



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Ustawodawczej (13.)
w dniu 31 stycznia 2012 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

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. (sygn. akt K 9/11) dotyczącego Kodeksu wyborczego (ustawy – Kodeks wyborczy, ustawy z 3 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy).
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 lipca 2011 r. (sygn. akt P 36/10) 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.).
4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2011 r. (sygn. akt SK 9/08) dotyczącego ustawy o gospodarce nieruchomościami.
5. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2010 r. (sygn. akt P 34/08) dotyczącego ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.
6. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 10/05) dotyczącego ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.
7. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lipca 2010 r. (sygn. akt P 31/09) dotyczącego ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
8. Rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 2010 r. (sygn. akt S 1/10) dotyczącego ustawy o świadczeniach rodzinnych.

(Początek posiedzenia o godzinie 10 minut 35)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dzień dobry państwu. Rozpoczynamy posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Celem naszego posiedzenia jest rozpatrzenie pięciu punktów porządku obrad... Przepraszam, ośmiu punktów. Państwo otrzymali porządek obrad? Czy są co do niego jakieś uwagi? Nie widzę zgłoszeń, w związku z tym będziemy realizować nasze posiedzenie zgodnie z porządkiem obrad.

Pierwszy punkt porządku obrad naszego posiedzenia to informacja o wniesionych do Sejmu inicjatywach ustawodawczych Senatu siódmej kadencji wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które nie zostały uchwalone.

Informację będzie przedstawiał pan doktor Marek Jarentowski.

Bardzo proszę.

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

Dziękuję bardzo.

Powiem krótko. W informacji biura z 23 grudnia stwierdzamy tylko, że w dziewięciu przypadkach projekty senackie wniesione do Sejmu... One ostatecznie nie zostały uchwalone i podległy zasadzie dyskontynuacji. Tymi drukami Sejm w ogóle się nie zajmował albo zajmował się, ale nie uchwalił, podczas gdy uchwalono zbliżone bądź identyczne propozycje innych podmiotów. I my proponujemy, by uznać, że tak naprawdę te projekty senackie uchwalono, bo w przeciwnym wypadku musielibyśmy od nowa przedstawiać informacje o nich tylko po to, żeby stwierdzić, że i tak nie wymagają wykonania.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Czyli uważamy, że one zostały wykonane – my wykonaliśmy swoją pracę, kierując do Sejmu projekty, a to, że zostały zrealizowane...)

Tak, jasne. To odróżnia je od dwunastu projektów z trzeciego punktu, w przypadku których nastąpiła dyskontynuacja, ale nie uchwalono żadnego innego projektu. W większości przypadków, jeśli nie we wszystkich, to będą ostatecznie... Być może dzisiaj komisja ponownie podejmie inicjatywę. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

To znaczy, że przyjmujemy tę informację. Zresztą zawsze jesteśmy wierni zasadzie – robimy, że tak powiem, swoje, czyli realizujemy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego niezależnie od stopnia zaawansowania prac w Sejmie. Bardzo często przecież te inicjatywy się zbiegają, co daje szerszy wachlarz propozycji. A tu akurat jest taka sytuacja, że inicjatywy sejmowe, że tak powiem, zostały... Skoro nasze inicjatywy zostały skonsumowane przez inne inicjatywy sejmowe, to oczywiście bezprzedmiotowe byłoby inicjowanie ich jeszcze raz. Jak rozumiem, przyjmujemy tę informację.

Nie wiem, czy potrzebne jest głosowanie. Przyjmujemy tę informację przez aklamację.

Przechodzimy do punktu drugiego porządku: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2011 r. dotyczącego kodeksu wyborczego oraz ustawy o przepisach wprowadzających ustawę – Kodeks wyborczy.

Bardzo proszę pana Jarentowskiego o przedstawienie wyroku.

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

Dziękuję bardzo.

W wyroku o sygnaturze K 9/11 Trybunał zakwestionował pięć regulacji. Pierwsza regulacja dotyczy możliwości zarządzenia głosowania dwudniowego w wyborach do Sejmu i Senatu oraz na urząd prezydenta; druga – możliwości zarządzenia głosowania dwudniowego w wyborach do wszystkich organów, których wybory reguluje kodeks wyborczy; trzecia – ograniczenia wielkości powierzchni plakatów i haseł do 2 m²; czwarta – zakazu odpłatnego rozpowszechniania ogłoszeń wyborczych w programach publicznych i niepublicznych, a piąta – uzależnienia stosowania starego lub nowego prawa wyborczego od terminu zarządzenia wyborów.

Jeśli chodzi o możliwość zarządzenia dwudniowego głosowania w wyborach do Sejmu i Senatu oraz na urząd prezydenta, to kodeks wyborczy przewidywał możliwość przeprowadzenia, zarządzenia głosowania dwudniowego we wszystkich wyborach regulowanych tym kodeksem. Trybunał zwrócił jednak uwagę na przepisy art. 98 ust. 2 i 5 konstytucji, które stanowią, iż wybory do Sejmu i Senatu zarządza prezydent, wyznaczając wybory na dzień wolny

od pracy, i że prezydent Rzeczypospolitej, zarządzając skrócenie kadencji Sejmu, zarządza jednocześnie wybory do Sejmu i Senatu i wyznacza ich datę na dzień przypadający nie później niż czterdzieści pięć dni od dnia zarządzenia skrócenia kadencji Sejmu. W następnym zdaniu są też sformułowania „po dniu wyborów”, „po dniu przeprowadzenia wyborów”. To wszystko wynika też z art. 128 ust. 2 konstytucji.

