



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(305)

59. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 26 czerwca 2008 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r. dotyczącego ustawy – Prawo budowlane (sygnatura akt P 37/06).
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2007 r. dotyczącego ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (sygnatura akt P 43/07).
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2007 r. dotyczącego ustawy – Prawo wodne (sygnatura akt K 36/06).
4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 listopada 2007 r. dotyczącego ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (sygnatura akt SK 16/05).
5. Sprawy różne.

(Początek posiedzenia o godzinie 8 minut 20)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski)

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Na dzisiejszym posiedzeniu będziemy rozpatrywać wyroki Trybunału Konstytucyjnego niewymagające podjęcia inicjatywy ustawodawczej. W pierwszej kolejności będziemy procedować nad wyrokiem z dnia 20 grudnia 2007 r., dotyczącym ustawy – Prawo budowlane.

Proszę, Biuro Legislacyjne.

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Piotr Radzewicz:**

Dziękuję bardzo.

Wyrok z dnia 20 grudnia 2007 r., sygnatura akt P 37/06.

Problem konstytucyjny rozstrzygany przez Trybunał Konstytucyjny sprowadzał się do oceny zróżnicowania sytuacji prawnej inwestorów, sprawców samowoli budowlanych, według kryterium istnienia albo nieistnienia na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zróżnicowanie to rzutowało na możliwość tak zwanej legalizacji samowoli budowlanych. Art. 48 prawa budowlanego w brzmieniu pierwotnym przewidywał tylko jedną sankcję dla inwestora, który budował obiekt budowlany bez wymaganego pozwolenia na budowę albo pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ. Sankcja ta, czyli rozbiórka samowoli, była przy tym faktycznie nieunikniona, bo ustawodawca nie ustanowił żadnego trybu legalizacji samowoli w celu uniknięcia rozbiórki. Jedyne wyjątek stanowiła sytuacja, kiedy od zakończenia budowy upłynęło pięć lat, a właściciel uzyskał pozwolenie na użytkowanie obiektu.

Ten stan prawny trwał do 10 lipca 2003 r., czyli do dnia wejścia w życie ustawy z marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw, która to ustawa znacząco złagodziła pierwotny rygorizm cechujący podejście ustawodawcy do samowoli budowlanych. Nowość normatywna polegała na tym, że w sytuacji, gdy budowa była zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i nie naruszała przepisów, w tym przepisów techniczno-budowlanych, właściwy organ zyskał prawo wstrzymania prowadzenia robót budowlanych, ustalenia wymagań w zakresie niezbędnych zabezpieczeń budowy oraz nałożenia obowiązku

przedstawienia określonej dokumentacji. Niedostarczenie dokumentacji w terminie skutkowało rozbiórką obiektu, natomiast przedstawienie dokumentacji pozwalało inwestorowi na wystąpienie z wnioskiem o wydanie decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych.

W maju 2004 r. weszła w życie zasadnicza część ustawy z kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane i od tego dnia jest możliwe zalegalizowanie samowoli budowlanej, jeśli budowa jest zgodna albo z ustaleniami obowiązującego planu miejscowego, albo, w razie jego braku, z ustaleniami ostatecznej, w dniu wszczęcia postępowania, decyzji o warunkach zabudowy. Pozostałe warunki uznania samowoli budowlanej nie uległy zmianie.

W postanowieniu wstrzymującym prowadzenie robót budowlanych organ ustala wymagania w zakresie niezbędnych zabezpieczeń budowy oraz nakłada obowiązek przedstawienia zaświadczenia, alternatywnie, wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego planu miejscowego albo – w wypadku gdy nie ma planu zagospodarowania przestrzennego – ostatecznej, obowiązującej w dniu wszczęcia postępowania, decyzji o warunkach zabudowy, a także innych, również wcześniej wymaganych, dokumentów. Skutkiem niedopełnienia obowiązków jest wydanie decyzji o rozbiórcie obiektu, natomiast terminowe przedłożenie dokumentów jest uznawane za wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego samowole budowlane są zjawiskiem wysoce szkodliwym społecznie, a niekiedy wręcz niebezpiecznym, i z tego względu wymagają zdecydowanej reakcji ustawodawcy. Za poszanowaniem unormowań regulujących proces budowlany przemawia interes publiczny polegający na zapewnieniu bezpieczeństwa i komfortu nie tylko właścicielom i użytkownikom obiektów budowlanych, ale całym wspólnotom sąsiedzkim, z zachowaniem dbałości o należyte wykorzystanie i ukształtowanie terenu. W analizowanym wypadku dysponowanie decyzją o warunkach zabudowy, ostateczną w dniu wszczęcia postępowania rozbiórkowego, ustawodawca uczynił warunkiem zalegalizowania samowoli dokonanej na terenie, na którym nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Równocześnie warunkiem legalizacji samowoli dokonanej na terenie, na którym obowiązuje plan miejscowy, ustawodawca uczynił uzyskanie zaświadczenia wójta o zgodności budowy z ustaleniami tego planu, przy czym nie ma żadnych obostrzeń co do daty takiego oświadczenia. Oznacza to faktyczne zróżnicowanie sytuacji prawnej sprawców samowoli. W ocenie Trybunału zróżnicowanie sytuacji prawnej inwestorów, wynikające z przyczyn od nich niezależnych – a do takich należy obowiązywanie albo nieobowiązywanie na danym terenie planu miejscowego – godzi w zasady sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa oraz rodzi wątpliwości co do racjonalności działań prawodawcy.

