



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(1246)

257. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 1 grudnia 2009 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r. dotyczącego ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (sygnatura akt P 11/98).
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2009 r. dotyczącego ustawy – Karta Nauczyciela (sygnatura akt K 65/07).
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2009 r. dotyczącego ustawy – Prawo budowlane (sygnatura akt P 46/08).
4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2009 r. dotyczącego ustawy o dyscyplinie wojskowej, a także ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (sygnatura akt K 31/08).
5. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2005 r. dotyczącego ustawy o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (sygnatura akt Kp 3/05).
6. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2009 r. dotyczącego ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego oraz ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (sygnatura akt K 7/09).

(Początek posiedzenia o godzinie 15 minut 16)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

W pierwszym punkcie porządku obrad przewidziane jest rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r. dotyczącego ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Bardzo proszę przedstawiciela Biura Legislacyjnego o zreferowanie orzeczenia.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Anna Michalak:**

Proszę państwa, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r. dotyczy ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 56 ust. 2 w związku z art. 25 i art. 26 ustawy z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wskutek tego, że wprowadzone w zaskarżonym przepisie ograniczenia prawa własności ustanowiono z naruszeniem wymagań określonych w tych przepisach konstytucyjnych.

Przepis uznany za niekonstytucyjny rozszerzał możliwość stosowania czynszu regulowanego w odniesieniu do lokali będących własnością osób prywatnych. Regułą wynikającą z art. 20 ustawy było stosowanie czynszu wolnego. Natomiast zgodnie z przepisem art. 56 ust. 2 ustawy czynsz najmu lokali, które są położone w domach stanowiących własność osób fizycznych, albo lokali stanowiących własność tych osób ustala się zgodnie z przepisami o czynszu regulowanym, o ile najem ten został nawiązany na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż przepis ten narusza istotę prawa własności określoną w art. 64 ust. 3 konstytucji, a przepisowi temu trzeba przypisać szczególną rolę w interpretacji prawa własności i granic jego ochrony. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że na tle przyjętych rozwiązań właściciel budynku jest praktycznie pozbawiony wpływu zarówno na to, kto jest najemcą lokali w tym budynku, jak i na to, czy stosunek najmu z tymi osobami będzie nadal kontynuowany. W związku z tym, iż Try-

bunał Konstytucyjny zdecydował o odroczeniu utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niekonstytucyjny, omawiana regulacja utraciła moc obowiązującą z dniem 11 lipca 2001 r. Jednocześnie 10 lipca 2001 r. zostały ogłoszone ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego oraz o dodatkach mieszkaniowych, które uchylły tę ustawę, a tym samym przepis, który został uznany za niekonstytucyjny, i wobec tego wyrok nie wymaga wykonania.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Teza jest jednoznaczna. Przypominam, że jesteśmy świeżo po posiedzeniu Trybunału Konstytucyjnego i w tym wypadku nie ma wątpliwości, czy chodzi o *soft* czy o *hard*.

Czy są jakieś głosy w dyskusji? Nie ma zgłoszeń.

Przystępujemy do głosowania.

Kto jest za wnioskiem o nienadawanie biegu legislacyjnego? (7)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Dziękuję. Jednomyślnie uznaliśmy, że nie ma podstaw do zwrócenia się do marszałka o nadanie biegu inicjatywie ustawodawczej w celu wykonania omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Przechodzimy do kolejnego punktu porządku obrad.

W punkcie drugim przewidziane jest rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2009 r. dotyczącego ustawy – Karta Nauczyciela, sygnatura akt K 65/07.

Bardzo proszę panią legislator Annę Michalak o przedstawienie wyroku.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Anna Michalak:**

Wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r. dotyczy ustawy – Karta Nauczyciela. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 91b ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 konstytucji w zakresie, w jakim wyłączał on stosowanie art. 88 ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela do nauczyciela zatrudnionego w przedszkolu niepublicznym, w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć. Art. 88 ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela wskazywał warunki szczególnego przejścia nauczycieli na emeryturę mimo nieosiągnięcia przez zainteresowanych wieku emerytalnego. Art. 91b ust. 2 pkt 4 Karty Nauczyciela nie wymieniał tego artykułu wśród tych przepisów, które mają zastosowanie do przedszkoli niepublicznych. Oznaczało to, że szczególne warunki przejścia nauczycieli na emeryturę nie odnosiły się do nauczycieli przedszkoli niepublicznych.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że źródłem zasady równości wobec prawa, rozumianej jako nakaz, jest to, że wszystkie podmioty prawa, które w równym stopniu charakteryzują się daną cechą istotną, relewantną powinny być równo traktowane, a więc bez dyskryminowania i faworyzowania. Jednocześnie w orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny rozwinął przesłanki pozwalające na odstąpienie od zasady równości.