Zdaniem Trybunału „wykładnia językowa daje podstawę do przyjęcia, że wolą ustrojodawcy było, aby głosowanie w wyborach odbywało się w ciągu jednego dnia – co do zasady wolnego od pracy. Postanowienia te są jednoznaczne, a ich rozumienie zgodnie z regułą języka polskiego nie wywołuje wątpliwości ani nie prowadzi do rezultatów, które byłyby nie do przyjęcia z jakichkolwiek względów. Nie ma więc podstaw do poszukiwania innego znaczenia tych postanowień, niż wprost w nich wyrażone. W szczególności nieprzekonujący jest pogląd, jakoby użycie liczby pojedynczej w stosunku do terminu wyborów nie miało znaczenia przesądzającego o liczbie dni, w ciągu których ma odbywać się głosowanie, a wynikało tylko z przyjmowanego powszechnie sposobu redagowania tekstu przepisów wyrażających normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym z zastosowaniem liczby pojedynczej w odniesieniu do desygnatów, gdyż wykładnia językowa tych postanowień znajduje potwierdzenie w wykładni historycznej”. Wszystkie dotychczasowe ustawy wyborcze przewidywały, jak zwrócił uwagę Trybunał, głosowanie jednodniowe. W konsekwencji Trybunał uznał, że wybory do Sejmu i Senatu oraz na urząd prezydenta muszą być jednodniowe.

Nie dotyczy to oczywiście innych wyborów, co do których konstytucja nie przesądza, że są one przeprowadzone w ciągu jednego dnia. Oceniając wybory dwudniowe do wszystkich organów, nie tylko do tych już wymienionych, w kontekście art. 2 konstytucji, w szczególności w kontekście wywodzonej z tego artykułu zasady pewności prawa, Trybunał stwierdził, że „przepisy prawa wyborczego powinny być jednoznaczne i stwarzać wszystkim uczestnikom wyborów poczucie pewności co do istotnych elementów systemu wyborczego”. Takiej pewności nie daje zaskarżony przepis, który uzależnia to, czy głosowanie będzie jedno- czy dwudniowe, od decyzji organu zarządzającego wybory. Decyzja ta nie jest przy tym uwarunkowana jakimikolwiek obiektywnymi kryteriami, którymi powinien kierować się prezydent, wyznaczając wybory jedno- lub dwudniowe.

Zaskarżony przepis nie wskazuje w szczególności, czy postanowienie w tej sprawie powinno być zawarte w zarządzeniu o przeprowadzeniu wyborów, czy też powinno stanowić odrębny akt. Nie przesądza także o tym, czy – jeżeli stanowiłoby odrębny akt – powinien on być wydany z tą samą datą, co zarządzenie wyborów, czy też może być wydany w innym dniu, w szczególności później. Budzi to obawę, że organ zarządzający wybory może wydać postanowienie o dwudniowym głosowaniu tuż przed terminem wyborów, co mogłoby być w niejednakowym stopniu zaskakujące dla niektórych komitetów wyborczych – w szczególności dla stanowiących opozycję wobec prezydenta. Tymczasem, zgodnie z zasadą pewności prawa,

to, czy głosowanie w wyborach określonego rodzaju ma być przeprowadzone w ciągu jednego dnia czy dwóch, powinno wynikać z samej ustawy.

Trybunał orzekł o niekonstytucyjności art. 4 §2 kodeksu w odniesieniu do wszystkich rodzajów wyborów, to znaczy także w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego i do organów samorządu terytorialnego, w których uznał za naruszające konstytucję głosowanie w ciągu dwóch dni. Orzeczenie o niekonstytucyjności wspomnianego przepisu nie zmienia tego, że w dwóch ostatnio wymienionych rodzajach wyborów dwudniowe głosowanie jest dopuszczalne, lecz oznacza, że powinien przesądzić o tym sam ustawodawca.

Jeśli chodzi o trzecią kwestię, kwestię dotyczącą wielkopowierzchniowych plakatów i haseł, to omawianie jej połączymy z omówieniem zakazu umieszczania płatnych ogłoszeń wyborczych w radiu i w telewizji ze względu na to, że pokrywa się jeden z wzorców konstytucyjnych, w oparciu o który oceniano te regulacje.

Art. 54 ust. 1 konstytucji przewiduje, że każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Jednocześnie art. 31 ust. 3 doprecyzowuje, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, wolności i praw innych osób.

Trybunał uznał, że owe zakazy „niewątpliwie ograniczają zarówno wolność wyrażania swoich poglądów i rozpowszechniania informacji przez partie i komitety wyborcze, jak i wolność pozyskiwania informacji przez wyborców. Kumulacja tych zakazów potęguje jeszcze ograniczenia. Niepozbawiony racji jest przy tym argument, że tego rodzaju ograniczenia, zwłaszcza dotyczące tak zwanych spotów wyborczych – telewizyjnych i radiowych – mogą prowadzić do uzyskiwania przewagi nad opozycją parlamentarną i pozaparlamentarną w mediach elektronicznych przez partie będące u władzy, bo partie rządzące mają co do zasady wiele okazji, aby przedstawiać w mediach bezpłatnie swoje dokonania i zamierzenia za pośrednictwem swych członków czy zwolenników reprezentujących różne organy i agendy państwowe”.

