



Opinia do ustawy z dnia 10 września 2004 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw
(druk senacki nr 792)

Celem opiniowanej ustawy była nowelizacja ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. zmieniającej ustawę o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (zwana dalej ugn) w okresie jej vacatio legis. Ta technika legislacyjna, dopuszczana przez zasady techniki prawodawczej tylko wyjątkowo, w tym wypadku miała przywrócić prawidłowy stan prawny w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r. (sygn. K 37/03). Wyrok ten zapadł na skutek skierowania przez Prezydenta ugn przed jej podpisaniem do Trybunału Konstytucyjnego (na podst. art. 122 ust. 3 Konstytucji). Następnie Prezydent na podstawie art. 122 ust. 4 Konstytucji podpisał ugn z pominięciem niekonstytucyjnych przepisów. Pominięte przepisy (art. 2 pkt 1-7 i pkt 9-13, art. 9 pkt 1 lit. b, pkt 3 lit. b i pkt 11 oraz w części art. 19) miały na celu zniesienie jako centralnego organu administracji rządowej – Głównego Geodety Kraju (tzn. zmianę statusu tego organu poprzez wyeliminowanie go z grupy centralnych organów administracji rządowej) i obsługującego go urzędu – Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, a ich niekonstytucyjność przejawiała się w naruszeniu trybu ustawodawczego w czasie prac nad ugn w Sejmie (przekroczenie zakresu przedmiotowego poprawek dopuszczalnych na etapie II czytania projektu ustawy w Sejmie). Art. 19 to przepis o wejściu w życie, który należało odpowiednio zmodyfikować, usuwając z jego treści fragment odnoszący się do niekonstytucyjnych przepisów z uwagi na fakt, że minął termin, w którym miały one wejść w życie. Konsekwencją wydłużonego postępowania jest fakt, iż ugn wejdzie w życie z dniem 22 września 2004 r. Z tym dniem miałyby także wejść w życie przepisy w niej zawarte, odnoszące się do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, które to przepisy są przedmiotem opiniowanej ustawy. Otóż ugn zawiera normy prawne pozostawiające w systemie organów centralnych Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, który to organ wcześniej na mocy ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji

rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw miał zostać
zniesiony: najpierw z końcem 2002 r., a następnie (po nowelizacji) z dniem 31 grudnia 2003
r. Skierowana przez Prezydenta do Trybunału ugn zawierała tak skonstruowane normy
prawne, aby z dniem 1 stycznia 2004 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast dalej
funkcjonował. W konsekwencji tego, że nie weszła ona w życie w przewidzianym terminie, z
dniem 1 stycznia 2004 r. nastąpił skutek prawny w postaci zniesienia Prezesa Urzędu
Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast i likwidacji samego Urzędu.

W tym stanie prawnym należało znowelizować ugn w okresie vacatio legis (§ 91 ust.
2 Zasad techniki prawodawczej) poprzez usunięcie z niej odpowiednich przepisów. Taki był
też zamiar projektodawcy, który jednakże skierował projekt stosownej nowelizacji do Sejmu
w dość późnym terminie, z dniem 29 lipca 2004 r., przewidując w art. 2 projektu, wejście
ustawy w życie z dniem 21 września 2004 r., a więc słusznie w ostatnim dniu vacatio legis
ugn. Sejm uchwalił opiniowaną ustawę 10 września, a Senat będzie mógł najwcześniej podjąć
stosowną uchwałę z dniem 29 września 2004 r. (pierwszy dzień 69 posiedzenia Senatu, w
którego porządku znajduje się opiniowana nowela), a więc po terminie wejścia w życie
noweli uchwalonym przez Sejm i po zakończeniu vacatio legis ugn (po 21 września).

Ten skomplikowany stan prawny oraz okoliczności faktyczne w sposób następujący
wpływają na opinię o noweli z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej.

