

NOTATKA

z posiedzenia Komisji Ustawodawczej

Data posiedzenia: 31 stycznia 2012 r.

Nr posiedzenia: 13

Posiedzeniu przewodniczył: przewodniczący komisji Piotr Zientarski.

- Porządek posiedzenia:**
1. Informacja o wniesionych do Sejmu inicjatywach ustawodawczych Senatu VII kadencji wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które nie zostały uchwalone.
 2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2011 r. dotyczącego ustawy – Kodeks wyborczy, ustawy z 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (sygnatura akt K 9/11).
 3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lipca 2011 r. dotyczącego ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (cd.) (sygnatura akt P 36/10).
 4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2011 r. dotyczącego ustawy o gospodarce nieruchomościami (sygnatura akt SK 9/08).
 5. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2010 r. dotyczącego ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (sygnatura akt P 34/08).
 6. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 2005 r. dotyczącego ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (sygnatura akt SK 10/05).
 7. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lipca 2010 r. dotyczącego ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (sygnatura akt P 31/09).
 8. Rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 2010 r. dotyczącego ustawy o świadczeniach rodzinnych (sygnatura akt S 1/10)

W posiedzeniu uczestniczyli: – senatorowie członkowie Komisji Ustawodawczej: Witold Gintowt-Dziwałtowski, Helena Hatka, Tadeusz Kopeć, Bohdan Paszkowski, Grażyna Sztark, Piotr Wach, Piotr Zientarski;

– Kancelaria Senatu:

- Biuro Legislacyjne
 - ekspert ds. legislacji Marek Jarentowski,
 - ekspert ds. legislacji Katarzyna Konieczko.

Przebieg posiedzenia:

Ad 1. Ekspert ds. legislacji Marek Jarentowski przedstawił informację o wniesionych do Sejmu inicjatywach ustawodawczych Senatu VII kadencji wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które nie zostały uchwalone. Podał najważniejsze dane o liczbie rozpatrzonych wyroków, a także o liczbie ustaw objętych zasadą dyskontynuacji. Senator Piotr Zientarski przypomniał, jak w komisji wygląda procedura pracy nad wyrokami Trybunału.

Konkluzja: Komisja przyjęła informację o wniesionych do Sejmu inicjatywach ustawodawczych Senatu VII kadencji, które nie zostały uchwalone.

Ad 2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygnaturze akt K 9/11, dotyczący ustawy – Kodeks wyborczy, ustawy z 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy przedstawił Marek Jarentowski. Przedstawiciel Biura Legislacyjnego poinformował, że w rozpatrywanym wyroku Trybunał uznał za niezgodne z konstytucją:

- zarządzenie głosowania dwudniowego w wyborach do parlamentu oraz na urząd prezydenta;
- zarządzenie głosowania dwudniowego w wyborach do wszystkich organów JST, których wybory reguluje kodeks wyborczy;
- ograniczenie wielkości powierzchni plakatów i haseł do 2m²;
- zakaz odpłatnego rozpowszechniania ogłoszeń wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych;
- uzależnienie stosowania starego lub nowego prawa wyborczego od terminu zarządzenia wyborów.

Omawiając orzeczenie, M. Jarentowski, odniósł się także do skutku, jaki wyrok wywarł w zakresie przepisów przejściowych wprowadzających kodeks wyborczy. Wyjaśnił, że przepisy te zarówno dotyczyły reżimu prawnego wyborów do parlamentu, jak również odnosiły się do czynności podejmowanych w czasie trwania kadencji innych organów. Usunięcie tych przepisów z systemu spowodowało, że za wyjątkiem spraw określonych w art. 16 ust. 3 i 4 stosuje się przepisy nowe, co w praktyce oznaczać będzie, że do nowych przedterminowych i uzupełniających wyborów do organów stanowiących JST przeprowadzanych w trakcie kadencji, w czasie której wymieniona ustawa weszła w życie, stosowane będą przepisy dotychczasowe.