Ograniczenia te nie wytrzymują testu proporcjonalności na podstawie art. 31 konstytucji przede wszystkim dlatego, że nie można wskazać wartości, spośród określonych w tym przepisie, którym mogłoby zagrażać korzystanie w czasie kampanii z wielkopowierzchniowych plakatów czy haseł lub odpłatnie rozpowszechnianych audycji. Z pewnością zakaz ich stosowania nie jest konieczny dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób.

Zdaniem Trybunału ustanowienia tych zakazów nie uzasadniają również ani ogólna klauzula porządku publicznego, ani użyte w uzasadnieniu do projektu kodeksu argumenty, jakoby zakazy te miały służyć „poprawie jakości prowadzonego dyskursu politycznego” oraz racjonalizowania sposobu wydatkowania środków przeznaczonych na kampanię wyborczą, pochodzących w przypadku par-

tii głównie z dotacji budżetowych. Jeżeli ratio legis tych ograniczeń miałyby być zmiana sposobu wykorzystania środków finansowych na kampanię przez komitety wyborcze, to ustawodawca powinien odpowiednio zmodyfikować przepisy o finansowaniu kampanii, a nie wymuszać zmiany zachowań w tym zakresie za pomocą instrumentów ograniczających wolność słowa.

Ponadto osobnego rozpatrzenia Trybunał wymagał w odniesieniu do zakazu odpłatnego rozpowszechniania ogłoszeń wyborczych w programach radiowych i telewizyjnych ze względu na to, że zakaz ten został wprowadzony do kodeksu wyborczego w drodze nowelizacji kodeksu wyborczego w okresie biegu sześciomiesięcznego *vacatio legis*, a więc w okresie, w którym zmian ustaw można dokonywać wyjątkowo, na przykład w celu korygowania dostrzeżonych błędów.

Trybunał stwierdził, że w przypadku ocenianej ustawy takich szczególnych okoliczności, które uzasadniałyby zmianę kodeksu wyborczego w okresie *vacatio legis*, nie było. Nie chodzi w niej bowiem o naprawienie błędu lub sprzeczności z innymi przepisami zauważonych już po uchwaleniu ustawy nowelizowanej, lecz o wprowadzenie nowych w prawie wyborczym ograniczeń co do sposobu prowadzenia kampanii wyborczej, zaprzeczających całkowicie regulacji w tym zakresie przyjętej w dopiero co uchwalonym kodeksie. Przy tym zmiany tej dokonano z naruszeniem obowiązkowej sześciomiesięcznej ciszy ustawodawczej. Wprawdzie to naruszenie było nieznaczne i samo przez się nie musiałoby prowadzić do orzeczenia o niekonstytucyjności, lecz w połączeniu z innymi uchybieniami dotyczącymi procesu ustawodawczego stanowi podstawę do takiego orzeczenia.

Trybunał przypomniał, że zgodnie z jego orzecznictwem w okresie sześciu miesięcy przed wyborami nie należy dokonywać istotnych zmian prawa wyborczego. „Kwestię «istotności zmiany» w przepisach prawa wyborczego należy oceniać w odniesieniu do konkretnej zmiany. Co do zasady, «istotną zmianą» w prawie wyborczym jest taka, która w wyraźny sposób wpływa na przebieg głosowania i jego wyniki i która w związku z tym wymaga uprzedzenia adresatów normy prawnej o jej wprowadzeniu.”

W wyroku z listopada 2006 r. Trybunał uznał, że istotny wpływ na ostateczny wynik wyborczy w kontekście kształtu prawa wyborczego mają kwestie systemu wyborczego. Nie znaczy to jednak, że wyłącznie zmiany prawa wyborczego we wskazanym zakresie mogą być uznane za istotne, lecz że tego rodzaju zmiany ze swej natury jako dotyczące podstawowych elementów prawa są istotne, natomiast zmiany innych elementów podlegają każdorazowej ocenie.

Zdaniem Trybunału nagła zmiana wprowadzona zaskarżoną ustawą nowelizującą – zakaz wykorzystywania w kampanii wyborczej płatnych audycji wyborczych w sytuacji, gdy dotychczas były one powszechnie wykorzystywane jako bardzo skuteczne formy przekazu treści programowych komitetów do szerokich kręgów wyborczych – może oddziaływać na wynik wyborczy. W szczególności może spowodować obniżenie wyniku wyborczego tych komitetów wyborczych, które mają ograniczony dostęp do mediów, w tym publicznych, z racji nieuczestniczenia przez podmioty, które je utworzyły, w sprawowaniu władzy.

Trybunał negatywnie ocenia również tryb prac ustawodawczych nad zaskarżoną ustawą, a mianowicie niezwykły pośpiech niezajdujący uzasadnienia w tej materii. Pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy odbyło się 1 lutego i tego samego dnia podjęła i zakończyła pracę nad nim komisja sejmowa. Drugie czytanie odbyło się następnego dnia, trzecie – 3 lutego. Dnia 4 lutego ustawę rozpatrzył Senat, który nie wniósł do niej poprawek, i tego samego dnia podpisał ją prezydent, a 7 lutego została ogłoszona w Dzienniku Ustaw. To nadzwyczajne tempo prac nad ustawą, która dotyka między innymi istotnej wolności osobistej i politycznej, jaką jest wolność słowa, nie znajduje usprawiedliwienia w żadnych szczególnych okolicznościach. Uchwalenie ustawy w takim pośpiechu nie sprzyja namysłowi i refleksji między innymi co do zgodności uchwalonego prawa z ustawą zasadniczą. W konsekwencji Trybunał stwierdził, „że podczas uchwalania zaskarżonej ustawy doszło do takich nieprawidłowości, które łącznie prowadzą do uznania jej za niezgodną z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 konstytucji”.