Po pierwsze należy zauważyć, że do takiej skomplikowanej sytuacji nie doszłoby,
gdyby cała procedura ustawodawcza została zakończona w okresie vacatio legis ugn, z
zachowaniem konstytucyjnych terminów na ustosunkowanie się przez Senat i Prezydenta do
ustawy. Wówczas możnaby wyeliminować zbędne przepisy ugn, odnoszące się przede
wszystkim do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, unikając wątpliwości
interpretacyjnych w tym zakresie. Tymczasem tak się nie stanie ze wskazanych wyżej
powodów. W czasie, gdy Senat będzie zajmował się nowelą z 10 września 2004 r.,
obowiązujący stan prawny w odniesieniu do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast
będzie następujący: od 1 stycznia 2004 r. nie ma tego organu i urzędu obsługującego go, ale
22 września wejdą w życie przepisy ugn, których celem było pozostawienie Prezesa.
Niewątpliwie należy przyjąć, że skutek prawny w postaci likwidacji organu centralnego
nastąpił z dniem 1 stycznia 2004 r. (z mocy prawa organ ten został zniesiony), z drugiej
strony opieszałość legislacyjna doprowadzi do wejścia w życie przepisów, których celem było
niedoprowadzenie do tego skutku. Należy przyjąć, że skutek prawny jest nieodwracalny i
Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa możnaby powołać jedynie na mocy odrębnej ustawy, gdyby

taka była wola. Nie mniej należy usunąć z systemu prawa wadliwe przepisy w sposób zgodny z zasadami techniki prawodawczej.

Po drugie, uchwalony przez Sejm termin wejścia w życie noweli (21 września 2004 r.) w kontekście niezakończonego postępowania ustawodawczego oznacza nadanie ustawie mocy wstecznej. Z art. 88 ust. 1 Konstytucji wynika, że warunkiem koniecznym do wejścia ustawy w życie jest ogłoszenie jej tekstu we właściwy sposób, czyli w Dzienniku Ustaw, a warunek ten powinien zostać spełniony przed datą wejścia w życie ustawy. Z treści art. 2 noweli uchwalonej przez Sejm jasno wynika, że jej wejście w życie nastąpi przed ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw. W celu spełnienia wymogu art. 88 ust. 1 oraz zgodności z zasadami techniki prawodawczej, przepis art. 2 powinien być sformułowany inaczej (ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 21 września 2004 r.), jednak i to rozwiązanie nie jest prawidłowe. Rozwiązanie przyjęte w nowelizacji uchwalonej przez Sejm (a także powyższy projekt poprawki) są wadliwe, ponieważ wejście w życie ugn z dniem 22 września (czyli jeszcze przed posiedzeniem Senatu) będzie oznaczało, że wszystkie znowelizowane w tamtej ustawie przepisy staną się częścią nowelizowanych aktów prawnych i właśnie te akty powinny być zmienione (np. w art. 6 ugn zmieniana jest ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego i to ona powinna być zmieniona, a nie ustawa o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw). Innymi słowy, nie będzie już można dokonać nowelizacji ugn w okresie jej vacatio legis, ponieważ okres oczekiwania na wejście ustawy w życie skończy się z dniem 21 września 2004 r., w trakcie niezakończonego procesu ustawodawczego. Aby ustawa uchwalona przez Sejm nie naruszała zasad techniki prawodawczej powinna swoim zakresem przedmiotowym obejmować ustawę o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (art. 6 ugn), ustawę o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (art. 9 ugn), ustawę o gospodarce nieruchomościami (w zakresie zmiany 4 i 5 w noweli) oraz ugn (tylko w zakresie zmian w przepisach przejściowych).

Po trzecie, należy podkreślić jeszcze jedną ważną kwestię, mianowicie wskazania po 21 września 2004 r. organu, do kompetencji którego przeszły zadania nieistniejącego Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Wejście bowiem w życie ugn usunie przepisy (art. 2 ust. 1 oraz art. 63 pkt 3 ustawy o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw) stanowiące, że w sprawach, w których poprzednio był właściwy Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast obecnie jest właściwy minister właściwy do spraw

budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Należy więc mieć świadomość, iż wydłużanie procesu ustawodawczego będzie przedłużać ten wadliwy stan. Jak informuje w uzasadnieniu projektodawca, nieuchwalenie ustawy w przewidzianym terminie może spowodować obciążenia finansowe dla budżetu państwa związane z kosztami wydłużających się postępowań sądowych, w których mogą wystąpić wątpliwości w zakresie ustalenia właściwego podmiotu jako reprezentanta Skarbu Państwa.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że nie jest możliwe - na tym etapie postępowania ustawodawczego - zaproponowanie rozwiązania prawidłowego legislacyjnie i równocześnie nieprzedłużającego istnienia wadliwego stanu prawnego.

sporządziła Katarzyna Iwicka