NOTATKA

z posiedzenia Komisji Ustawodawcza

Data posiedzenia: 19 maja 2010 r.

Nr posiedzenia: 306

Posiedzeniu przewodniczył: senator Piotr Zientarski – przewodniczący komisji.

Porządek posiedzenia:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 2010 r. dotyczącego ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *(sygnatura akt P 58/08)*.
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 2010 r. dotyczącego ustawy – Kodeks karny wykonawczy *(sygnatura akt P 20/09)*.
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 stycznia 2010 r. dotyczącego ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości *(sygnatura akt K 9/08)*.
4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 2010 r. dotyczącego ustawy o Policji *(sygnatura akt K 1/08)*.
5. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 marca 2010 r. dotyczącego ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa *(sygnatura akt K 8/08)*.
6. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r. dotyczącego ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin *(sygnatura akt K 6/09)*.

W posiedzeniu uczestniczyli:

– senatorowie członkowie komisji: Zbigniew Cichoń, Stanisław Gogacz, Leon Kieres, Krzysztof Piesiewicz, Grażyna Sztark, Marek Trzciński, Piotr Zientarski,

– przedstawiciele Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu: Katarzyna Konieczko, Anna Michalak, Marek Jarentowski, Mirosław Reszczyński.

Przebieg posiedzenia:

Ad. 5 Wyrok z dnia 18 marca 2010 r. o sygn. akt K 8/08 o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przedstawił ekspert ds. legislacji Marek Jarentowski. Wskazał on, iż Trybunał stwierdził niezgodność art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. Zakwestionowany przepis przewidywał, że Agencji Nieruchomości Rolnych przysługuje prawo odkupu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w okresie 5 lat, licząc od dnia jej nabycia od agencji, z wyjątkiem nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych; prawo to powinno być ujawnione w księdze wieczystej prowadzonej dla danej nieruchomości. Celem zakwestionowanego przepisu było „zabezpieczenie przed nabywaniem i odsprzedażą gruntów agencyjnych na rzecz innego podmiotu, który w danym momencie ma więcej niż 500 ha". Agencja mogła więc, dzięki temu przepisowi „wydobyć" nieruchomość od podmiotu, który nabył (w drodze darowizny) nieruchomość zakupioną od agencji za pośrednictwem podstawionego podmiotu.

Trybunał uznał, że prawo odkupu stanowi nieproporcjonalne naruszenie istoty prawa własności.

Ukształtowano je bowiem w taki sposób, który narusza zasady państwa prawnego, w szczególności poprawnej legislacji oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 konstytucji) z uwagi na blankietowość uprawnień agencji i nieuregulowanie w ustawie przesłanek wykonywania prawa odkupu.
Nadto żaden z przepisów ustawy nie wymienia żadnych przesłanek, które agencja musi spełnić, by skorzystać z przyznanego jej uprawnienia. Nie tylko łamie to konstytucyjne standardy art. 31 ust. 3 konstytucji, ale także uniemożliwia sądowi następczą merytoryczną kontrolę zasadności takiej ingerencji. Zarówno cel, jak i powody tak dotkliwej ingerencji ustawodawca pozostawił wyłącznie w gestii agencji i nie określił ich w ustawie.
Ponadto w ustawie brakuje też stosownej regulacji systemu rozliczeń po wykonaniu prawa odkupu między agencją a nabywcą, odpowiadającego zasadom gospodarki rynkowej.
Zdaniem dr. Jarentowskiego utrata mocy przez zakwestionowany przepis nie powoduje luki w prawie. Trybunał stwierdził bowiem, że ustawowe prawo odkupu jest nieproporcjonalną ingerencją w prawo własności i zdecydował o utracie mocy przez ten przepis. Agencji pozostają nadal do dyspozycji mniej drastyczne środki (np. art. 29 ust. 4 ustawy – prawo pierwokupu na rzecz agencji przy odsprzedaży nieruchomości nabytej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa innemu podmiotowi w ciągu 5 lat od dnia nabycia od agencji). W konsekwencji wyrok nie wymaga interwencji ustawodawcy.
Mając powyższe na uwadze, przewodniczący komisji Piotr Zientarski zaproponował, aby komisja nie wnosiła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Komisja jednogłośnie (3 głosy za) przyjęła przedstawiony wniosek.