I ostatnia kwestia. Odnośnie do terminu wprowadzenia w życie kodeksu wyborczego Trybunał stwierdził, że samo określenie terminu wejścia w życie kodeksu nie budzi wątpliwości. Kodeks został ogłoszony w Dzienniku Ustaw 31 stycznia, a wszedł w życie 1 sierpnia, czyli po upływie sześciu miesięcy. Jednak przepisy przejściowe zawarte w art. 16 przepisów wprowadzających przewidywały, że ustawę wymienioną w art. 1, czyli kodeks wyborczy, stosuje się do wyborów zarządzonych po dniu jej wejścia w życie oraz kadencji rozpoczętych po przeprowadzeniu tych wyborów, a do wyborów zarządzonych przed dniem wejścia w życie ustawy wymienionej w art. 1 kodeksu stosuje się przepisy dotychczasowe, czyli stare ustawy wyborcze.

W konsekwencji, jeśli prezydent ogłosiłby postanowienie o zarządzeniu wyborów przed 1 sierpnia, to wybory do Sejmu i Senatu odbyłyby się według starych przepisów, a gdyby ogłosił owo postanowienie między 1 a 7 sierpnia – 7 sierpnia to ostatni możliwy dzień ogłoszenia postanowienia w tej sprawie – wybory odbyłyby się według nowego kodeksu wyborczego.

Regulacja intertemporalna, którą ustawodawca ustanowił, spowodowała zatem powstanie niepewności co do reżimu prawnego, według którego odbędą się wybory w 2011 r. Mechanizm wynikający z powołanych przepisów w praktyce wyłączył bezpieczeństwo prawne zagwarantowane przez uchwalenie kodeksu wyborczego we właściwym czasie. Właśnie owa niepewność co do prawa, jaką wprowadził art. 16, decyduje o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

Żaden uprawniony podmiot nie wniósł jeszcze do Sejmu projektu ustawy wykonującej ten wyrok.

Co do wykonania orzeczenia, to jeśli chodzi o kwestię głosowania dwudniowego, wskazane byłoby znowelizowanie przepisów zawierających jakiegokolwiek odesłanie do dwudniowego głosowania w wyborach do Sejmu, Senatu i na urząd prezydenta, bo Trybunał uznał, że w ogóle nie jest możliwe przeprowadzenie głosowania dwudniowego, chyba że zmienimy konstytucję. A jeśli chodzi o pozostałe organy, to ustawodawca powinien zdecydować, czy wprowadzić głosowanie dwudniowe – ale wtedy należałoby

wprowadzić z góry przepis przewidujący, że głosowanie może być dwudniowe – czy też nie. Wtedy konieczne byłoby pewne zmiany „czyszczące”.

Jeśli chodzi o ograniczenie wielkości powierzchni plakatów i hasel wyborczych, to interwencja ustawodawcy nie jest niezbędna.

Jeśli chodzi o zakaz odpłatnego rozpowszechniania ogłoszeń wyborczych w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych zawarty w ustawie z 3 lutego, czyli w ustawie nowelizującej kodeks wyborczy, to Trybunał stwierdził, że orzeczenie prezeń, że ustawa z 3 lutego jako ustawa zmieniająca jest w całości niezgodna z konstytucją, oznacza, że nie został skutecznie dokonany przez ustawodawcę akt zmiany ustawy nowelizowanej, czyli kodeksu wyborczego, to jest przepisy materialne zawarte w ustawie zmieniającej nie stały się w ogóle częścią kodeksu. W konsekwencji w tym zakresie interwencja ustawodawcy jest zbędna.

Jeśli jednak ustawodawca zechciałby ograniczyć nie tyle możliwość stosowania wielkopowierzchniowych plakatów i hasel oraz płatnych audycji wyborczych w radiu i w telewizji, ile możliwość przeznaczania na ten cel środków pochodzących z budżetu państwa, z subwencji dla partii, to powinien podjąć stosowną inicjatywę przewidującą, że partie nie mogą na ten cel przeznaczać środków pochodzących z subwencji. To nie byłoby wtedy ograniczenie wolności, bo to są pieniądze państwowe – można powiedzieć, że państwo ma prawo kontrolować, na co będą wydawane. A jeśli chodzi o pieniądze ze składek partyjnych czy wpłat innych podmiotów, sympatyków, to nie można by wprowadzać żadnych ograniczeń.

Jeśli chodzi o skutek, jaki spowodował wyrok w zakresie przepisów przejściowych z art. 16 przepisów wprowadzających kodeks, to należy zwrócić uwagę, że przepisy te dotyczyły nie tylko reżimu prawnego wyborów do Sejmu i Senatu, ale też odnosiły się do czynności podejmowanych w czasie trwania kadencji innych organów. Wyeliminowanie tych przepisów przez Trybunał spowodowało, że z wyjątkiem spraw określonych w art. 16 ust. 3 i 4 stosuje się przepisy nowe. Przepisy art. 16 ust. 3 i 4 przewidują, że do nowych przedterminowych i uzupełniających wyborów organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzonych w trakcie kadencji, w czasie której ustawa wymieniona w art. 1 weszła w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe. Do przedterminowych wyborów wójta przeprowadzonych w trakcie kadencji, w czasie której ustawa wymieniona w art. 1 weszła w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe.