Warunkiem legalizacji samowoli – przytaczam dalej fragment wyroku Trybunału – jest zgodność konkretnej budowy z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Chodzi więc o zgodność albo z planem miejscowym, albo z generalnym porządkiem planistycznym, ukształtowanym wieloma ustawami szczegółowymi. Nie może mieć tu znaczenia termin uzyskania ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy, bo ma ona charakter wyłącznie informacyjny i decyzja taka sama przez się nie kształtuje praw ani obowiązków inwestora, które wynikają wprost z ustaw. Decydujące znaczenie w procesie legalizacji samowoli winno więc mieć ustalenie, że obiekt wybu-

dowany bez pozwolenia na budowę nie narusza przepisów prawa, w tym regulujących kwestie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Powinna zatem istnieć możliwość dokonania takiego ustalenia również po wszczęciu postępowania rozbiórkowego, bo nie do pogodzenia z zasadami konstytucyjnymi jest orzekanie rozbiórki obiektu budowlanego, mimo że inwestorzy wykazali jego zgodność z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uzyskując ostateczną decyzję o warunkach zabudowy już w trakcie postępowania rozbiórkowego.

Biorąc to wszystko pod uwagę, Trybunał orzekł niezgodność z konstytucją przepisów prawa budowlanego. Oznacza to, że Trybunał uchylił fragmenty niekonstytucyjnych przepisów i w ten sposób wyeliminował z systemu prawa normy różnicujące sytuację prawną inwestorów w oparciu o kryteria niezgodne z ustawą zasadniczą. Po wejściu w życie wyroku pozostały w zaskarżonych przepisach prawa budowlanego znaki interpunkcyjne – ślady po derogacji zdania wtrąconego, które było niezgodne z przepisami konstytucji – które jednak w ocenie Biura Legislacyjnego nie mają znaczenia merytorycznego i mogą zostać uchylone przy okazji innej nowelizacji ustawy. Podejmowanie odrębnej inicjatywy ustawodawczej w celach techniczno-redakcyjnych nie wydaje się w niniejszym wypadku zasadne, a zatem Biuro Legislacyjne nie rekomenduje państwu wykonywania tego wyroku. Skutki wyroku zmaterializowały się wraz z jego wejściem w życie. Dziękuję.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Po wysłuchaniu informacji zgłaszam projekt uchwały, że Komisja Ustawodawcza uznaje za niecelowe rozpoczęcie inicjatywy ustawodawczej realizującej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r. dotyczący ustawy – Prawo budowlane.

Kto jest za podjęciem takiej uchwały? Proszę o podniesienie ręki. (3)

3 głosy za, głosów przeciwnych i osób wstrzymujących się od głosu nie ma. Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do kolejnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, czyli do wyroku z dnia 10 grudnia 2007 r. dotyczącego ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych.

Proszę przedstawiciela Biura Legislacyjnego.

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

Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z konstytucją art. 128 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych w zakresie, w jakim stanowi podstawę do zastosowania art. 96 ust. 1 pkt 2 tej ustawy do stanów faktycznych zaszłych w czasie obowiązywania ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi.

W sprawie, która była przyczyną postawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Naczelną Sąd Administracyjny pytania prawnego, jedna ze spółek akcyjnych,

będąca emitentem, nienależycie wykonała nałożony na emitenta obowiązek przekazania Komisji Papierów Wartościowych i Giełd informacji przewidzianych przez ustawę z 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi. Informacja przekazana komisji przez spółkę w dniu 9 września 2005 r. była niepełna.

Art. 85 obowiązującej do 25 października 2005 r. ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi przewidywał, że gdy emitent, czyli podmiot wystawiający lub emitujący papiery wartościowe we własnym imieniu, nie wykonuje obowiązku przekazywania komisji stosownych informacji lub wykonuje ten obowiązek nienależycie, komisja może nałożyć na niego karę pieniężną do wysokości 500 tysięcy zł.

W dniu 24 października 2005 r. ustawa – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi została zastąpiona przez nową ustawę, z 29 lipca 2005 r., o ofercie publicznej. W dniu 20 grudnia 2005 r. za nienależyte wykonanie obowiązków, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1 nowej ustawy o ofercie publicznej, komisja nałożyła na tę spółkę, na podstawie art. 96 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, karę pieniężną w wysokości 500 tysięcy zł za czyn, który miał miejsce, jak wskazano, 9 września 2005 r., a więc przed wejściem w życie tej ustawy. Komisja powołała się na przepis przejściowy art. 128 ust. 1 ustawy o ofercie publicznej, który stanowi, iż do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy tej ustawy, czyli nowej ustawy. Ponieważ decyzja o nałożeniu kary zapadła pod rządami nowej ustawy, komisja nałożyła karę na podstawie nowej ustawy. Stara ustawa przewidywała karę w wysokości do 500 tysięcy zł, a nowa karę w wysokości do 1 miliona zł.

Kwestionowany przepis art. 128 ust. 1 ustawy o ofercie publicznej każe stosować tę ustawę do faktów, które zaszły przed jej wejściem w życie. Trybunał stwierdził, że ustawodawca ma dużą swobodę, rozstrzygając kwestie intertemporalne, to znaczy czy stosować nowe czy stare przepisy do następstw zdarzeń, które miały miejsce przed zmianą przepisów. Należy jednak wtedy przestrzegać pewnych reguł kierunkowych, które mają zakotwiczenie w konstytucji. Przede wszystkim art. 2 konstytucji stanowi, iż RP jest państwem prawnym i wynika z tego zasada zaufania do państwa i stanowienia przez nie prawa. Z zasady tej wyprowadza się między innymi rygorystyczny, choć nie absolutny, zakaz retroakcji właściwej.

W art. 128 ust. 1 ustawy o ofercie publicznej ustawodawca postanowił, że do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowej ustawy stosuje się przepisy tej ustawy, nowej. Zdaniem NSA do oceny skutków zdarzeń, które w pełni wystąpiły pod rządami przepisów wcześniej obowiązujących ustawodawca nakazał stosowanie nowych przepisów, regulacja ma więc charakter retroaktywny. Choć poprzednia ustawa również przewidywała karę pieniężną, jednak maksymalny wymiar kary był o połowę niższy niż ten, który przewiduje ustawa o ofercie publicznej. Jeśli więc spółce wymierzono karę w wysokości 500 tysięcy zł, przy możliwej maksymalnej wysokości do 1 miliona zł, czyli połowę tego limitu, to gdyby komisja stosowała ustawę obowiązującą w momencie niedopełnienia obowiązku, połowa dopuszczalnego limitu 500 tysięcy zł – taki był limit – wynosiłaby 250 tysięcy zł. Zdaniem Trybunału, choć odpowiedzialność karnoadministracyjna rządzi się nieco innymi zasadami niż typowa odpowiedzialność karna i nie można jej oceniać w świetle art. 42 konstytucji, to jednak również z zasady *lex retro non agit* z art. 2 konstytucji wynika, iż nie może funkcjonować przepis, który nakazuje, w wypadku gdy odpowiednie normy na-

ruszono w czasie obowiązywania sankcji mniej uciążliwej, stosować wprowadzoną później sankcją surowszą.

W przedstawionym wypadku Trybunał nie odnalazł okoliczności, które w świetle jego orzecznictwa usprawiedliwiałyby odstępstwo od zasady *lex retro non agit*. Ponadto z art. 32 ust. 1 konstytucji wynika nakaz równego traktowania wszystkich podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą relewantną. Zasada ta zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów niemających wspólnej cechy istotnej. Jednak zróżnicowanie podmiotów ze względu na to, czy komisja zdażyła wydać decyzje o karze pieniężnej przed wejściem w życie nowej ustawy, czy nie, i w konsekwencji wymierzanie kary pieniężnej w wypadku pierwszej grupy podmiotów do 500 tysięcy zł, a drugiej do 1 miliona zł nie spełnia wymagań art. 32 ust. 1 konstytucji. O tym, kiedy postępowanie zostanie wszczęte i kiedy zakończone, decyduje sam organ, natomiast niedopełnienie obowiązków przez podmioty, spółki, z obu grup mogło nastąpić nawet tego samego dnia. Cechą relewantną, która mogłaby być ewentualnie, zgodnie z konstytucją, przyczyną zróżnicowania, jest moment niedopełnienia obowiązków – pod rządami starej albo nowej ustawy – a nie moment zakończenia postępowania administracyjnego jak w danym wypadku. W konsekwencji art. 128 ust. 1 ustawy jest niezgodny z art. 32 ust. 1 konstytucji.

Wyrok wywołuje skutki z dniem ogłoszenia. Od wejścia w życie ustawy o ofercie publicznej minęło ponad dwa i pół roku. Można przypuszczać, że wszystkie sprawy zostały już przez Komisję Nadzoru Finansowego, następczynię Komisji Papierów Wartościowych i Giełd, zakończone. Jeśli jeszcze jakieś sprawy się toczą, to jest ich bardzo niewiele; być może znajdują się na etapie postępowania sądownoadministracyjnego.

Przedstawiony wyrok TK ma charakter zakresowy w tym znaczeniu, że uznaje treść normatywną wywiedzioną z art. 128 ust. 1 ustawy w zakresie, w jakim stanowi podstawę do zastosowania art. 96 ust. 1 pkt 2 tej ustawy do stanów faktycznych zaszłych w czasie obowiązywania ustawy z 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, za niezgodną z konstytucją. Wyrok ten wydaje się więc wystarczającą podstawą do niezastosowania w danym wypadku oraz w innych wypadkach przez Naczelną Sąd Administracyjny, wojewódzkie sądy administracyjny lub Komisję Nadzoru Finansowego niekonstytucyjnej treści normatywnej wynikającej z zaskarżonych przepisów.

Podsumowując: nie zachodzi konieczność podjęcia inicjatywy ustawodawczej.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Dziękuję za przedstawienie wyroku.

Zgłaszam projekt uchwały, że Komisja Ustawodawcza nie widzi potrzeby wszczęcia procedury legislacyjnej w związku z realizacją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2007 r. dotyczącego ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych.

Kto jest za przyjęciem takiej uchwały? Proszę o podniesienie ręki. (3)

3 głosy za, głosów przeciwnych i osób wstrzymujących się od głosu nie ma. Dziękuję bardzo..

Przechodzimy do rozpatrzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2007 r. dotyczącego ustawy – Prawo wodne.

Proszę przedstawiciela Biura Legislacyjnego.

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

W wyroku z 5 grudnia 2007 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z konstytucją art. 2 ust. 3 i 4 ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne.

Przepisy art. 2 ustawy – Prawo wodne w ust. 3 stanowiły, iż dokumentacje hydrologiczne, stanowiące podstawę projektowania i planowania w zakresie budownictwa wodnego, ochrony przed powodzią i zapobiegania skutkom suszy oraz zarządzania zasobami śródlądowych wód powierzchniowych, w tym wydawania decyzji administracyjnych, mogą być wykonywane tylko przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Natomiast ust. 4 – zacytuję najważniejszy jego punkt – mówi: „Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, kierując się wymaganiami w zakresie bezpieczeństwa powszechnego oraz prawidłowości wykonywanych dokumentacji hydrologicznych, określi w drodze rozporządzenia – i tutaj jest pkt 1 – kwalifikacje ogólne i zawodowe wymagane od osób wykonujących dokumentacje hydrologiczne”. Potem następują pkty 2–4, które są mniej ważne. Przepisy te określały warunki wykonywania pewnych czynności zawodowych, a w konsekwencji dotyczyły wolności wykonywania zawodu.

Art. 65 ust. 1 konstytucji stanowi: „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa”. Trybunał zaznaczył na początku, iż na obecnym etapie rozwoju społeczeństwa i gospodarki ustawowa reglamentacja wykonywania poszczególnych zawodów nie może być postrzegana jako naruszenie art. 65 ust. 1 konstytucji. Nie chodzi tu bowiem o ograniczenie wolności jednostek, lecz raczej o stworzenie ogólnych podstaw prawnych, podziału pracy w społeczeństwie i gwarancji, że poszczególne funkcje społeczne będą wykonywane przez osoby należycie do nich przygotowane. Wolność statuowana w art. 65 oznacza, że każdy ma prawo wybrać zawód i – jeśli spełnia wymagania – wykonywać go, jednak zawsze tylko w ramach obowiązujących przepisów.

Zgodnie z tą ideą art. 65 ust. 1 zdanie 2 konstytucji przewiduje, że w drodze ustawy można wprowadzić wyjątki od wolności wyboru i wykonywania zawodu. Wyjątki te winny jednak spełniać wymagania art. 31 ust. 3 konstytucji, który wyznacza ogólne granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę praw konstytucyjnych. Przepis ten stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Prawodawca konstytucyjny wyraził w art. 31 ust. 3 konstytucji zasadę wyłączności ustawy w zakresie ustanawiania ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych. Zasada wyłączności ustawy pozostaje w ścisłym związku z zasadą określoności regulacji prawnych, wymagającą, aby przepisy adresowane do jednostki i innych podmiotów prywatnych były formułowane z odpowiednią precyzją, natomiast zamieszczanie w ustawie ogólnikowo ujętych ograniczeń wolności konstytucyjnych narusza konstytucyjną zasadę wyłączności ustawy w sferze praw i wolności człowieka i obywatela. Tymczasem w przepisach art. 2 ust. 3 i 4 ustawy – Prawo wodne ustawodawca posłużył się wyrażeniem, iż dokumentacje hydrologiczne mogą być wykonywane tylko przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, a także upoważnił ministra do określania kwalifikacji ogólnych i za-

wodowych, wymaganych od osób wykonujących dokumentacje hydrologiczne. W art. 2 ust. 3 ustawodawca ograniczył się więc do sformułowania ogólnikowego wymogu, aby osoby wykonujące dokumenty hydrologiczne posiadały odpowiednie kwalifikacje, co jest niezgodne z konstytucyjnym wymogiem, aby ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw były ustanawiane w ustawie.

Po drugie, art. 92 ust. 1 konstytucji stanowi, iż rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Trybunał wielokrotnie wskazywał, iż wszelkie sprawy o istotnym znaczeniu z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane bezpośrednio w ustawie i nie mogą być przekazywane do uregulowania w drodze rozporządzeń. Ustawodawca może przekazać do unormowania w drodze rozporządzenia wyłącznie sprawy niemające istotnego znaczenia ani z punktu widzenia realizacji tych praw, ani z punktu widzenia założeń ustawy udzielającej upoważnienia do wydawania rozporządzeń. Tymczasem w art. 2 ust. 4 ustawy – Prawo wodne ustawodawca przekazał do unormowania w drodze rozporządzenia sprawy o istotnym znaczeniu z punktu widzenia wolności wykonywania zawodu.