W ocenie Biura Legislacyjnego Trybunał, orzekając, pominął pewną istotną kwestię. Otóż w myśl dotychczasowego stanu prawnego rady w gminach zamieszkałych przez więcej niż 20 tys. mieszkańców i niemających statusu miasta na prawach powiatu były wyłaniane w wyborach proporcjonalnych w dużych okręgach wielomandatowych, a wakaty obsadzano kolejnymi osobami z list partyjnych, czyli nie było konieczności przeprowadzania wyborów uzupełniających. Z kolei obecnie kodeks wyborczy przewiduje przeprowadzenie w takich gminach wyborów większościowych w małych okręgach jednomandatowych, a wakaty nakazuje obsadzać w drodze wyborów uzupełniających. Jednak w gminach tych wybory uzupełniające nie będą mogły się odbyć, ponieważ nie zostały jeszcze wyznaczone okręgi jednomandatowe, nie wiadomo także, który mandat w radzie (a więc i ewentualny wakat) przypisany jest do którego z możliwych okręgów jednomandatowych. A przy tym dotychczasowych rozwiązań stosować nie można, bo w skutek publikacji wyroku Trybunał wygasił je w tym zakresie w całości.

Kończąc, Marek Jarentowski ocenił, że naprawienie skutków wyroku jest konieczne. Przedstawił propozycję zmiany ustawy w zakresie zakwestionowanym przez Trybunał, wskazując, że zmiana ta mogłaby polegać na uchwaleniu przepisów przejściowych o treści podobnej do uchylonej wyrokiem Trybunału, ale mających węższy zakres.

Senator Piotr Zientarski zgłosił wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania wyroku w brzmieniu przygotowanym przez Biuro Legislacyjne.

W głosowaniu komisja jednomyślnie (7 głosów za) poparła wniosek o wniesienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy.

Reprezentantem komisji w dalszych pracach nad projektem będzie senator Witold Gintowt-Dziawałowski.

Konkluzja: Komisja wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (druk senacki nr 56).

Ad 3. Senator Piotr Zientarski na wstępie przypomniał, że komisja na swoim 10. posiedzeniu rozpatrywała już wyrok Trybunału o sygnaturze akt P 36/10, dotyczący ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, w zakresie niekonstytucyjności przepisów dotyczących zmian formalnych wymogów umowy o opiekę nad spadkodawcą, zawartej przez spadkobierców zaliczanych do III grupy podatkowej. Wówczas komisja zdecydowała, by wystąpić do ministra finansów z prośbą o informację na temat skali zjawiska objętego wyrokiem, tak aby móc następnie podjąć decyzję uwzględniającą uzyskane informacje. W świetle uzyskanych informacji wykonanie wyroku, w ocenie Biura Legislacyjnego, nie jest potrzebne, ponieważ sam wyrok jest podstawą do wznowienia postępowania, a jego wydanie nie spowodowało luki w prawie.

Po wysłuchaniu informacji senator Piotr Zientarski zgłosił wniosek o nieinicjowanie prac ustawodawczych dotyczących wykonania rozpatrywanego wyroku.

Wniosek przyjęto jednomyślnie (7 głosów za).

Konkluzja: Komisja nie będzie inicjowała postępowania w przedstawionej sprawie.

Ad 4. Wyjaśniając istotę wyroku o sygnaturze akt SK 9/08 dotyczącego ustawy o gospodarce nieruchomościami, przedstawiciel Biura Legislacyjnego Marek Jarentowski poinformował, że Trybunał uznał, iż przepis przejściowy, tj. art. 216 ust. 1 ustawy, w zakresie, w jakim pomija art. 47 ust. 1 ustawy z 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości jako podstawę nabycia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, jest niezgodny z art. 64 i 32 konstytucji. Wskazał też, że przepisy ustawy przewidują, iż poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się ona zbędna w kontekście celu wskazanego w decyzji o wywłaszczeniu. Trybunał ponadto stwierdził, że badany przepis przejściowy, tj. art. 216 ustawy, przewiduje, że przepisy rozdziału 6 działu III ustawy stosuje się także, odpowiednio, do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów dawnych ustaw regulujących gospodarkę nieruchomościami.

Przedstawiciel Biura przedstawił propozycję zmian ustawy w zakresie zakwestionowanym przez Trybunał.

Senator Piotr Zientarski zgłosił wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania wyroku w brzmieniu przygotowanym przez Biuro Legislacyjne.

W głosowaniu komisja jednomyślnie (7 głosów za) poparła wniosek o wniesienie projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Reprezentantem komisji w dalszych pracach nad projektem będzie senator Helena Hatka.

Konkluzja: Komisja wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej

dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (druk senacki nr 57).