Niemniej jednak w analizowanym przypadku Trybunał Konstytucyjny uznał, iż to różnicowanie w zakresie prawa do wcześniejszej emerytury między nauczycielami przedszkoli publicznych i niepublicznych w świetle zadań realizowanych przez przedszkola publiczne i niepubliczne, statusu prawnego obydwu porównywanych typów przedszkoli nie ma uzasadnienia z punktu widzenia zasady równości, i dlatego uznał omawianą regulację za niezgodną z konstytucją.

Jednocześnie w dniu 23 czerwca 2009 r. została ogłoszona ustawa z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, której przepisy dostosowały regulacje ustawy – Karta Nauczyciela do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w związku z tym omawiany wyrok nie wymaga wykonania.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Rozumiem, że ta ogłoszona ustawa, że tak powiem, wykonała wyrok Trybunału Konstytucyjnego i jednocześnie poszerzyła spektrum tej ustawy.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos w dyskusji? Nie ma zgłoszeń.

Przystępujemy do głosowania.

Kto jest za wnioskiem o niezwrócenie się do marszałka o nadanie biegu legislacyjnego? (7)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Dziękuję. Jednomyślnie przyjęliśmy uchwałę.

Przechodzimy do kolejnego punktu porządku obrad, trzeciego, czyli do rozpatrzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2009 r. dotyczącego ustawy – Prawo budowlane, sygnatura akt P 46/08.

Bardzo proszę panią legislator Annę Michalak o przedstawienie wyroku.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Anna Michalak:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2009 r. dotyczy ustawy – Prawo budowlane. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 49b ust. 2 tej ustawy w części obejmującej wyrażenie „w dniu wszczęcia postępowania” z art. 32 ust. 1 konstytucji. Zaskarżony przepis, co do którego Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności, dotyczył postępowania rozbiórkowego, które jest rezultatem prowadzenia robót budowlanych bez zgłoszenia lub mimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ. I o ile zasadą jest w przypadku postępowania rozbiórkowego legalizacja samowoli budowlanej, a wydanie nakazu rozbiórki stanowi wyjątek, przepisy zawierały określone przesłanki formalne, materialne i fiskalne, jakie należało spełnić, aby zalegalizować samowolę budowlaną.

Jedną z przesłanek, jaką należało spełnić, występując o legalizację samowoli budowlanej, było posiadanie w dniu wszczęcia postępowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo – w przypadku jego braku – ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż niezgodny z konstytucją jest wymóg, aby decyzja o warunkach zabudowy była osta-

teczna w dniu wszczęcia postępowania rozbiórkowego. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności tego przepisu z konstytucją w zakresie użytego w tym przepisie sformułowania „w dniu wszczęcia postępowania”. Mając na uwadze powyższe, proponujemy, aby wykonać orzeczenie poprzez zmianę zaskarżonego przepisu polegającą na usunięciu z treści art. 49b ust. 2 wyrażenia „w dniu wszczęcia postępowania”.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Czy są pytania, ewentualnie głosy w dyskusji? Nie ma.

Stawiam wniosek, ażeby zwrócić się do marszałka Senatu z wnioskiem o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w kwestii wykonania wyroku w zakresie zaprezentowanym przez Biuro Legislacyjne.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (7)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Dziękuję. Wniosek został przyjęty jednomyślnie.

Kto zechce zostać przedstawicielem wnioskodawców?

Senator Marek Trzeciński:

Zgłaszam się z przyjemnością.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Pan senator Trzeciński. Bardzo dziękuję.

Przechodzimy do kolejnego punktu porządku obrad: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2009 r. dotyczącego ustawy o dyscyplinie wojskowej i ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, sygnatura akt K 31/08.

Bardzo proszę, wyrok przedstawi pan doktor Marek Jarentowski z Biura Legislacyjnego.

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

Dziękuję bardzo.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z konstytucją dwóch podobnych przepisów w różnych ustawach. W ustawie o dyscyplinie wojskowej stwierdzono niezgodność przepisu art. 53 ust. 3 w zakresie, w jakim uniemożliwia on żołnierzowi objętemu postępowaniem dyscyplinarnym ustanowienie obrońcy spośród adwokatów lub radców prawnych. W przypadku ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego stwierdzono niezgodność art. 129 ust. 5 pkt 1 w zakresie, w jakim umożliwia on osobie obwinionej wybór obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym wyłącznie spośród funkcjonariuszy.