Zamieszczenie w ustawie ogólnikowo ujętych ograniczeń wolności konstytucyjnych – dokumentacje hydrologiczne mogą być wykonywane tylko przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje – przy jednoczesnym udzieleniu upoważnienia do wypełnienia treści tych regulacji w drodze rozporządzenia narusza konstytucyjną zasadę wyłączności ustawy w sferze praw i wolności człowieka i obywatela. Art. 2 ust. 4 jest więc niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 konstytucji.

Po trzecie, z art. 2 konstytucji wyprowadza się zasadę poprawnej legislacji, która oznacza, wedle Trybunału, że każdy przepis przyznający prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający na jednoznaczne ustalenie, kto, kiedy i w jakiej sytuacji mu podlega. Po drugie, powinien być na tyle precyzyjny, by możliwe były jego jednolita wykładnia i jednolite stosowanie. I po trzecie, winien być tak skonstruowany, by zakres jego stosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację tworzącą prawa lub obowiązki.

Zarówno ust. 3, jak i ust. 4 w art. 2 ustawy nie spełniają standardów poprawnej legislacji, a zwłaszcza wymogu dostatecznej określoności przepisów dotyczących sytuacji prawnej jednostki. Adresaci norm prawnych nie są w stanie nawet w ogólnym zarysie określić na podstawie przepisów ustawy, jakie są przesłanki nabycia uprawnień do wykonywania dokumentacji hydrologicznych. Nie jest też jasne, jaki organ ma przeprowadzać egzamin stwierdzający posiadanie odpowiednich kompetencji, jaki ma być przedmiot i zakres tego egzaminu, który organ ma wydawać świadectwo potwierdzające posiadanie odpowiednich kwalifikacji. W konsekwencji przepisy te są niezgodne z art. 2 konstytucji.

I po czwarte, z treści wniosku złożonego do Trybunału wynika, iż zarzuty skierowane przeciwko art. 2 ust. 4 dotyczyły przede wszystkim pktu 1, pozwalającego ministrowi na określenie kwalifikacji ogólnych i zawodowych wymaganych od osób wy-

konujących dokumentacje hydrologiczne. Jednak ze względu na to, że pozostałe punkty – pkt 2–4 – dotyczące sposobu postępowania w sprawie o stwierdzenie kwalifikacji, w tym egzaminy i opłaty, są związane z pkt 1 w ten sposób, że stwierdzenie niezgodności z konstytucją samej możliwości określania przez ministra kwalifikacji wymaganych od osób wykonujących dokumentacje czyni zbędnym upoważnienie ministra do określania trybu postępowania w tej materii. W konsekwencji Trybunał stwierdził niezgodność wszystkich punktów ust. 4 z konstytucją. Wyrok wywołuje skutki z dniem ogłoszenia.

Trybunał nie odroczył, mimo wniosku prokuratora generalnego, utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów. Po wejściu w życie wyroku Trybunału do wykonywania dokumentacji hydrologicznych nie jest niezbędne posiadanie szczególnych kwalifikacji, stwierdzonych w odrębnej procedurze. Do wykonywania dokumentacji hydrologicznych niezbędnych dla celów projektowania i budowy obiektów budowlanych stosuje się przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, dotyczące pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Zdaniem Trybunału, jeśli ustawodawca uzna, że ograniczenie wolności wykonywania zawodu, takie jak w kwestionowanych przepisach, jest rzeczywiście niezbędne, może wprowadzić je ponownie, tym razem jednak w sposób i w zakresie zgodnym z wymaganiami konstytucji, to znaczy tak, żeby wszystko było określone w ustawie, a nie w rozporządzeniu.

W świetle przedstawionych uwag wyrok nie wymaga więc wykonania. Po jego wejściu w życie nie powstała luka prawna, a wykonywanie czynności zawodowych związanych z dokumentacją hydrologiczną będzie się odbywać w oparciu o przepisy prawa budowlanego. Przepisy prawa wodnego były bowiem wyjątkiem od ogólnych przepisów prawa budowlanego. Skoro derogowano wyjątek, następuje powrót do przepisów ogólnych.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Dziękuję bardzo.

Po wysłuchaniu przedstawionej informacji zgłaszam projekt uchwały, że Komisja Ustawodawcza nie widzi potrzeby rozpoczęcia procedury legislacyjnej w związku z realizacją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2007 r. dotyczącego ustawy – Prawo wodne.

Kto jest za przyjęciem takiej uchwały? Proszę o podniesienie ręki. (3)

3 głosy za, głosów przeciwnych i osób wstrzymujących się od głosu nie ma. Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do rozpatrzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 listopada 2007 r. dotyczącego ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw.

Proszę przedstawiciela Biura Legislacyjnego.

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

W wyroku z 14 listopada 2007 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z konstytucją – tutaj wymienimy trzy przepisy, będzie to dość skomplikowane –

art. 188 w związku z art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, drugi przepis, art. 102 §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, i trzeci przepis, art. 8 pkt 3 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim przepisy te uprawniają Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej organu podatkowego, wniesionej po umorzeniu postępowania przez Sąd Najwyższy, w której rewizję nadzwyczajną wniósł minister właściwy do spraw finansów, do uchylenia wyroku, który nie narusza rażąco prawa lub interesu Rzeczypospolitej Polskiej.

Na początku należy stwierdzić, że istotą tego wyroku nie są wymienione powyżej przepisy czytane osobno, lecz norma wyprowadzona na ich podstawie. Przed wejściem w życie przepisów wprowadzających dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne, to znaczy przed 1 stycznia 2004 r., postępowanie sądowniczoadministracyjne było jednoinstancyjne – istniał tylko jeden sąd: Naczelny Sąd Administracyjny. Ustawa z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, jak i wcześniejsza, przewidywała, że niektóre organy mogą wnieść od orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego rewizję nadzwyczajną do Sądu Najwyższego, jeżeli orzeczenie rażąco narusza prawo lub interes RP. Od 1 stycznia 2003 r., czyli przez rok przed jej zniesieniem, uprawnienie do wniesienia rewizji nadzwyczajnej posiadał też, w sprawach z zakresu prawa podatkowego, minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Od dnia wprowadzenia dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, czyli od 1 stycznia 2004 r., nie ma już rewizji nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego. Wprowadzono natomiast środek odwoławczy polegający na tym, że na orzeczenie sądu administracyjnego pierwszej instancji, którym jest wojewódzki sąd administracyjny, można wnieść skargę kasacyjną do sądu drugiej instancji, czyli do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Nieistniejąca już rewizja nadzwyczajna miała dość wąski zakres przedmiotowy oraz ograniczoną liczbę podmiotów uprawnionych do jej wniesienia. Można ją było wnieść tylko wtedy, jeżeli orzeczenie rażąco naruszało prawo lub interes RP. Uprawnionymi do jej wniesienia byli między innymi minister sprawiedliwości, prokurator generalny, pierwszy prezes Sądu Najwyższego, prezes NSA, rzecznik praw obywatelskich, czyli tego rodzaju organy, które w postępowaniu zwykłym nie były stronami postępowania, a prawo wnoszenia rewizji nadzwyczajnej wypływało z przypisanej im funkcji strażników praworządności i nadrzędnego interesu państwa. Prawo wnoszenia rewizji tylko przez te organy i tylko wtedy, gdy orzeczenie rażąco naruszało prawo lub interes RP, było gwarancją koniecznego zdystansowanego stosunku do stron postępowania zwykłego przy badaniu stopnia naruszenia prawa przez orzeczenie prawomocne z jednej strony oraz identyfikowania w konkretnym wypadku interesu RP z drugiej strony.

Skargę kasacyjną może natomiast wnieść każda strona postępowania, a przedmiotowo może być ona oparta na naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie lub na naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Ponadto art. 188 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi, iż jeżeli nie ma naruszeń przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik

sprawy, a zachodzi jedynie naruszenie prawa materialnego, Naczelny Sąd Administracyjny może uchylić zaskarżone orzeczenie i rozpoznać skargę kasacyjną. W tym wypadku sąd orzeka na podstawie stanu faktycznego przyjętego w zaskarżonym wyroku. Skarga kasacyjna może więc być oparta, w przeciwieństwie do rewizji, na zdecydowanie szerszych podstawach.

Wprowadzając 1 stycznia 2004 r. skargę kasacyjną, ustawodawca postanowił jednocześnie w przepisie przejściowym, w art. 102 §1 ustawy – Przepisy wprowadzające, że Sąd Najwyższy umorzy postępowanie w sprawach, w których wniesiono rewizje nadzwyczajne od orzeczeń NSA, nierozpoznane do dnia 1 stycznia 2004 r., a w §2, że w sprawach, o których mowa w §1, strona może, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia postanowienia Sądu Najwyższego o umorzeniu postępowania, wnieść skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie przepisów nowej ustawy dotyczącej skargi kasacyjnej.

Powyższe przepisy przejściowe prowadziły więc do następującej sytuacji: NSA wydał korzystny dla podatnika wyrok, to znaczy uchylił decyzje urzędu skarbowego i izby skarbowej. Minister właściwy do spraw finansów publicznych wniósł do Sądu Najwyższego rewizję nadzwyczajną od wyroku NSA, która mogła podnosić tylko zarzut rażącego naruszenia prawa lub interesu RP. Nie została ona jednak rozpatrzona przed 1 stycznia 2004 r., w związku z czym Sąd Najwyższy umorzył postępowanie. Następnie dyrektor izby skarbowej, kontynuując sprawę rewizyjną, wniósł na podstawie nowych przepisów skargę kasacyjną do NSA, która to skarga niespodziewanie dla podatnika podnosić mogła szerszy zakres zarzutów wobec korzystnego dla podatnika wyroku sądu administracyjnego. NSA zaś przychylił się do skargi kasacyjnej organu podatkowego i uchylił korzystny dla podatnika wyrok.

Jeśli chodzi o wzorce konstytucyjne, wedle których mamy mierzyć te przepisy ustawy, to art. 45 ust. 1 konstytucji stanowi, iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Z przepisu tego można wywieść, zdaniem Trybunału, kilka uprawnień. Po pierwsze, prawo dostępu do sądu, czyli prawo do uruchomienia odpowiedniej sądowej procedury, po drugie, prawo do korzystania z rzetelnej procedury sądowej zgodnej z wymaganiami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, po trzecie, prawo do wyroku sądowego, prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia i po czwarte, prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę.

Z kolei art. 176 ust. 1 konstytucji stanowi, iż postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Wydaje się, iż instytucja skargi kasacyjnej wypełnia te postanowienia konstytucji.

Po pierwsze jednak, powstaje pytanie, czy całość operacji wprowadzającej nową procedurę, czyli skargę konstytucyjną, odbyła się z poszanowaniem wszystkich konstytucyjnych gwarancji, jakie winny być brane pod uwagę przy wprowadzaniu procesowych regulacji intertemporalnych. Zaskarżone przepisy pogorszyły sytuację prawną podatnika skarżącego decyzje organów podatkowych. NSA wydał w jego sprawie korzystny wyrok. Wyrok ten miał być potem poddany, na wniosek ministra, rewizji nadzwyczajnej przed Sądem Najwyższym. Nie wiadomo, jak by się zakończyła sprawa przed Sądem Najwyższym. Pewne jest jednak, że sąd ten mógłby podważyć prawomocny wyrok tylko w wyjątkowych sytuacjach, to znaczy jeżeli orzeczenie sądu administracyjnego rażąco narusza prawo lub interes RP. Nowy stan prawny, umożliwiając

przekształcenie toczących się rewizji nadzwyczajnych w skargi kasacyjne poszerzył zarazem istotnie podstawę prawną środka odwoławczego. Organ administracji uzyskał w trakcie gry, jeśli można tak powiedzieć, dodatkowy i skuteczniejszy od dotychczasowego, środek odwoławczy, przez co podatnik znalazł się w gorszej sytuacji prawnej.

Przepisy intertemporalne zostały skonstruowane w ten sposób, że naruszyły dotychczasowe zasady ochrony orzeczenia prawomocnego, co kłóci się z konstytucyjną zasadą stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych, a w ślad za tym z zasadą państwa prawnego, z zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa oraz z prawem do rozstrzygnięcia sprawy sądowej w rozsądnym czasie. Oczywiście możliwość weryfikacji prawomocnych rozstrzygnięć sama w sobie nie jest sprzeczna z konstytucją. Można nawet powiedzieć, że dopełnia konstytucyjną zasadę państwa prawnego, tym bardziej że dopełnia tę zasadę zastąpienie rewizji nadzwyczajnej skargą kasacyjną, która, jak wskazano, ma szerszy lub inny podmiotowo i przedmiotowo charakter. Można więc modyfikować podstawy podważania prawomocnych wyroków, zmiany te nie mogą jednak dotyczyć wyroków już zapadłych, mogą one działać tylko na przyszłość.

Po drugie, od 1 stycznia 2003 r. uprawnienie do wnoszenia rewizji nadzwyczajnej, do czasu jej zniesienia, jak powiedziano, uzyskał także, w sprawach z zakresu prawa podatkowego, minister właściwy do spraw finansów publicznych. W świetle wcześniejszych uwag zgodzić się jednak należy z poglądem, że wyposażenie ministra właściwego do spraw finansów publicznych, a zatem organu bezpośrednio nadrzędnego nad aparatem fiskalnym państwa, czyli aparatem będącym jednocześnie stroną postępowania zwykłego w sprawach podatkowych, w prawo do wnoszenia rewizji nadzwyczajnej było swoistym zakłóceniem równowagi stron w postępowaniu nadzwyczajnym i w konsekwencji doprowadziło do wystąpienia zjawiska dodatkowej nierówności stron postępowania. Jest oczywiste, że tego rodzaju relacje między stronami postępowania musiały rzutować zarówno na to, jak wnoszący rewizję nadzwyczajną ocenia stopień naruszenia prawa przez prawomocne orzeczenia, jak i na rozpoznanie w konkretnym wypadku interesu Rzeczypospolitej. Jest to niezgodne z zasadą państwa prawnego w powiązaniu z zasadą równości oraz prawem do sądu.

Po trzecie, gdyby Sąd Najwyższy zdażył rozpatrzyć rewizję przed wejściem w życie instytucji skargi kasacyjnej, wyrok teoretycznie mógłby być korzystniejszy dla podatnika. Zróznicowanie sytuacji podmiotów w zależności od terminu rozpatrzenia sprawy przez sąd, na który podatnik nie miał wpływu, kłóci się z zasadą równości z art. 32 ust. 1 konstytucji.

I po czwarte, art. 236 ust. 2 konstytucji stanowi, iż ustawy wprowadzające w życie art. 176 ust. 1 w zakresie dotyczącym postępowania przed sądami administracyjnymi zostaną uchwalone przed upływem pięciu lat od dnia wejścia w życie konstytucji. Do czasu wejścia w życie tych ustaw obowiązują przepisy dotyczące rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA. Ostatnie zdanie oznacza, że, zdaniem Trybunału, instytucja rewizji nadzwyczajnych została na ten czas przez konstytuante zamrożona. Rozszerzenie zakresu podmiotów uprawnionych do wniesienia rewizji nadzwyczajnej o ministra właściwego do spraw finansów publicznych, czyli w zasadzie o jedną ze stron postępowania, jest z tym artykułem niezgodne.