To oznacza, że w pozostałym zakresie stosuje się prawo nowe – kodeks wyborczy. Trybunał nie zwrócił jednak uwagi, a należało to zrobić, że w dotychczasowym stanie prawnym rady gmin liczących powyżej dwudziestu tysięcy mieszkańców i niemających statusu miasta na prawach powiatu były wyłaniane w wyborach proporcjonalnych w dużych okręgach wielomandatowych, a wakaty uzupełniane były przez zapełnienie ich kolejnymi osobami z list partyjnych. Nie przeprowadzono tam więc wyborów uzupełniających. Tymczasem przepisy kodeksu wyborczego przewidują obecnie w tych gminach wybory większościowe w małych okręgach jednomandatowych, a wakaty nakazują zapełniać poprzez wybory uzupełniające. Wybory uzupeł-

nające nie mogą się jednak w tych gminach odbyć, bo, po pierwsze, nie ma w tych gminach jeszcze okręgów jednomandatowych, a po drugie, nie wiadomo, który mandat i ewentualny wakat w radzie przypisany jest do każdego z możliwych okręgów jednomandatowych. Starych przepisów zaś stosować nie można, bo po wyroku Trybunał wygasił je w tym zakresie w całości.

W tym zakresie – i w ewentualnych niektórych innych, bo nie sposób wszystkich przewidzieć – naprawienie skutków wyroku wydaje się konieczne. Mogłoby ono polegać na uchwaleniu przepisów przejściowych o treści podobnej do tych derogowanych wyrokiem Trybunału, ale o węższym zakresie. Przewidywałyby one stosowanie do tych przypadków starego prawa. I to by było na tyle, jeśli chodzi o propozycje legislacyjne.

Jeszcze zwrócę uwagę na pierwszą kwestię, bo nie do- dałem... Chodzi o pierwszą kwestię, czyli o jedno- lub dwudniowe głosowania. Oczywiście ustawodawca może przewidzieć, że głosowanie jest wszędzie jednodniowe, albo też, że jest dwudniowe w stosunku do tych organów, w których jest ono możliwe, przy czym z góry trzeba by przewidzieć w ustawie, że ono co do zasady jest dwudniowe, choć teoretycznie można by zlecić jakiemuś organowi, prezydentowi na przykład, żeby to on decydował, czy głosowanie będzie jedno- czy dwudniowe.

W każdym razie trzeba by przewidzieć w ustawie kryteria, którymi należy się kierować, określając, czy nadchodzące wybory do Parlamentu Europejskiego i jednostek samorządu terytorialnego będą jedno-, czy dwudniowe. Na przykład gdy temperatura jest niska, to wybory powinny być dwudniowe, bo ludzie mniej chętnie wychodzą – teraz wymyślam, ale, powiedzmy, mniej więcej w tym kierunku by trzeba iść, bo jakieś przesłanki trzeba by do ustawy wprowadzić. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Jedno pytanie, jedna uwaga. Zasada i nasza praktyka jest taka – zgodnie z regulaminem – że nie tylko podejmujemy uchwałę o skierowaniu do marszałka Senatu naszej inicjatywy, czyli następuje podjęcie decyzji co do zasady, ale również przedstawiamy projekt wykonania. To wynika z regulaminu. A tu projektów – chociażby nawet alternatywnych – nie ma. Oczywiście w tych zakresach, gdzie niezbędna jest inicjatywa. Stąd moja wątpliwość. Jest pewne odstępnie od zasady, bo przecież z reguły od razu przedstawiamy projekt i ewentualnie decydujemy. Są dyskusje wariantowe. A to znaczy, jak rozumiem, że w pewnym sensie dzielimy to na raty i dzisiaj mamy ustalić co do zasady, a projekt będzie przygotowany na następne posiedzenie.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

(Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski: Jeśli można...)

Proszę bardzo.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Ja byłem sejmowym sprawozdawcą kodeksu wyborczego, w jakimś sensie projekt kodeksu jest mojego autorstwa.

Nie zgadzam się z wieloma tezami wygłoszonymi przez pana mecenasa, tak samo jak kwestionuję też słuszność werdyktu Trybunału Konstytucyjnego. Nie jest prawdą, że Trybunał miał uzasadnione pretensje. Owszem, miał pretensje, ale były one – w moim przekonaniu – nieuzasadnione, o to, że praca nad kodeksem odbywała się w pośpiechu i w trybie nadzwyczajnym. Sejm nad kodeksem pracował trzy lata – od momentu powołania komisji nadzwyczajnej do przyjęcia w trzecim czytaniu ustawy o kodeksie wyborczym upłynęły trzy lata. Prawdą jest, że kolejne czytania odbywały się w terminach wskazanych przez Trybunał, ale to wcale nie świadczy o tym, że prace odbywały się w trybie pośpiesznym.

Kodeks przyjmowano przy pewnym konsensusie pomiędzy wszystkimi siłami politycznymi reprezentowanymi wówczas w Sejmie. Za kodeksem głosowała zdecydowana większość – prawie cała sala głosowała za przyjęciem kodeksu, również opozycja. I trudno mieć pretensje do procedury, która została zastosowana. W moim przekonaniu ona była jedyną możliwą, jedyną, którą można było zastosować, żeby definitywnie zakończyć prace nad kodeksem.