Ad 5. i 6. Komisja zdecydowała o łącznym rozpoznawaniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego o sygnaturach akt P 34/08 oraz SK 10/05, dotyczących ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Jak wyjaśnił Marek Jarentowski, w wyroku o sygnaturze akt P 34/08 Trybunał orzekł, że art. 35 ust. 4¹ ustawy z 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny konstytucją. Zakwestionowany przepis stanowi jeden z elementów większej grupy przepisów wprowadzonych do ustaw regulujących spółdzielczość mieszkaniową i mających na celu przyspieszenie bądź ułatwienie dokonania przekształceń własnościowych albo ujednoznacznienie stanu prawnego w odniesieniu do gruntów, na których postawione zostały przez spółdzielnie budynki. Grunty te w obecnym stanie prawnym najczęściej stanowią własność Skarbu Państwa, gmin, osób fizycznych bądź też ich stan prawny jest nieustalony, właściciel nie jest znany. Badany artykuł zawiera stwierdzenie, że „Spółdzielnia mieszkaniowa, która w dniu 5 grudnia 1990 r. była posiadaczem gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, gminy, osoby prawnej innej niż Skarb Państwa, gmina albo związek międzygminny lub osoby fizycznej oraz przed tym dniem wybudowała sama lub wybudowali jej poprzednicy prawni budynki lub inne urządzenia trwale związane z gruntem, może żądać, aby właściciel zajętej na ten cel działki budowlanej przeniósł na nią jej własność za wynagrodzeniem” i przewiduje: „Spółdzielnia mieszkaniowa, która w dniu 5 grudnia 1990 r. była posiadaczem nieruchomości gruntowej, stanowiącej własność Skarbu Państwa albo gminy, albo gdy właściciel tej nieruchomości pozostaje nieznany, pomimo podjętych starań o jego ustalenie, i przed tym dniem, na podstawie pozwolenia na budowę i decyzji lokalizacyjnej spółdzielnia ta wybudowała budynek, nabywa własność tej nieruchomości przez zasiedzenie. Orzeczenie sądu stwierdzające nabycie własności tej nieruchomości jest podstawą wpisu do księgi wieczystej”. Jak wyjaśniał senacki ekspert ds. legislacji, przytoczone przepisy przewidują szczególne instrumenty prawne, z których mogą skorzystać spółdzielnie, niezależnie od typowych cywilistycznych instytucji, takich jak roszczenie o wykup. Spółdzielnie mogą uzyskać tytuł prawny do gruntu także wtedy, gdy na podstawie ogólnej regulacji kodeksu cywilnego byłoby to niemożliwe, na przykład z powodu braku wymaganych przesłanek dobrej wiary, posiadania samoistnego, nieprzerwanego posiadania przez czas określony w przepisach kodeksu. W świetle art. 35 wymienione kwalifikacje prawne, rodzaj posiadania i dobra wiara nie mają znaczenia.

Omawiając kolejny wyrok TK, o sygnaturze akt SK 10/05, Marek Jarentowski poinformował, że Trybunał zakwestionował przepisy stanowiące, iż z chwilą ustanowienia odrębnej własności lokali w nieruchomościach stanowiących własność spółdzielni mieszkaniowych hipoteki obciążające te nieruchomości w dniu wejścia w życie ustawy wygasają, a w innych przewidzianych prawem wypadkach – spółdzielnia mieszkaniowa obciąża inną nieruchomość stanowiącą jej własność hipoteką w celu zabezpieczenia wierzytelności poprzednio zabezpieczoną hipoteką, która wygasła. Trybunał uznał takie rozwiązanie za niekonstytucyjne, ponieważ został usunięty z systemu prawa jeden z mechanizmów zapewniających wierzycielom hipotecznym spółdzielni zabezpieczenie, ponieważ ustawodawca zrezygnował z poręczenia Skarbu Państwa, które dotychczas wchodziło z mocy ustawy w miejsce wygasającej hipoteki. Wierzycielom nie zagwarantowano żadnych dodatkowych zabezpieczeń w to miejsce. Przy tym to spółdzielnia miała obciążyć inną nieruchomość będącą jej własnością hipoteką, która miałaby zabezpieczyć te wierzytelności, co do których hipoteka wygasła. Jednak, jak wskazał Marek Jarentowski, ustawodawca nie przewidział tego, iż spółdzielnia może nie dysponować nieruchomością, która będzie wystarczającym zabezpieczeniem dla nowej hipoteki, bądź też może nie dysponować w ogóle żadną nieruchomością, którą będzie mogła obciążyć hipoteką. Kończąc, przedstawiciel Biura

Legislacyjnego stwierdził, że przedstawione wyroki wymagają podjęcia działań legislacyjnych. Przedstawił też propozycję zmian ustawy w zakresie zakwestionowanym przez Trybunał.