Wyrok wywołuje skutki z dniem ogłoszenia.

Wprowadzając 1 stycznia 2004 r. skargę kasacyjną, ustawodawca postanowił, że Sąd Najwyższy umorzy postępowanie w sprawach, w których wniesiono rewizje nad-

zwyczajne od orzeczeń NSA, nierozpoznane do dnia 1 stycznia 2004 r., i że w sprawach tych strona może w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia postanowienia Sądu Najwyższego o umorzeniu postępowania, wnieść skargę kasacyjną do NSA na podstawie przepisów o skardze kasacyjnej.

Można przypuszczać, że wszystkie sprawy rewizyjne zostały już przez Sąd Najwyższy umorzone, a strony wykorzystały trzydziestodniowy termin na wniesienie w tych sprawach skargi kasacyjnej. Opisany wyrok Trybunału został wydany w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej, której motywem był tym razem wyrok kasacyjny NSA z dnia 8 czerwca 2004 r., będący kontynuacją rewizji nadzwyczajnej umorzonej przez Sąd Najwyższy. Oznacza to, że wyrok kasacyjny został wydany pięć miesięcy po zniesieniu instytucji rewizji.

W chwili przygotowania informacji o wyroku mija cztery i pół roku od zniesienia rewizji. Jeśli toczą się dalej jakieś sprawy rewizyjne przekształcone w skargi kasacyjne przed NSA, to należy przypuszczać, że jest ich niewiele.

Przedstawiany wyrok TK ma charakter zakresowy w tym znaczeniu, że uznaje treść normatywną wywiedzioną z przytoczonych przepisów, uprawniającą NSA – po rozpoznaniu skargi kasacyjnej organu podatkowego, wniesionej po umorzeniu postępowania przez Sąd Najwyższy, w której rewizję nadzwyczajną wniósł minister właściwy do spraw finansów publicznych – do uchylecia wyroku, który nie narusza rażąco prawa lub interesu RP, za niezgodne z konstytucją. Niniejszy wyrok wydaje się wystarczającą podstawą do niezastosowania przez NSA niekonstytucyjnej treści normatywnej wynikającej z zaskarżonych przepisów.

Podsumowując: nie zachodzi konieczność podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu wykonania wyroku.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Dziękuję za wypowiedź.

W związku z tym zgłaszam projekt uchwały, że Komisja Ustawodawcza uznaje za niecelowe rozpoczęcie procedury legislacyjnej związanej z realizacją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 listopada 2007 r. dotyczącego ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw.

Kto jest za przyjęciem uchwały? Proszę o podniesienie ręki. (3)

3 głosy za, głosów przeciwnych i osób wstrzymujących się od głosu nie ma. Dziękuję bardzo.

Trzy informacje dla państwa.

Należy się spodziewać, że może się odbyć posiedzenie Komisji Ustawodawczej, jeżeli do projektu zostanie zgłoszone – a wiem, że będzie taki wniosek – uzupełnienie porządku posiedzenia Senatu o dwa projekty: projekt ustawy o inicjatywie obywatelskiej, którego sprawozdawcą jest senator Zientarski, i projekt zmiany ustawy o podatku akcyzowym, zwanym „małe winiarnie”, którego sprawozdawcą jest senator Iwan. Jeżeli będą poprawki do tych projektów, będziemy zwoływać, w przerwie obrad Senatu, posiedzenie komisji.

I jeszcze jedna gorąca prośba i zaproszenie. 1 lipca, we wtorek, Komisja Ustawodawcza, wspólnie z Naczelną Radą Adwokacką, organizuje konferencję „Droga kariery prawnika w Polsce”. Uważam, że to bardzo prestiżowa konferencja. Otworzy ją marszałek Senatu i gorąco bym rekomendował członkom komisji, żeby w tej konferencji uczestniczyli.

I jeszcze plan na lipiec.

Kiedy mamy posiedzenia komisji?

(*Głos z sali:* Uległ przesunięciu termin posiedzenia Senatu z 9–10 lipca na 10–11 lipca. W związku z tym 9 lipca będziemy mieć posiedzenia komisji w połączeniu z różnymi komisjami.)

To są najbliższe plany, tak?

(*Głos z sali:* 1 lipca przed konferencją będzie omawianych kilka wyroków TK, ale w tej chwili jeszcze...)

Aha, 1 lipca. To podniesie też frekwencję na konferencji. Czyli od razu informujemy: 1 lipca i 9 lipca. Zakładamy tak ambitny scenariusz, bo jest szansa, że do przerwy wakacyjnej skończymy omawianie wyroków Trybunału z 2007 r., a niewykluczone że również zdecydowaną ich część z roku 2008.

Dziękuję, zamykam posiedzenie.

(Koniec posiedzenia o godzinie 9 minut 00)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851