nie ingerujemy. Ingerujemy w przepis, który określa, skąd mają pochodzić lokale, które będą następnie przeznaczane na lokale służbowe. I ten problem tak naprawdę obciąża nie tyle funkcjonariuszy, bo oni się tym nie martwią, ile służby, które mają te lokale dostarczyć, czyli ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie podkreślał w tym wyroku, o czym już nie mówiłem, że obowiązek zapewnienia takich lokali nie może być przerzucany przez ustawodawcę na obywateli. To organy państwa, tutaj akurat minister spraw wewnętrznych, powinny zadbać o to, żeby takie lokale były dostępne. To po pierwsze.

Po drugie, przywołałem tu ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego. Dodam jeszcze, że takie uregulowania są, na przykład, w ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Tam też generalnie przyjmuje się, że lokalami, które są wykorzystywane jako lokale służbowe dla funkcjonariuszy tych służb, nie są lokale stanowiące własność osób prywatnych. W związku z tym propozycja, która została przedstawiona, ma na celu ustanowienie tego właściwego standardu ochrony praw właścicieli, którzy w przeszłości nie ze swojej winy podlegali przepisom o publicznej gospodarce lokalami. Dziękuję.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Dziękuję ogromnie.

Oczywiście wniosek pana profesora Kieresa przyjmujemy, ja będę prosił o skierowanie pisma do szefów służb z prośbą nie tylko o opinię prawną, lecz także o informację o skali tego zjawiska, efekcie realizacji tej inicjatywy ustawodawczej w kontekście liczby mieszkań.

Czy ktoś z członków komisji ma jeszcze jakieś pytania?

(*Senator Leon Kieres: I o inne skutki, finansowe.*)

O skutki finansowe też, ale oni zawsze muszą to określić.

Przepraszam, jeszcze pan Zbyszek chce coś uzupełnić. I później oddam głos panu senatorowi.

**Główny Ekspert do Spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Zbigniew Gromek:**

Przepraszam, wydaje mi się, że przede wszystkim musimy wystąpić do ministra właściwego do spraw wewnętrznych, bo to jest...

(*Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Oczywiście.*)

...skala kilkutyśięczna, co najmniej, w przypadku tych innych służb. Obecnie tak naprawdę tam nie korzysta się z tych lokali prywatnych. I trzeba też zwrócić uwagę na to, że tam jest znacznie mniejsza liczba funkcjonariuszy. Tak więc tak naprawdę te informacje, które oni przedstawiają, będą dla nas znacznie mniej przydatne czy mniej miarodajne niż te od MSWiA.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Cichoń.

Senator Zbigniew Cichoń:

Proszę państwa, mnie się wydaje, że ta interwencja jest konieczna. Po pierwsze, wynika to z wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a po drugie, przepisy, które chcemy uchylić w ustawie o najmie lokali, są reliktem minionego systemu. I chodziło zarówno o ustawę z 2001 r., jak i ustawę z 2004 r. Chciałbym jeszcze podkreślić, że ten relikty był przyczyną między innymi tego, że Polska przegrała w Europejskim Trybunale Praw Człowieka w Strasburgu sprawę dotyczącą budynku zajmowanego przez policję w Łomży. Głośna sprawa, w której zasądzono zresztą kolosalne odszkodowanie, sięgające wręcz milionów złotych. W wykonaniu tego wyroku Polska nie wypłaciła dobrowolnie kwot wynegocjowanych ze stroną, która wygrała tę sprawę, czyli z właścicielem, i Trybunał był zmuszony wydać orzeczenie, na którego podstawie wypłacono odszkodowania sięgające milionów złotych. Nie pomnę w tej chwili nazwiska tego człowieka, ono było takie charakterystyczne, bodajże Gierzyński czy coś w tym rodzaju.

(Wypowiedź poza mikrofonem) (Wesołość na sali)

Nie, Zwierzyński.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Czy jeszcze są jakieś głosy w dyskusji? Nie widzę chętnych.

Zgłaszam projekt uchwały, że Komisja Ustawodawcza po rozpatrzeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2008 r. dotyczącego ustawy o Policji widzi potrzebę rozpoczęcia inicjatywy ustawodawczej będącej realizacją powyższego wyroku.

Kto z członków komisji jest za przyjęciem tej uchwały, proszę o podniesienie ręki. (5)

Pięć osób za, nikt nie był przeciw, nikt się nie wstrzymał.

Musimy jeszcze wyznaczyć senatora przedstawiciela wnioskodawców.

(Senator Leon Kieres: Ja się zgłaszam.)

Bardzo dziękuję. Pan senator profesor Kieres się zgłosił.

Zamykamy pierwsze z zaplanowanych na dzisiaj posiedzeń komisji. Za minutę rozpoczniemy drugie.

Mam jeszcze dla państwa bardzo ważne uwagi organizacyjne. W trakcie posiedzenia komisji rozmawiałem z przewodniczącym Piotrowiczem, który miał dwie prośby, a ja powiedziałem, że przekażę to członkom komisji. O godzinie 13.00 planowane jest wspólne posiedzenie komisji. Tak jak i my, oni mają w porządku obrad rozpatrzenie kodeksu karnego wykonawczego. My za chwilę się tym zajmiemy, ale on będzie dalej... jak my już opuścimy wspólne posiedzenie komisji... Za to mają jeszcze ustawę...

(Brak nagrania)

(Koniec posiedzenia o godzinie 12 minut 17)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851