Przepisy te są nieco inaczej sformułowane, ale w zasadzie jest w nich wyrażona ta sama norma. Mianowicie przepis pierwszej ustawy stanowi: „Obrońcą może być żołnierz, który nie jest przełożonym rzecznika dyscyplinarnego lub przełożonego dyscyplinarnego”. A kolejny przepis stanowi, że w toku postępowania dyscyplinarnego obwiniony ma prawo do ustanowienia obrońcy spośród funkcjonariuszy.

Art. 42 ust. 2 konstytucji stanowi, iż: „Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania”. Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż, po pierwsze, prawo do obrony ma wymiar materialny – prawo do bronięcia się przez oskarżonego, na przykład poprzez odmowę składania wyjaśnień i poprzez składanie wniosków dowodowych – oraz wymiar formalny – prawo do korzystania z obrońcy. Po drugie, inne artykuły konstytucji dotyczą nie tylko regulacji karnych, lecz szerzej – represyjnych, w tym odpowiedzialności karnej. To są artykuły zawarte w rozdziale dotyczącym praw człowieka.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że prawo do obrony nie jest prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniu w trybie art. 31 ust. 3 konstytucji. Oznacza to między innymi, że ograniczenie praw jednostki musi mieć odpowiednie uzasadnienie, innymi słowy, musi być proporcjonalne. „Nie można uznać, że specyfika służb mundurowych jako taka jest wystarczającym uzasadnieniem ograniczania możliwości wyboru obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym”.

W kontekście kwestionowanego ograniczenia brak jest uzasadnienia dla stanowiska, że ma ono na celu obronę interesu publicznego czy interesu służby. Co prawda jednym z powodów analizowanego ograniczenia jest założenie poufności, wewnętrznego charakteru, postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych – można przypuszczać, że chodzi tu o autorytet służby i jej funkcjonariuszy – nie wydaje się jednak, by dopuszczenie możliwości skorzystania z pomocy profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu dyscyplinarnym powodowało niemożność osiągnięcia wskazanych celów. Umożliwienie obwinionym w postępowaniu dyscyplinarnym skorzystania z prawa do ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika w żaden sposób nie przyczyni się do upublicznienia postępowania dyscyplinarnego i spraw z nim związanych. Zarówno adwokaci, jak i radcowie prawni są bowiem zobowiązani do zachowania tajemnicy zawodowej. Przypomnę, że niedawno komisja wszczynała inicjatywę w bardzo podobnej sprawie, dotyczącej ograniczenia w przypadku kontrolerów NIK prawa do wyboru obrońcy spośród innych mianowanych kontrolerów NIK.

Jeśli chodzi o wykonanie wyroku, w Sejmie – a już nawet dalej, jak sprawdziłem niedawno – toczyły się prace nad nową ustawą o dyscyplinie wojskowej. To są druki nr 1666 i 2189. Art. 51 ust. 2 brzmi następująco: „Obwiniony może wybrać obrońcę spośród żołnierzy lub ustanowić swoim obrońcą radcę prawnego lub adwokata”. Ta ustawa, jeśli dobrze kojarzę, może już być na biurku prezydenta i czekać na podpis, stąd inicjatywa w tym zakresie nie wymaga wykonania. Brak jest jednak reakcji innych podmiotów, jeśli chodzi o ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego. Dlatego też Biuro Legislacyjne proponuje, aby w art. 129 w ust. 1 pktowi 5 nadać brzmienie: „ustanowienia obrońcy spośród funkcjonariuszy, adwokatów lub radców prawnych;”. Ta propozycja jest zbieżna ze wszystkimi innymi podobnymi uregulowaniami. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

W moim przekonaniu sprawa jest oczywista. Jest tak, jak pan doktor przed chwilą powiedział. Jest to nasza, już utrwalona, linia postępowania: umożliwiamy osobom w postępowaniach dyscyplinarnych korzystanie z profesjonalnego obrońcy, a nie tylko z obrońcy spośród pracowników danej branży.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie ma zgłoszeń.

A więc przystępujemy do głosowania.

Kto jest za zwróceniem się do marszałka o podjęcie inicjatywy ustawodawczej? (7)

Dziękuję bardzo. Jednomyślnie za. Dla formalności dodam, że nikt nie jest przeciwny, nikt się nie wstrzymał.

Kto będzie przedstawicielem wnioskodawców?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Bardzo proszę, pani senator Sztark. Dziękuję bardzo.

Przystępujemy do kolejnego punktu porządku obrad, a mianowicie rozpatrzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2005 r. dotyczącego ustawy o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, sygnatura akt Kp 3/05.

Proszę o przedstawienie wyroku pana doktora Marka Jarentowskiego.

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

Dziękuję bardzo.

Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z konstytucją dwóch przepisów nowelizacji ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy z 2005 r. w zakresie, w jakim te zakwestionowane przepisy pozbawiają miasto Warszawę prawa do wykonywania zadania własnego obejmującego sprawy ochrony zdrowia i prowadzenie żłobków, oraz przekazują organom dzielniczy uprawnienia stanowiące i wykonawcze przewidziane prawem związane z wykonywaniem tego zadania. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zakwestionowane przepisy nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą. Ma to o tyle znaczenie, że były to przepisy zakwestionowane w kontroli prewencyjnej przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przed podpisaniem ustawy. Mianowicie Sejm uchwalił ustawę nowelizującą ustawę o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w trybie kontroli prewencyjnej zakwestionował niektóre jej przepisy, w tym ostatecznie uznane za niezgodne z konstytucją. Pierwszym z tych przepisów jest przepis, który nadawał art. 11 ust. 2 pkt 3 nowe brzmienie: Do zakresu działania dzielniczy należą sprawy lokalne, a w szczególności zadania związane z ochroną zdrowia oraz prowadzenie żłobków. Drugim przepisem jest przepis dodający ust. 3 w art. 11 w brzmieniu: „Przekazanie zadania dzielniczy jest jednoznaczne z przekazaniem organom dzielniczy uprawnień stanowiących i wykonawczych przewidzianych prawem, związanych z wykonywaniem tego zadania”. O tym zadaniu była mowa przed chwilą.

Odnośnie do pierwszego przepisu należy zauważyć, że poprzednio brzmiał on następująco: „Do zakresu działania dzielniczy należą sprawy lokalne, a w szczególności (...) zadania związane z ochroną zdrowia” – i tu jest ważne sformułowanie – „w zakresie okre-

ślonym przez statut miasta i inne uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy”. Nie jest kwestionowane to, że dodano do zakresu działania dzielnicy prowadzenie żłobków, lecz to, że przepisy określone w pkt 3 przechodzą do zakresu działania dzielnic warszawskich z jednoczesnym pozbawieniem prawa do decydowania w tych sprawach rady Warszawy. Znika odpowiedni fragment przepisu. Zakwestionowany ust. 3 pozbawia organy Warszawy uprawnień stanowiących i wykonawczych związanych z zadaniami wykonywanymi przez dzielnice. Dotyczy to zarówno zadań określonych w zakwestionowanym pkt 3, jak i zadań określonych w innych przepisach, które nie były przedmiotem rozważań, ale zmiana tego przepisu miała też skutek, jeśli chodzi o inne przepisy.

Jeśli chodzi o wzorce konstytucyjne, to trzeba wskazać przede wszystkim art. 16 ust. 2 konstytucji, który stwierdza: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”, następnie art. 163 konstytucji w brzmieniu: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”, jak również dwa ustępy art. 164 konstytucji, które stanowią: „Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina” oraz „gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”.

Choć Warszawa jest miastem stołecznym, to jednak, jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, przepisy konstytucyjne nie przewidują możliwości odstępstwa w jej przypadku od podanych wyżej wzorców konstytucyjnych. Konstytucja przewiduje trzy szczeble samorządu terytorialnego: gminny, powiatowy i wojewódzki. Jednocześnie konstytucja stanowi, że podstawowym szczeblem jest gmina. Oznacza to, że dopuszczalne jest ustawowe zastrzeżenie niektórych jej zadań na przykład dla powiatów czy wojewodów, nasuwa się jednak pytanie, czy podmiotem, dla którego ustawa może zastrzec wykonywanie zadań publicznych, może być dzielnica.