Senator Piotr Zientarski zaproponował, aby komisja wniosła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania wyroku w brzmieniu przygotowanym przez Biuro Legislacyjne.

W głosowaniu komisja jednomyślnie (7 głosów za) poparła wniosek o wniesienie projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Reprezentantem komisji w dalszych pracach nad projektem będzie senator Andrzej Matusiewicz.

Konkluzja: Komisja wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk senacki nr 58).

Ad 7. Omawiając orzeczenie o sygnaturze akt P 31/09 dotyczące ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Katarzyna Konieczko wyjaśniła, że Trybunał uznał, iż art. 9 ust. 1 ustawy w zakresie przesłanki stałego miejsca zamieszkania na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, w części odsyłającej do art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c w związku z art. 65 ustawy, jest niezgodny z artykułami wyrażającymi w konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz asadę równości.

Sąd konstytucyjny orzekał o normie, zgodnie z którą podczas ustalania prawa do emerytury bądź renty, a także podczas obliczania ich wysokości dolicza się okresy zatrudnienia obywateli polskich za granicą wskazane między innymi w art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, a także inne okresy wskazane w art. 9 ust. 1, pod warunkiem stałego zamieszkiwania zainteresowanego na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Wyjątek w tym zakresie statuuje art. 9 ust. 3, który stanowi, że wymienionych okresów nie uwzględnia się, gdy z ich tytułu wypłacane jest świadczenie rentowe z instytucji zagranicznej, inne niż renta z ubezpieczenia dodatkowego. Katarzyna Konieczko podkreśliła, że zakres kognicji Trybunału w tej sprawie ograniczony był tylko do jednej z podstaw zatrudnienia, tj. za okresy składowe uważa się przypadające przed dniem 15 listopada 1991 r. okresy zatrudnienia obywateli polskich za granicą, jeżeli za te okresy opłacono składkę na ubezpieczenie społeczne bądź też jeżeli nie było obowiązku opłacania takich składek. W konkluzji Trybunał uznał, że wprowadzenie kryterium domicylu, tj. zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest niekonstytucyjne, gdyż godzi w zasadę równości, a także jest niezgodne z zasadą społecznej sprawiedliwości wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego, której źródłem jest art. 2 konstytucji.

Przedstawicielka Biura Legislacyjnego przedstawiła propozycję zmian ustawy w zakresie zakwestionowanym przez Trybunał.

Senator Piotr Zientarski zaproponował, aby komisja wniosła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania wyroku w brzmieniu przygotowanym przez Biuro Legislacyjne.

W głosowaniu komisja jednomyślnie (7 głosów za) poparła wniosek o wniesienie projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Reprezentantem komisji w dalszych pracach nad projektem będzie senator Grażyna Sztark.

Konkluzja: Komisja wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk senacki nr 59).

Ad 8. Przedstawicielka Biura Legislacyjnego Katarzyna Konieczko wyjaśniła, że Trybunał w postanowieniu o sygnaturze akt S 1/10, dotyczącym ustawy o świadczeniach rodzinnych, odniósł się do pytania prawnego w sprawie wyłączenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy opieka sprawowana jest nad osobą niepełnosprawną, której małżonek również legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. W swoim postanowieniu sygnalizacyjnym sąd zauważył, że takie rozwiązanie jest niezgodne nie tylko z zasadą równości, ale również z adresowanym do ustawodawcy nakazem dotyczącym uwzględnienia dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej państwa oraz gwarancji udzielania przez państwo szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Katarzyna Konieczko przypomniała wcześniejsze orzecznictwo Trybunału dotyczące świadczenia pielęgnacyjnego, z którego wynika, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie powinno być obwarowane przesłanką negatywną w postaci pozostawania w związku małżeńskim.

W dyskusji największe wątpliwości budziła – szczególnie w kontekście możliwości wprowadzenia świadczenia pielęgnacyjnego dla dodatkowej grupy osób – łatwość obchodzenia prawa i nieuprawnione pozyskiwanie dodatkowych świadczeń z budżetu państwa. Senatorowie uznali, że przed podjęciem decyzji o przygotowaniu projektu ustawy zmierzającej do wykonania postanowienia Trybunału należy wystąpić o stanowisko ministra finansów.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski zgłosił wniosek, aby komisja zwróciła się do ministra finansów o wyjaśnienia w rozpatrywanej sprawie.

Wniosek przyjęto jednomyślnie (7 głosów za).

Konkluzja: Komisja odroczyła decyzję w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej.