

# NOTATKA

## z posiedzenia Komisji Ustawodawczej

**Data posiedzenia: 1 grudnia 2009 r.**

**Nr posiedzenia: 257**

---

Posiedzeniu przewodniczył: senator Piotr Zientarski – przewodniczący komisji.

- Porządek posiedzenia:**
1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r. dotyczącego ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (*sygn. akt P 11/98*).
  2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 2009 r. dotyczącego ustawy – Karta Nauczyciela (*sygn. akt K 65/07*).
  3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 2009 r. dotyczącego ustawy – Prawo budowlane (*sygn. akt P 46/08*).
  4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 lipca 2009 r. dotyczącego ustawy o dyscyplinie wojskowej a także ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (*sygn. akt K 31/08*).
  5. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 grudnia 2005 r. dotyczącego ustawy o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (*sygn. akt Kp 3/05*).
  6. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 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 (*sygn. akt K 7/09*).

- W posiedzeniu uczestniczyli:
- senatorowie członkowie komisji: Zbigniew Cichoń, Stanisław Gogacz, Bohdan Paszkowski, Krzysztof Piesiewicz, Grażyna Sztark, Marek Trzcіński, Piotr Zientarski,
  - przedstawiciele Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu: Anna Michalak i Marek Jarentowski.

### Przebieg posiedzenia:

**Ad. 1** Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r. dotyczącego ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (*sygn. akt P 11/98*) omówiła przedstawicielka Biura Legislacyjnego Anna Michalak. Trybunał 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 oraz w związku z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez to, że wprowadzone w nim ograniczenia prawa własności ustanowiono z naruszeniem wymagań określonych w tych przepisach konstytucyjnych.

Trybunał podkreślił, że w dobie dzisiejszej istnieje – konstytucyjnie uznana – konieczność ochrony praw lokatorów (a więc nie tylko najemców), i może ona znajdować wyraz m.in. w przepisach ustalających maksymalną wysokość czynszów. Nie jest jednak konstytucyjną koniecznością, aby realizacja tej ochrony odbywała się przede wszystkim na koszt osób fizycznych, będących

właścicielami budynków, bo nie tylko na nich ciąży obowiązek solidaryzmu społecznego i pomocy słabszym. Możliwe jest przyjęcie innych rozwiązań prawnych, tak aby zarazem zapewnić najemcy niezbędną ochronę, a właścicielowi minimum środków, pozwalających na pokrywanie niezbędnych kosztów, które częściowo wylicza art. 21 ustawy. Trybunał uznał, że nie ma argumentów konstytucyjnych uzasadniających konieczność nałożenia tych kosztów przede wszystkim na właścicieli. Możliwe jest bowiem przyjęcie innych rozwiązań, mniej uciążliwych dla właścicieli, a w równym stopniu chroniących najemców. Rozwiązania te zostały przyjęte w ustawie z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o dodatkach mieszkaniowych, na mocy których uchylone zostały przepisy uznane za niekonstytucyjne w omawianym wyroku. Zatem, w ocenie Biura Legislacyjnego, nie celowe jest podjęcie inicjatywy ustawodawczej przez komisję w tej sprawie.

Mając powyższe na uwadze przewodniczący komisji Piotr Zientarski zaproponował, aby komisja nie wносиła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Komisja jednogłośnie (7 głosów „za”) przyjęła przedstawiony wniosek.

Konkluzja Komisja nie będzie wносиć o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

**Ad. 2** Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 2009 r. dotyczącego ustawy – Karta Nauczyciela (sygn. akt K 65/07) omówiła przedstawicielka Biura Legislacyjnego Anna Michalak. Wyjaśniła, że Trybunał orzekł o niezgodności art. 91b ust. 2 pkt 4 ustawy z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji (zasady równości wobec prawa) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 88 ust. 1 tej ustawy do nauczyciela zatrudnionego w przedszkolu niepublicznym, w wymiarze co najmniej 1/2 obowiązkowego wymiaru zajęć. Szczególne warunki przejścia na emeryturę, określone w art. 88 ust. 1 Karty Nauczyciela dopuszczają, że nauczyciele mający trzydziestoletni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze, zaś nauczyciele szkół, placówek, zakładów specjalnych oraz zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich – dwudziestopięcioletni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze w szkolnictwie specjalnym, mogą – po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy – przejść na emeryturę.

Anna Michalak wskazał, iż w dniu 23 czerwca 2009 r. została ogłoszona ustawa z 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, której przepisy m. in. dostosowały regulacje Karty Nauczyciela do norm konstytucyjnych, w związku z czym podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu wykonania omawianego wyroku nie jest zasadne.

W związku z powyższym przewodniczący komisji Piotr Zientarski zaproponował, aby komisja nie wносиła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Komisja jednogłośnie (7 głosów „za”) przyjęła przedstawiony wniosek.

Konkluzja Komisja nie będzie wносиć o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

**Ad. 3** Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 2009 r. dotyczącego ustawy – Prawo budowlane (sygn. akt P 46/08) omówiła przedstawicielka Biura Legislacyjnego Anna Michalak.

Wyrok wywołuje skutki prawne z dniem publikacji tj. z dniem 29 września 2009 r. Trybunał orzekł o niezgodności art. 49b ust. 2 ustawy w części obejmującej wyrażenie „w dniu wszczęcia postępowania” użytego w warunkach legalizacji samowoli budowlanej powstałej w wyniku robót budowlanych prowadzonych bez zgłoszenia lub pomimo decyzji o sprzeciwie z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Niespełnienie warunków legalizacji samowoli budowlanej powoduje bezwzględne wydanie decyzji o rozbiórce samowoli budowlanej, niezależnie od jakichkolwiek okoliczności danego wypadku (np. powodów złamania prawa budowlanego). Nie ma tu bowiem możliwości zastosowania słabszych sankcji np. nałożenia obowiązku usunięcia nieprawidłowości we wskazanym terminie (co jest możliwe w wypadku obiektów wybudowanych bez pozwolenia na budowę).

Przedstawicielka Biura Legislacyjnego dodała, że zasady legalizacji samowoli budowlanej miały zostać zmienione ustawą z dnia 23 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, uchwaloną z inicjatywy sejmowej Komisji „Przyjazne Państwo”.

Ustawa ta nie weszła jednak w życie, a jej przyszłość jest niepewna, ponieważ 16 maja 2009 r. została ona skierowana przez Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. Kp 7/09). Ustawa ta dokonuje

znacznej liberalizacji zasad nadzoru budowlanego, także, jeżeli chodzi o procedury legalizacyjne. Przewiduje ona m.in. likwidację decyzji o pozwoleniu na budowę, a tym samym usunięcie z art. 49b ust. 2 prawa budowlanego zaskarżonego fragmentu. Należy jednocześnie zauważyć, że Prezydent nie zakwestionował bezpośrednio zmian w art. 49b ust. 2 prawa budowlanego.

Mając na uwadze treść wyroku oraz jego sentencji Biuro Legislacyjne proponuje dokonać skreślenia w art. 49b ust. 2 tych części wskazanego przepisu, które zostały uznane za niekonstytucyjne i nadać regulacji następujące brzmienie.

Wobec tego przewodniczący komisji Piotr Zientarski przedstawił wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie tego wyroku.

Komisja jednogłośnie (7 głosów „za”) przyjęła przedstawiony wniosek.

Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy został upoważniony senator Marek Trzeciński.

Konkluzja Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

**Ad. 4** Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 lipca 2009 r. dotyczącego ustawy o dyscyplinie wojskowej a także ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (sygn. akt K 31/08) omówił przedstawiciel Biura Legislacyjnego Marek Jarentowski. Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją:

- 1) art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o dyscyplinie wojskowej w zakresie, w jakim uniemożliwia żołnierzowi objętemu postępowaniem dyscyplinarnym ustanowienie obrońcy spośród adwokatów lub radców prawnych,
- 2) art. 129 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego w zakresie, w jakim umożliwia osobie obwinionej wybór obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym wyłącznie spośród funkcjonariuszy

Zaskarżone przepis ściśle określały, kto mógł być obrońcą w ww. postępowaniach dyscyplinarnych – odpowiednio tylko żołnierz lub tylko funkcjonariusz. Przepisy te naruszyły artykuł 42 ust. 2 Konstytucji określający prawo do obrony w wymiarze materialnym (prawo do bronięcia się przez oskarżonego np. poprzez odmowę składania wyjaśnień i poprzez składanie wniosków dowodowych) oraz formalnym (prawo do korzystania z obrońcy).

Trybunał zaznaczył, że prawo do obrony nie jest prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniu w trybie art. 31 ust. 3 Konstytucji, ale musi mieć odpowiednie uzasadnienie i być proporcjonalne. Nie można uznać, że specyfika służb mundurowych jako taka jest wystarczającym uzasadnieniem ograniczenia możliwości wyboru obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym.

W Sejmie trwają prace nad projektem ustawy o dyscyplinie wojskowej (druk sejmowy 1666 i 2189), którego art. 51 ust. 2 brzmi następująco: „*Obwiniony może wybrać obrońcę spośród żołnierzy lub ustanowić swoim obrońcą radcę prawnego lub adwokata*”. Projekt przeszedł już etap prac komisyjnych po pierwszym czytaniu. Ponieważ brak jednak inicjatywy dotyczącej ustawy o służbie funkcjonariuszy SKW oraz SWW zasadnym będzie podjęcie inicjatywy ustawodawczej przez Komisję Ustawodawczą w tym zakresie i wprowadzić w art. 129 w ust. 1 pkt 5 możliwość powołania obrońcy nie tylko spośród funkcjonariuszy, ale również adwokatów lub radców prawnych.

Wobec tego przewodniczący komisji Piotr Zientarski przedstawił wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie tego wyroku.

Komisja jednogłośnie (7 głosów „za”) przyjęła przedstawiony wniosek.

Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy została upoważniona senator Grażyna Sztark.

Konkluzja Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

**Ad. 5** Przedstawiciel Biura Legislacyjnego Marek Jarentowski omówił również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 grudnia 2005 r. dotyczącego ustawy o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (sygn. akt Kp 3/05). Trybunał w ramach kontroli prewencyjnej orzekł o niezgodności art. 1 pkt 3 lit. b i c ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy w zakresie, w jakim pozbawia gminę m.st. Warszawa prawa wykonywania zadania własnego obejmującego sprawy ochrony zdrowia i prowadzenie żłobków oraz przekazuje organom dzielnicy uprawnienia stanowiące i wykonawcze przewidziane prawem, związane z wykonywaniem tego zadania – z art. 16 ust. 2, art. 163 oraz art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji. Jednocześnie Trybunał orzekł, że art. 1 pkt 3 lit. b i c ustawy nie jest nierozzerwalnie związany z całą

ustawą. O „niekonstytucyjności przyjętego rozwiązania przesądziła jedna przyczyna – bezwarunkowe przeniesienie zadań na dzielnice, niestanowiące ani jednostek samorządu terytorialnego, ani organów „innej władzy publicznej”. Dzielnice nie mają bowiem 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 te struktury - odpowiedzialność nadal ponosi miasto, mimo, iż nie ma już wpływu na wykonywanie zadań publicznych związanych z ochroną zdrowia i prowadzenia żłobków.

Od czasu wydania wyroku, ustawa warszawska była nowelizowana trzykrotnie. Część przepisów zakwestionowanych przez Trybunał została uwzględniona w tych nowelizacjach, część kwestii została ostatecznie uregulowanych w statucie Warszawy oraz w statutach dzielnic warszawskich, w sposób zbieżny z intencjami tej ustawy. Inną natomiast kwestią jest fakt, że ustawa warszawska wymaga dalszej nowelizacji, która miałaby na celu m.in. zbliżenie regulacji dotyczących organizacji i funkcjonowania organów wykonawczych dzielnicy do regulacji, które obowiązują – na mocy ustawy o samorządzie gminnym – w gminach (w tym w Warszawie), a które zmieniały się po 2002 r. (np. likwidacja kolegialnego organu wykonawczego, czyli zarządu, a wprowadzenie burmistrza i jego zastępców). Jednakże te konieczne zmiany nie miałyby związku z omawianym wyrokiem. Stąd, podejmowanie inicjatywy ustawodawczej w trybie „powyrokowym” nie jest celowe.

W związku z powyższym przewodniczący komisji Piotr Zientarski zaproponował, aby komisja nie wносиła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Komisja jednogłośnie (7 głosów „za”) przyjęła przedstawiony wniosek.

Konkluzja Komisja nie będzie wносиć o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

**Ad. 6** Jako ostatni wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 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 (sygn. akt K 7/09) omówił przedstawiciel Biura Legislacyjnego Marek Jarentowski.

Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 91 ust. 3 zdanie drugie ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, art. 74 ust. 3 zdanie drugie ordynacji wyborczej do PE oraz art. 80 ust. 2 zdanie piąte ustawy o wyborze Prezydenta, w zakresie, w jakim wskazane przepisy wyłączają dopuszczalność wznowienia postępowania tzw. procesach wyborczych. Trybunał uznał, że zaskarżone regulacje nie czynią zadość gwarancjom płynącym z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji (prawo do sądu ujęte od strony negatywnej tj. jako zakaz zamykania przez ustawę sądowej drogi dochodzenia naruszonych wolności i praw).

Formuła zakresowa orzeczenia, jaką Trybunał posłużył się w tej sprawie, sprawia, że interwencja ustawodawcy nie jest bezwzględnie konieczna. Nie powstała bowiem luka prawna, której naprawienie wymagałoby zainicjowania procesu legislacyjnego. Stanowisko takie znajduje wsparcie w wypowiedzi samego trybunału, zgodnie z którą analizowany wyrok stwarza możliwość zastosowania instytucji wznowienia postępowania, uregulowanej w ustawie - Kodeks postępowania cywilnego, bez potrzeby wprowadzania dodatkowych zmian prawodawczych.

W związku z powyższym przewodniczący komisji Piotr Zientarski zaproponował, aby komisja nie wносиła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Komisja jednogłośnie (7 głosów „za”) przyjęła przedstawiony wniosek.

Konkluzja Komisja nie będzie wносиć o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

W posiedzeniu komisji nie uczestniczyły osoby wykonujące działalność lobbingsową.