Ustawa o samorządzie gminnym stwarza możliwość tworzenia jednostek pomocniczych gminy, którymi mogą być dzielnice, osiedla czy sołectwa. Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje koncepcji tworzenia jednostek pomocniczych gminy, podkreśla jednak, że podział gminy czy miasta na dzielnice czy sołectwa jest przykładem podziału pomocniczego. Dzielnice nie mają więc samodzielności w sferze prawa publicznego, nie mogą działać w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Przekazanie im zadań przez miasto nie powoduje przeniesienia odpowiedzialności na tę strukturę, odpowiedzialność tę nadal ponosi miasto. Zakwestionowane przepisy pozbawiły jednak miasto wpływu na wykonywanie zadań, za które miasto nadal ponosi odpowiedzialność. „W warunkach funkcjonowania wieloszczeblowej struktury samorządu terytorialnego wspólnotom najniższego stopnia konstytucja przypisuje charakter podstawowy”. W zamierzeniu konstytucji tą podstawową i najbliższą mieszkańców wspólnotą jest gmina, ustawodawca nie może więc „powoływać jednostek samorządu terytorialnego *sensu stricto*, obejmujących mieszkańców jeszcze mniejszych obszarów”. Generalne przekazanie dzielnicom zadań publicznych związanych z ochroną zdrowia i prowadzenia żłobków stanowi zatem wkroczenie w sferę samodzielności gminy. O niekonstytucyjności przyjętego rozwiązania przesądziła jedna przyczyna – bezwarunkowe przeniesienie zadań na dzielnice, niestanowiące ani jednostek samorządu terytorialnego, ani organów innej władzy publicznej. Z tego względu nie ma potrzeby rozważania, czy ograniczenie samodzielności gminy jest w tym konkretnym przypadku uzasadnione. Taka potrzeba istniałaby wówczas, gdyby doszło do przekazania

zadań innym jednostkom samorządu terytorialnego albo „innym organom władzy publicznej”. Możliwe jest, aby – tak jak w dotychczasowym stanie prawnym – dzielnice przejmowały zadania, ale w zakresie określonym przez statut miasta i inne uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy. Ona tylko może bowiem dysponować tymi zadaniami.

Przypomnijmy, że przepisy ustawy nowelizującej zostały zaskarżone w kontroli prewencyjnej przed podpisaniem ustawy. Ponieważ Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakwestionowane przepisy nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą, oznacza to, że prezydent miał dwa wyjścia. Po pierwsze, po zasięgnięciu opinii marszałka Sejmu mógł podpisać ustawę z pominięciem zakwestionowanych przepisów. Ustawa dokonywała przecież i innych zmian w ustawie warszawskiej, które nie były kwestionowane. Po drugie, mógł zwrócić ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności. Prezydent zasięgnął opinii marszałka, który po zapoznaniu się ze stanowiskiem sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej uznał za celowe podpisanie ustawy z pominięciem zakwestionowanych przepisów, o czym poinformował prezydenta. Prezydent w 2006 r. skorzystał z drugiej możliwości i zwrócił ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności. Sejm pozostał jednak przy pierwotnie wyrażonym stanowisku i ustawa do dziś nie została podpisana przez prezydenta i ogłoszona.

Od czasu wydania wyroku ustawa warszawska była nowelizowana trzykrotnie. W ustawie z 2006 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy dokonano uzupełnienia w art. 20 ustawy zbieżnego z art. 1 pkt 6 lit. b ustawy nowelizującej z 2005 r. Chodziło o przejęcie roli fundatora. W pozostałym zakresie, w innych nowelizacjach, ustawodawca nie wprowadził do ustawy warszawskiej zmian i uzupełnień, które zamierzał wprowadzić za pomocą ustawy nowelizującej z 2005 r. Można więc uznać, że ustawodawca świadomie skorzystał ze swobody ustawodawczej i nadawanie ustawie warszawskiej brzmienia, jakie wynikało z niezakwestionowanych przepisów, choć ostatecznie niepodpisanych, uznał za zbędne.

Ponadto część kwestii, które miały być uregulowane ustawą nowelizującą z 2005 r., zostało ostatecznie uregulowanych w statucie Warszawy oraz w statutach dzielnic warszawskich, w sposób zbieżny z intencjami między innymi zakwestionowanej ustawy, ale w odniesieniu do przepisów niezakwestionowanych. Między innymi chodziło o organizację i tryb pracy rad dzielnic.

Inną kwestią jest fakt, że ustawa warszawska wymaga nowelizacji, która miałaby na celu między innymi zbliżenie regulacji dotyczących organizacji i funkcjonowania organów wykonawczych dzielnic do regulacji, które obowiązują – na mocy ustawy o samorządzie gminnym – w gminach warszawskich. Chodzi między innymi o jednoosobowość organów wykonawczych. Te zmiany wykraczałyby jednak poza wykonanie wyroku, a zwracam uwagę, że ten wyrok też należy do tych, o których Trybunał Konstytucyjny mówi, że wymagają wykonania. Zdaniem Biura Legislacyjnego wykonywanie tego wyroku jest zbędne. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos? Nie ma zgłoszeń.