Konkluzja**:** Komisja nie będzie wnosić o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Ad. 6 Marek Jarentowski z Biura Legislacyjnego poinformował senatorów, iż 24 lutego 2010 r. Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 6/09 dotyczącej regulacji obniżającej emerytury członkom Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego w zakresie, w jakim przewiduje, że emerytury te wynoszą 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w Wojsku Polskim po dniu 8 maja 1945 r. do dnia 11 grudnia 1981 r., jest niezgodna z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 konstytucji). Pozostałe kwestionowane przepisy nie naruszają konstytucji. Wyrok ten zapadł przy 6 zdaniach odrębnych (na 14 uczestniczących sędziów).
Konsekwencją uznania przez Trybunał za niekonstytucyjną regulację obniżającą emeryturę członkom Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego w zakresie, w jakim przewiduje, że ma zastosowanie przelicznik 0,7% za każdy rok służby w Wojsku Polskim przed powołaniem Wojskowej Rady jest to, że przy ponownym przeliczeniu tych emerytur będą miały zastosowanie przepisy obowiązujące dotychczas. Oznacza to utrzymanie za okres od 8 maja 1945 r. do 11 grudnia 1981 r. przelicznika 2,6% za każdy rok służby w Wojsku Polskim oraz utrzymanie wprowadzonego ustawą z 23 stycznia 2009 r. przelicznika 0,7% za każdy rok tej służby od 12 grudnia 1981 r.
Zdaniem dr. Jarentowskiego art. 15b ustawy i sam wyrok dotyczy kilkunastu osób – żyjących członków WRON. Ponieważ sentencja wyroku opublikowana w „Dzienniku Ustaw" jest jasna i precyzyjna, co umożliwia organom emerytalnym uwzględnienie jej przy ponownym ustaleniu wysokości emerytury, to wyrok nie wymaga wykonania.
Senatorowie pytali eksperta o możliwość pozbawienia członków WRON wyższych uposażeń, ewentualnie ustalenie ich w nowym niższym wymiarze poprzez skazanie i zdegradowanie tych osób.
Mając powyższe na uwadze, przewodniczący komisji Piotr Zientarski zaproponował, aby komisja nie wnosiła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Komisja jednogłośnie (4 głosy za) przyjęła przedstawiony wniosek.

Konkluzja**:** Komisja nie będzie wnosić o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Ad. 1 Przedstawicielka Biura Legislacyjnego Katarzyna Konieczko wskazała, iż w sprawie P 58/08, w wyroku z 9 lutego 2010 r. Trybunał orzekł, że art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone tak samo jak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r., który utracił moc

z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
Sytuacja właścicieli nieruchomości położonych na obszarach, gdzie na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nowe plany uchwalono po wygaśnięciu starych, różni się od sytuacji innych właścicieli nieruchomości położonych na obszarach, w których nowe plany zastąpiły stare w trakcie ich obowiązywania. Brak aktywności gminy w uchwalaniu lub zmianie miejscowego planu oraz jednoczesne pobranie opłaty w sytuacji, gdy nowo uchwalony plan nie zmienił w istocie przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowywania, prowadzi do zróżnicowania, które nie jest w żaden sposób uzasadnione. Zdaniem Trybunału ustawodawca nie wskazał jakichkolwiek wartości przemawiających za takim sposobem działania organów gminy, różnicującym sytuację prawną właścicieli i użytkowników wieczystych – zbywców nieruchomości w gminie. Trybunał stwierdził, że kwestionowany przepis jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa. Ponadto pogorszenie położenia prawnego właścicieli i użytkowników wieczystych determinowane przyczynami całkowicie od nich niezależnymi jest niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej.
Zdaniem eksperta ds. legislacji zasadne jest zgłoszenie propozycji zmiany postanowień zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przesądzenie w jego treści, iż w sytuacji, o której mowa w sentencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, wzrost wartości zbywanej nieruchomości ustala się, biorąc pod uwagę nie dotychczasowy faktyczny sposób wykorzystywania danej nieruchomości, lecz jej przeznaczenie według poprzedniego planu miejscowego.
Przewodniczący komisji Piotr Zientarski przedstawił wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie omawianego orzeczenia. Komisja jednogłośnie przyjęła przedstawiony wniosek (5 głosów za).
Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy został upoważniony senator Leon Kieres.