Proszę państwa, Trybunał Konstytucyjny jest instytucją powołaną do sądzenia prawa. Niestety Trybunał Konstytucyjny, tak samo jak każde inne ciało kolegialne, składa się z ludzi, którzy mają własne poglądy. Werdykt dotyczący kodeksu wyborczego i skargi konstytucyjnej, która została złożona do Trybunału, został podjęty mimo, można powiedzieć, zastraszającej liczby zdań odrębnych. Nigdy wcześniej Trybunałowi nie zdarzyło się popełnić tylu niezgodności. Większość rozstrzygnięć – również w tych sprawach, które dotyczyły zakwestionowania przepisów – podejmowano znikomą liczbą głosów sędziów osadzających w Trybunale Konstytucyjnym. W zgodnym przekonaniu komentatorów, ale i konstytucjonalistów, Niestety też i w moim przekonaniu, w Trybunale Konstytucyjnym nie ma wybitnych konstytucjonalistów. Nie jestem w stanie wskazać żadnego. Werdykt został podjęty pod wpływem sympatii albo antypatii politycznych w tamtym czasie.

Oczywiście kodeks wyborczy nie jest doskonały, mam tego pełną świadomość, i stąd też umówiliśmy się i z autorami, i z tymi wszystkimi, którzy pracowali nad kodeksem wyborczym, żeby po wyborach, które były pierwszym sprawdzianem dla kodeksu wyborczego, po werdykcie Trybunału Konstytucyjnego, po tych wszystkich wątpliwościach zgłaszanych również przez stronę obywatelską – bo uczestnikami procesu legislacyjnego, ale także obserwatorami stosowania kodeksów w procedurach wyborczych były organizacje pozarządowe, które także poprzez swoich ekspertów sygnalizowały i sygnalizują uwagi i zapewne trzeba będzie przynajmniej je rozważyć... Umówiliśmy się, że w pierwszym kwartale tego roku spotkamy się – inspiratorem byłaby... ja będę inspiratorem, ale będę to czynił niejako pod patronatem Komisji Ustawodawczej – żeby omówić doświadczenia wynikające ze stosowania kodeksu wyborczego. Stąd też miałbym prośbę do Wysokiej Komisji, do pana przewodniczącego, żeby wprowadzić pewnego rodzaju *vacatio laboris*, czyli czas na pracę nad przygotowaniem projektu, który mógłby korygować rozwiązania pozostawione dzisiaj w kodeksie wyborczym.

Szanowni Państwo, ja nie kwestionuję tego, iż być może wrócimy do propozycji możliwości zarządzania dwudniowego głosowania, nie wyborów. Do dzisiaj najlepsi polscy konstytucjonalisci nie rozstrzygnęli, czy mamy dwudniowe głosowanie, czy dwudniowe wybory. Wybory są oznaczone na jeden dzień, głosowanie odbywa się w ciągu dwóch dni. Trybunał też miał wątpliwości.

Nie jest prawdą, że wyjątkowo dano uprawnienia osobie, organowi wykonawczemu do zarządzania terminu i okoliczności przeprowadzenia wyborów. Było to stosowane zawsze. Ale, co gorzej, Panie Mecenasie, marszałek Sejmu ma prawo wyznaczania terminu wyborów prezydenckich, a nie jest nawet organem wykonawczym państwa. I tego rodzaju przypadki, w moim przekonaniu, służą dosyć naciąganej argumentacji – mówię o tych przypadkach, które zdążyłem zauważyć.

Kolejna rzecz – billboardy i ograniczanie możliwości prowadzenia kampanii wyborczej. Panie Mecenasie, to był postulat zgłaszany od lat przez organizacje pozarządowe. Pozostawienie przepisów w takim stanie, z jakim dzisiaj mamy do czynienia, uniemożliwia, praktycznie rzecz biorąc, równą, konkurencyjną kampanię wyborczą małym komitetom wyborczym, które nie mają środków finansowych. Wyklucza taką możliwość – oni są z góry na straconej pozycji. Tego rodzaju praktyka jest stosowana w większości państw europejskich. W wielu państwach europejskich jest zakaz dotyczący billboardów i są bardzo wyraźne ograniczenia dotyczące kampanii medialnych. I nie szkodzi to ani prawu europejskiemu, ani konstytucjom tych państw akurat w tym zakresie zbliżonym do brzmienia polskiej konstytucji.

Ja doskonale pamiętam, jakie było uzasadnienie wniosku kierowanego do Trybunału Konstytucyjnego przez Prawo i Sprawiedliwość, bo to Prawo i Sprawiedliwość skarżyło te przepisy, podczas gdy pozostała część opozycji, jak również koalicja rządząca były absolutnie innego zdania i ich argumenty popierali najwybitniejsi polscy konstytucjonalisci.

Zapewne trzeba byłoby skorygować pierwotnie sformułowane przepisy w ten sposób, że... Zakaz dotyczył wszystkich środków finansowych i, jak pan trafnie wskazał, powrót do subwencji, do dotacji, która pochodzi ze środków publicznych, i ograniczenie możliwości wydatkowania na różne cele, w tym również na cele związane z kampaniami wyborczymi, jest być może najlepszą drogą. Prawdopodobnie ma pan rację; przypuszczam, że w tę stronę trzeba było pójść.

W moim przekonaniu, jeśli chodzi o te wszystkie sprawy, które były kwestionowane, które uważa się przynajmniej za wątpliwe, jeżeli nie kontrowersyjne, to warto by było poświęcić nieco więcej czasu na zastanowienie się, na zebranie opinii tych, co na tym się znają i z tym pracują. Warto by wysłuchać również organizacji pozarządowych i przygotować projekt, który wykraczałby poza obligację wynikającą z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, tak żeby Senat stał się autorem generalnej sanacji przepisów kodeksu wyborczego. To mogłoby, być może, zakończyć dyskusję nad bardzo ważnym fragmentem prawa, bo prawo wyborcze jest jedną z podstaw systemu demokratycznego każdego państwa. Tak bym, Panie Przewodniczący, proponował. Myślę, że w ciągu najbliższych paru miesięcy

będziemy w stanie przygotować propozycję, która usatysfakcjonuje i nas wszystkich, i Trybunał Konstytucyjny.

Jeszcze jedna uwaga, Panie Mecenasiu. Otóż Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał ustawę uchwaloną przez Sejm, niepoprawioną przez Senat, o zmianie ustawy o partiach politycznych. Być może pan pamięta. I w tejże ustawie wprowadzono przepisy wykluczające możliwość stosowania billboardów i ograniczające dostęp komitetów wyborczych do audycji radiowych i telewizyjnych. Trybunał wówczas nie zakwestionował tych przepisów. Do Trybunału ustawę skierował – jak pan być może pamięta – pan prezydent Kaczyński. Pan prezydent Kaczyński, że tak powiem, w międzyczasie niestety polecił do Smoleńska i gdy ustawa wróciła z Trybunału, który zakwestionował jeden przepis dotyczący terminu wejścia w życie, a związany z kwartalnymi wypłatami subwencji... O ile pamiętam, tylko to zakwestionował Trybunał. W każdym razie prezydent już nie zdążył jej podpisać, a jakoś tak się dziwnie stało, że pełniący wówczas jednocześnie funkcje i prezydenta, i marszałka obecny prezydent Rzeczypospolitej, moim zdaniem, zaniedbał swój obowiązek i nie doprowadził do wprowadzenia tamtej ustawy w życie. Tak że Trybunał raz ma jedno zdanie, a raz ma inne zdanie. Zresztą Trybunał, tak samo jak każdy, ma prawo do błędu – jestem zdania, że my też nad tym powinniśmy pochylić głowy.

Panie Przewodniczący, proszę o, jak to brzydko nazwałem, *vacatio laboris*.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Sprawa jest bardzo skomplikowana i rzeczywiście wymaga głębszego przemyślenia. My mamy co prawda do 17 lutego...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Możemy zwrócić się do Marszałka Senatu o przedłużenie terminu, ale na razie oczywiście... Myślę, że ten wniosek należy uwzględnić, bo materia jest rzeczywiście skomplikowana i stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w tych samym materiałach nie zawsze są konsekwentne.

To orzeczenie trzeba wykonać. Oczywiście trzeba zdecydować, w jakim zakresie i czy należy odnosić się do wszystkich kwestii, które podniósł Trybunał. Podzielałam zdanie, a właściwie praktycznie całą wypowiedź kolegi, mojego przedmówcy, że o jakimś szczególnym pośpiechu chyba nie może być mowy, jeśli weźmie się pod uwagę całokształt pracy nad ustawą, czyli jednak dość długi okres. Inną kwestią były nowelizacje, które zostały wprowadzone, zanim jeszcze ustawa weszła w życie – tu rzeczywiście można mieć zastrzeżenia.

Czyli tak: padła propozycja i, jak rozumiem, jest zgoda. I jeszcze głos ma nasz ekspert. Bardzo proszę.

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

Staram się być grzeczny i odpowiedzieć na pytanie pana przewodniczącego o to, dlaczego nie ma projektu. Otóż nie ma go z tego względu, że nie byłem pewien, któ-

rą wersję wykonania przyjmie komisja. Jeśli przyjmiemy wersję minimum, to w zasadzie musimy wykonać... Na stronie drugiej... Powiedziałem, że Trybunał zakwestionował pięć kwestii. Pierwszą i drugą kwestię traktujemy wspólnie – chodzi o dwudniowe wybory do Sejmu, Senatu i na urząd prezydenta oraz do pozostałych organów. Nie mamy wątpliwości, że po ogłoszeniu wyroku nie ma wyborów dwudniowych nigdzie – nie ma takiej możliwości. Tyle że trzeba dokonać pewnych zmian „czyszczących”. A skoro chodzi o zmiany „czyszczące”, to praktyka była taka, że niekoniecznie zawsze przedstawialiśmy projekt, bo w zasadzie on nic nie zmienia, tyle że w celu usunięcia wątpliwości trzeba „powyciszczać” te fragmenty kodeksu, gdzie mowa jest o głosowaniu dwudniowym.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Czysta praca legislacyjna.)

I to, być może, nie jest pilne.

Ostatnia kwestia dotyczy przepisu przejściowego. Jak zwróciłem uwagę, obecnie, jeśli wygaśnie mandat w gminach liczących powyżej dwudziestu tysięcy mieszkańców, niemających statusu miasta na prawach powiatu... Do tej pory wchodził kolejny z listy, do tej pory istniał art. 16 ust. 1 i 2, który mówił, że w tych gminach robimy tak jak do tej pory, czyli obsadzamy kolejnego z listy. A absolutne uchylene ust. 1 i 2 przez Trybunał spowodowało, że musimy od tej pory stosować nowe reguły, bo stare reguły mogą być stosowane tylko, jak mówi ust. 3, do wyborów przedterminowych i uzupełniających, a obsadzenie wygasłego mandatu nie jest ani wyborem przedterminowym, ani wyborem uzupełniającym. I to jest problem, bo gdy wygasają mandaty, to nie można ich formalnie obsadzać.