A zatem zgłaszam wniosek o niezwracanie się do marszałka o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, o którym przed chwilą była mowa.

Kto jest za przyjęciem wniosku? (7)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Dziękuję bardzo. Jednogłośnie za.

Przystępujemy do rozpatrzenia ostatniego punktu porządku obrad w zakresie rozpatrywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Przypominam, że mamy jeszcze do rozpatrzenia ustawę o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, o czym za chwilę.

W tej chwili bardzo proszę, ażebyśmy się skoncentrowali na rozpatrzeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2009 r. dotyczącego ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego oraz ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, sygnatura akt K 7/09.

Bardzo proszę pana doktora Marka Jarentowskiego o przedstawienie wyroku.

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

Dziękuję bardzo.

W omawianym wyroku Trybunał Konstytucyjny zakwestionował przepisy kilku ordynacji wyborczych, które dotyczyły spraw tak zwanych procesów wyborczych. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepisy te – wskazane w informacji – są niezgodne w zakresie, w jakim wyłączały dopuszczalność wznowienia postępowania.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu w przypadku, gdy rozpowszechniane materiały wyborcze, a w szczególności plakaty, ulotki, hasła i wypowiedzi lub inne formy prowadzonej w okresie kampanii wyborczej agitacji, przedstawiają informacje nieprawdziwe, kandydat na posła albo kandydat na senatora lub pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego ma prawo wnieść do sądu okręgowego wniosek o wydanie orzeczenia zakazu rozpowszechniania takich informacji, przepadku materiałów wyborczych zawierających takie informacje, nakazania sprostowania takich informacji itd. Zgodnie z ust. 2, sąd okręgowy rozpoznaje wniosek, o którym mowa w ust. 1, w ciągu 24 godzin w postępowaniu nieprocesowym. Z kolei art. 91 ust. 3 ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu stanowi, że na postanowienie sądu pierwszej instancji przysługuje w ciągu 24 godzin zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpoznaje je w ciągu dalszych 24 godzin. Przepis mówi, że od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje już żaden środek prawny.

Identyczne rozwiązanie zawarte jest w innych ordynacjach. Analizowany tryb wyborczy charakteryzują bardzo krótkie terminy rozpoznania sprawy, co wiąże się ze specyfiką kampanii wyborczej. Owa szybkość ma zagwarantować wydanie rozstrzygnięcia w takim czasie, aby z jednej strony wyborcy mogli się zapoznać z ustaleniami sądu przed dniem głosowania, a z drugiej strony, by uczciwa debata przedwyborcza, wolna od patologii wyrażającej się w rozpowszechnianiu nieprawdziwej wiadomości, miała miejsce przez wystarczająco długi okres, umożliwiający uformowanie woli wyborców. Cechą wspólną uregulowań zamieszczonych we wszystkich trzech ustawach jest ponadto natychmiastowa wykonalność postanowienia wydanego przez sąd apela-

cyjny, a także generalne wyłączenie możliwości skorzystania z nadzwyczajnych środków prawnych, jakimi są skarga kasacyjna oraz skarga o wznowienie postępowania.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na konstytucyjne prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, a w szczególności w zakresie możliwości bycia wysłuchanym. Samo uproszczenie czy skrócenie postępowania ze względu na jego funkcję nie może prowadzić do utrzymywania rozstrzygnięć niezgodnych z prawdą materialną, czyli sprzecznych z wymogami praworządności. Szybkość postępowania i ekonomika procesowa, stwierdza Trybunał Konstytucyjny, nie mogą bowiem uzyskać prymatu nad zasadą orzekania w oparciu o prawdziwe ustalenia faktyczne. Prawo do sądu obejmuje prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, to jest orzeczenia, które w sposób definitywny rozstrzygnie określoną sprawę, będzie podlegać wykonaniu i poza wyjątkowymi sytuacjami nie będzie mogło zostać zmienione.