Konkluzja: Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Ad. 2 Katarzyna Konieczko z Biura Legislacyjnego przedstawiła wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 2010 r. sygn. akt P 20/09 dotyczący ustawy – Kodeks karny wykonawczy. Trybunał orzekł, że art. 123 §2 zdanie pierwsze k.k.w. w zakresie, w jakim zawiera słowo „połowy" jest niezgodny z art. 32 oraz z art. 65 ust. 4 w związku z art. 2 konstytucji.
Zdaniem Trybunału wprowadzone rozwiązanie stwarza możliwość nieuzasadnionego zaniżania wynagrodzenia za pracę wypłacanego osobom skazanym i czerpania tym samym przez pracodawców nieuzasadnionych korzyści z takiego zatrudnienia. W ocenie Trybunału istnieją alternatywne środki obniżania kosztów pracy osób skazanych, nieprowadzące do obniżania wynagrodzenia za pracę poniżej poziomu wynagrodzenia minimalnego. W związku z tym zaskarżony przepis nie spełnia kryteriów dopuszczalnego różnicowania podmiotów podobnych i narusza konstytucyjną zasadę równości. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, iż ustanowione różnicowanie poziomu minimalnego wynagrodzenia w oparciu o kryterium statusu osoby pozbawionej wolności ma charakter arbitralny i narusza konstytucyjne zasady kształtowania minimalnego wynagrodzenia.
Rozstrzygnięcie Trybunału ma ten skutek, że po upływie okresu 12 miesięcy od opublikowania sentencji wynagrodzenie za pracę przysługujące osobom skazanym, zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy, będzie musiało być ustalane w sposób zapewniający osiągnięcie minimalnego wynagrodzenia określonego ustawą z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.
Zdaniem K. Konieczko interwencja ustawodawcy jest niezbędna. Art. 123 §2 k.k.w. powinien uzyskać nowe brzmienie, uwzględniające z jednej strony wypowiedź Trybunału, z drugiej zaś strony spełniające standardy konstytucyjne również w zakresie nieobjętym wyrokiem z dnia 23 lutego 2010 r. (zwłaszcza zdanie trzecie ww. przepisu). Wymaga to wyeliminowania w zadaniu pierwszym oraz w zdaniu trzecim tego przepisu odpowiednio słów „połowy" i „połowę", a także dostosowania formy gramatycznej dwóch ostatnich słów użytych w tej jednostce redakcyjnej. Pozostała treść art. 123 §2 k.k.w. mogłaby pozostać niezmieniona. Proponowana zmiana winna wejść w życie w terminie wyznaczonym przez Trybunał, tj. do dnia 7 marca 2011 r.
Przewodniczący komisji Piotr Zientarski przedstawił wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie omawianego orzeczenia. Komisja jednogłośnie przyjęła przedstawiony

wniosek (4 głosy za).
Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy został upoważniony senator Piotr Zientarski.