To ostatnie zastrzeżenie, odwołujące się do wyjątków, które usprawiedliwiają odejście od zasady prawomocności, można odnieść niewątpliwie do orzeczeń zasadzających się na błędnych ustaleniach faktycznych, zwłaszcza gdy po ich wykonaniu ujawniły się nowe dowody mające znaczenie dla rozstrzygnięcia. Tego typu niebezpieczeństwo rozminięcia się z prawdą materialną jest szczególnie widoczne w przypadku szybkich postępowań, a zatem między innymi w przypadku opisanych postępowań wyborczych. Nie przekreśla to w żadnym razie możliwości wprowadzania takich trybów, niemniej jednak większe ryzyko popełnienia błędu w porównaniu ze zwykłymi postępowaniami cywilnymi stanowi istotny argument przemawiający za rozważeniem dopuszczalności wznowienia postępowania.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił opinii, że po przeprowadzeniu wyborów jakkolwiek sens traci wznowianie postępowań przewidzianych w ordynacjach wyborczych. „Znaczenie rozstrzygniętego przez sąd sporu nie musi wcale przemijać wraz z zakończeniem kampanii wyborczej. Dotyczy to zarówno znaczenia sporu dla uczestników postępowania sądowego, jak i dla ogółu obywateli. Zobowiązany do zapłaty odszkodowania nałożonego w wyniku błędnego orzeczenia może być zainteresowany zmianą tego orzeczenia także po zakończeniu kampanii wyborczej. Obywatele z reguły również będą zainteresowani uzyskaniem prawdziwych informacji na temat prezydenta RP, parlamentarzystów lub posłów do Parlamentu Europejskiego.” I dalej: „Ponadto skutki prawomocnego orzeczenia mogą wykraczać poza okres kampanii wyborczej”.

Kwestia wykonania wyroku. Formuła zakresowa orzeczenia, jaką posłużył się Trybunał Konstytucyjny w omawianej sprawie, sprawia, że interwencja ustawodawcy wydaje się zbędna, ponieważ nie powstaje luka prawna, której naprawienie wymagałoby zainicjowania procesu legislacyjnego. Stanowisko takie wyraził Trybunał Konstytucyjny. Stwierdził, że analizowany wyrok stwarza możliwość zastosowania instytucji wznowienia postępowania, uregulowanej w ustawie, bez potrzeby wprowadzania dodatkowych zmian prawodawczych.

Przypomnę, że jakiś czas temu Komisja Ustawodawcza zajmowała się podobnym wyrokiem. W sprawozdaniu, które państwo senatorowie mają, zawarte są dwa punkty: pkt 5 i pkt 48. Ten dzisiejszy punkt to jest pkt 48, a ten poprzedni to jest pkt 5. Komisja Ustawodawcza doszła wtedy do wniosku, że wyrok nie wymaga wykonania. Tamten wyrok dotyczył ordynacji samorządowych, ale obejmował te same przepisy. Różnica jest taka, że poprzedni wyrok był interpretacyjny, a obecny wyrok jest zakresowy. O co cho-

dzi? W poprzednim wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowane przepisy ordynacji samorządowej są niezgodne z konstytucją, jeśli rozumieć je jako wyłączające dopuszczalność wznowienia postępowania. Zwrot „jeśli rozumieć je jako” jest zwrotem z wyroków interpretacyjnych. W wypadku dzisiejszych wyroków konkluzja jest podobna, tyle że Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że te przepisy są niezgodne w zakresie, w jakim wyłączają możliwość wznowienia postępowania.

Jeśli chodzi o dzisiejsze spotkanie Komisji Ustawodawczej z przedstawicielami Trybunału Konstytucyjnego, to wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego ma nieco inne zdanie. To znaczy nie tyle wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego ma inne zdanie, ile, powiedzmy, nieco inaczej interpretuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Biuro Legislacyjne, przeczytawszy oba wyroki, dochodzi do wniosku, że Trybunał Konstytucyjny sugeruje, iż nie trzeba ich wykonywać, jeśli sędziowie będą dobrze interpretować przepisy tych ordynacji. Wyroki interpretacyjne mają to do siebie, że nie stwierdzają niezgodności przepisu, jako że on co do istoty jest zgodny, tylko sędziowie w praktyce źle go rozumieją i w takich wypadkach Trybunał Konstytucyjny decyduje się czasem na wydanie wyroku interpretacyjnego, czyli przedstawiającego sędziom czy organom stosującym prawo prawidłowe rozumienie wyroku. Biuro Legislacyjne sugerowało, aby nie wykonywać ani pierwszego, ani drugiego wyroku, ale decyzja należy do komisji.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

I tu jest, proszę państwa, pewien problem. Jesteśmy świeżo po dyskusji. Bardzo proszę skoncentrować się, bo akurat mamy casus, który był omawiany na dzisiejszym spotkaniu. W moim przekonaniu, Panie Doktorze, kwestia interpretacji nie powinna budzić wątpliwości, z tym że myślę, iż nie zostało to właściwie sformułowane. Nie pamiętam... Czy chodziło o stronę 34?

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: Chodzi o strony 17 i 60.)

Strona 17, dobrze. Jeśli praktyka uwzględni – tu jest inne sformułowanie – rozumienie przepisu, wyrok nie wymaga wykonania. Myślę, że należałoby to wyraźnie sformułować – nie „jeśli praktyka uwzględni”, lecz odwrotnie. Przepis istnieje, lecz nie wolno go opacznie rozumieć. Powinna być nieco inna konkluzja, zgodzi się pan ze mną. Uważam, że jeśli odpowiednio sformułujemy tę konkluzję, to nie będzie wątpliwości dotyczących wyroków interpretacyjnych. My sami będziemy wiedzieli, o co dokładnie chodzi. Jeśli chodzi z kolei o formułę zakresową, to sądzę, że mogą być wątpliwości.

Bardzo proszę, jeszcze pan doktor Jarentowski.

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

Dodam, że pierwszy wyrok dotyczący ordynacji samorządowej pochodzi z 2002 r., natomiast ten dzisiejszy jest z 2009 r. Sprawa wygląda tak, że sędziowie są bardzo przywiązani do interpretacji danego przepisu. Jeśli Trybunał Konstytucyjny nadał w 2002 r. w wyroku interpretacyjnym właściwie brzmienie przepisom ordynacji samorządowej, to sędziowie orzekali zgodnie z interpretacją wyroku, ale tylko w odniesieniu do ordynacji samorządowej. Twierdzili, że skoro wyrok dotyczy tylko ordy-

nacji samorządowej, to w przypadku innych ordynacji będą do tego surowo podchodzić i nie będą dopuszczać możliwości wznowienia postępowania czy kasacji, ponieważ Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się w tej sprawie. Sędziowie nie zastanowili się nad tym, że to jest przepis o tym samym brzmieniu, a Trybunał Konstytucyjny orzekał wtedy tylko o ordynacji samorządowej, bo ona była zaskarżona. Należy się jednak domyślać, że w odniesieniu do innych ordynacji miałby podobne zdanie. I okazało się, że to jest prawda. Sędziowie upierali się jednak i nie dopuszczali wznowienia w przypadku innych ordynacji. Ktoś w końcu zaskarżył te przepisy innych ordynacji i Trybunał Konstytucyjny po raz drugi wyraźnie stwierdził, także w wyroku zakresowym, że nie wymaga to wykonania. Teraz jesteśmy bezpieczni, innej ordynacji już nie ma, więc sędziowie nie będą tego ekstrapolować, że Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się tylko w tych dwóch sprawach, tych dwóch przepisów, czy kilku już w sumie ordynacji, bo u nas nie ma innych wyborów, więc nie ma możliwości stosowania tego przepisu w sposób ograniczający możliwość wznowienia postępowania.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

A więc rozumiem, że nie ma nawet gdzie tego pozytywnego prawa, że tak powiem, wstawić, nawet gdyby się chciało. Tak to rozumiem, czyli w moim przekonaniu sprawa jest jasna.

Czy ktoś z państwa chciałby się wypowiedzieć? Nie.

Stawiam wniosek o nienadawanie biegu legislacyjnego, jeśli chodzi o wyrok Trybunału Konstytucyjnego w tych zakresach, o których była mowa.

Kto jest za przyjęciem wniosku? (7)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Dziękuję. Jednomyślnie za.

Dziękuję bardzo panu doktorowi.

Chciałbym państwa poinformować, że otrzymałem w tej chwili wiadomość, iż pan minister Styczeń intensywnie pracuje w Sejmie. Jest przepytywany. Przewiduje, że może się u nas stawić nie wcześniej niż między godziną 17.15 a godziną 17.30. W związku z tym proponuję, żebyśmy to posiedzenie, które było wyznaczone na godzinę 15.00, rozpoczęli o godzinie 17.30, a to posiedzenie, które rozpoczęło się o godzinie 15.30, a właściwe trochę wcześniej, zamykam.

Do zobaczenia o godzinie 17.30.

Przypominam, że o godzinie 18.00 odbędzie się wspólne posiedzenie naszej komisji oraz Komisji Kultury i Środków Przekazu dotyczące pierwszego czytania projektu uchwały w sprawie uczczenia pamięci poety Juliusza Słowackiego. Dziękuję bardzo.

(Koniec posiedzenia o godzinie 15 minut 58)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851