Konkluzja: Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Ad. 3 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 stycznia 2010 r. sygn. akt K 9/08 dotyczący ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości przedstawiła ekspert ds. legislacji Anna Michalak.
Zaskarżone przepisy zobowiązywały właścicieli nieruchomości do udzielenia bonifikat od opłat za przekształcenie użytkowania wieczystego we własność: w wysokości 90% – osobom fizycznym, których dochód miesięczny nie przekracza poziomu wskazanego w ustawie, jeżeli nieruchomość jest zabudowana na cele mieszkaniowe albo przeznaczona pod tego rodzaju zabudowę (art. 4 ust. 8 ustawy) albo w wysokości 50% – osobom fizycznym, które prawo użytkowania wieczystego uzyskały przed 5 grudnia 1990 r. oraz ich następcom prawnym (art. 4 ust. 9 ustawy).
Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przepisy te są zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, bowiem zawarte w nich kryteria udzielania bonifikat (odpowiedni dochód lub data nabycia prawa użytkowania wieczystego) przyczyniają się do realizacji celu ustawy, mają charakter racjonalny i znajdują uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych. Sprzeczne z konstytucją jest natomiast to, że zaskarżone bonifikaty mają charakter obowiązkowy. Dotychczasowi właściciele nieruchomości nie mają możliwości decydowania o sposobie zarządzania swoją własnością. Ingerencja jest tym bardziej rażąca, że następuje w formie zobowiązania dotychczasowego właściciela nieruchomości do wydania decyzji administracyjnej, podczas gdy stosunek użytkowania wieczystego, łączący go z użytkownikiem, ma charakter cywilnoprawny i jest oparty o zasadę równości stron. Obowiązkowe udzielenie bonifikaty przy przekształceniu użytkowania wieczystego we własność powoduje zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, czemu nie towarzyszy ani zmniejszenie zadań samorządów, ani też jakaś forma rekompensaty lub uzyskania dodatkowych źródeł dochodów. Stoi to w sprzeczności z art. 165 ust. 1 (ochrona prawa własności jednostek samorządu terytorialnego) oraz art. 167 ust. 1 i 2 konstytucji (kształtowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego stosownie do zadań).
TK zadecydował o odroczeniu utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niekonstytucyjny o 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku tj. do dnia 7 sierpnia 2011 r.
Ponieważ dotychczas nikt nie wystąpił z inicjatywą ustawodawczą, Biuro Legislacyjne zaproponowało, aby w celu wykonania orzeczenia wprowadzić fakultatywność udzielania bonifikat od opłaty przekształceniowej w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, a także wprowadzić wymóg uzyskania zgody właściwej rady lub sejmiku przez organ właściwy do wydania decyzji w przypadku wniosku zgłoszonego przez osobę fizyczną.
Omawiany wyrok spowodował dyskusję na temat transparentności prowadzenia polityki udzielania bonifikat. W dyskusji brali udział senatorowie: P. Zientarski, L. Kieres, K. Piesiewicz oraz Z. Cichoń oraz przedstawiciele Biura Legislacyjnego Anna Michalak i Mirosław Reszczyński.
Na wniosek senatora L. Kieresa, wyrażającego potrzebę gruntowego przeanalizowania projektu, komisja postanowiła przygotować projekt inicjatywy w terminie późniejszym.

Konkluzja Komisja odroczyła decyzję w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Ad. 4 Jako ostatni został przedstawiony senatorom wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 2010 r. sygn. akt K 1/08 dotyczący ustawy o Policji. Ekspert ds. legislacji Anna Michalak wskazała, iż TK orzekł o niezgodności art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy z art. 66 ust. 2 konstytucji w części obejmującej słowa „nie więcej jednak niż za ostatnie 3 lata kalendarzowe". Przepis ten Trybunał uznał za niezasadnie ograniczający prawo do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy lub czas wolny od służby, który to ekwiwalent gwarantowany jest jako następstwo unormowania art. 66 ust. 2 konstytucji w zakresie ustawowo określonego czasu pracy oraz corocznego płatnego urlopu. Unormowanie konstytucyjne nie zawiera upoważnienia do uchylenia cechy „płatności" urlopu w drodze ustawy, dlatego prawo to nie może być arbitralnie ograniczone również w odniesieniu do rekompensaty pieniężnej za urlop niewykorzystany lub za czas wolny od pracy (w przypadku policjantów – służby).
TK nie zdecydował o odroczeniu utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za

niekonstytucyjny. Zaskarżony przepis traci moc obowiązującą z dniem ogłoszenia wyroku.
Ponieważ dotychczas żaden podmiot nie wystąpił z inicjatywą ustawodawczą, Biuro Legislacyjne zaproponowało, aby wykonanie wyroku TK polegało na nowelizacji przepisów ustawy polegającej na skreśleniu części przepisu art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy obejmującej słowa „nie więcej jednak niż za ostatnie 3 lata kalendarzowe". W konsekwencji omawiany przepis uzyska brzmienie: „ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe oraz za niewykorzystany czas wolny od służby przyznany na podstawie art. 33 ust. 3". Odpowiadając na pytania senatorów, ekspert ds. legislacji Anna Michalak podkreśliła, iż mimo że kodeks pracy przewiduje prawo – a jednocześnie obowiązek – skorzystania z urlopu wypoczynkowego w określonym wymiarze i terminie, to ze względu na specyfikę służby w Policji mogą być z tym problemy.
Przewodniczący komisji Piotr Zientarski przestawił wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie omawianego orzeczenia. Komisja jednogłośnie przyjęła przedstawiony wniosek (5 głosów za).
Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy został upoważniony senator Stanisław Gogacz.

Konkluzja Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

W posiedzeniu komisji nie uczestniczyły osoby wykonujące działalność lobbingową.

Sporządzono w Biurze Prac Senackich.