Inną sprawą jest to, jaka jest praktyka. Ja tego nie oceniam. W każdym razie, jeśli do tej pory obsadzano te mandaty, to na pewno niezgodnie z prawem i można by łatwo, gdyby ktoś chciał, zakwestionować obsadzenie takiego mandatu. I w tym zakresie... A, być może, mogą być i takie sytuacje, których nie jesteśmy w stanie przewidzieć.

Obecnie w odniesieniu do starych rad co do zasady musimy bez wyjątku stosować wszystkie przepisy nowego kodeksu. I, być może, w ciągu najbliższego roku czy dwóch lat pojawią się przypadki... pojawi się problem, bo trzeba będzie zastosować przepisy nowego kodeksu. A nie da się zastosować przepisów nowego kodeksu do rad wybranych zgodnie ze starymi przepisami. Tak więc w zakresie tego przepisu jest to, moim zdaniem, pilne, bo chodzi o to, żeby nie było wątpliwości.

Może zrobimy tak: wszczynamy inicjatywę dotyczącą tego projektu i, być może, poszerzymy go w czasie drugiego czytania. To nie będzie, że tak powiem, wyjście poza wykonanie wyroku – chodzi o przepisy dotyczące dwudniowego głosowania czy o sprawy merytoryczne dotyczące ograniczeń finansowania przez państwo przynajmniej plakatów wielkopowierzchniowych. Komisja ma wybór: może pozostawić tak jak jest, czyli zupełna wolność, ale może też...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Zresztą tak jest we wniosku.)

Biuro Legislacyjne nie chciało proponować, dlatego że komisja ma dwie możliwości. I być może podczas drugiego czytania, a może jeszcze podczas pierwszego czytania, ktoś zgłosi odpowiednią poprawkę. Oczywiście jeśli uzgodnienia polityczne będą na to pozwalają.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo, pan senator Gintowt-Dziewałtowski.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Panie Przewodniczący! Panie Mecenasie!

Mnie się przypomina taka... Starsi pamiętają Andrzeja Waligórskiego i jego „Balladę o kniaziu Dreptaku”, który w morderczym zapale ciął mieczem na plasterki przeciwników i w tymże morderczym zapale na koniec obciął też i puentę. Otóż, w moim przekonaniu, Trybunał Konstytucyjny zachował się nieco podobnie bo, no cóż, stworzył sytuację bez wyjścia. Prawdopodobnie jest jednak na to jakaś rada i pan mecenas ma rację, mówiąc, że jeżeli trzeba by coś zrobić, to byłoby trochę wbrew przepisom. Trybunał ma takie prawo. W sytuacji, gdy sąd zwróci się do niego z zapytaniem, co ma z tym fantem zrobić, to Trybunał ma obowiązek udzielić odpowiedzi, tym bardziej że ma wyjaśnić również zachowanie się w sytuacji, kiedy sam sobie nieco namieszał.

Ja mam propozycję odnośnie do części dotyczącej gmin dwudziestotysięcznych. Mamy w ciągu najbliższych dwóch tygodni spotkać się również z Państwową Komisją Wyborczą. Państwowa Komisja Wyborcza jest, prawdę mówiąc, wykonawcą każdego rodzaju szaleństw ustawodawczych, które i Sejm, i Senat – Senat w mniejszym stopniu, bo to Sejm jest zdecydowanie wiodący – powodują. W każdym razie spróbujemy się zorientować, co na to komisja wyborcza, jakie ona widzi wyjście z sytuacji i co proponuje. Czy rzeczywiście trzeba to robić już teraz, czy też można jeszcze odczekać, żeby wszystko zrobić razem.

Ja jestem zwolennikiem tego, żeby, jeżeli już musimy mieszać w jakiejś ustawie, to robić to najwyżej raz na pięć, dziesięć lat. Jestem przeciwnikiem tego, żeby co pół roku zmieniać tekst ustawy. Inaczej mielibyśmy taką sytuację, że wprowadzimy, będziemy proponować zmianę w kodeksie bez gwarancji, że Sejm to przyjmie, a potem jeszcze, powiedzmy, za pół roku zgłosimy jakąś kompletną nowelizację.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ale my w ramach nowelizacji nie musimy zgłaszać... My, że tak powiem, tylko inicjujemy.)

Wiem, wiem, tylko rzecz w tym, że od nas wyjdzie propozycja legislacyjna, bo musi być propozycja legislacyjna.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak jest.)

I żeby w Sejmie wszystko zostało skonsumowane, musimy mieć jakieś argumenty, jeżeli rzeczywiście jest to nieuniknione i uznamy, że tak trzeba to zrobić.

Panie Mecenasie – prośba o czas po to, żebyśmy mogli zorientować się również wśród wykonawców, czy oni nie widzą innej drogi wyjścia. Mówię o Państwowej Komisji Wyborczej.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo, ostatnie słowo, bo mamy tylko godzinę.

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

Koleżanka słusznie mi podpowiada, że jeśli chodzi o art. 16, to jest to ustawa dotycząca przepisów wprowadzających. W niej byśmy nie grzebali, w zasadzie nikt już by nie grzebał, bo jeśli jest potrzeba wykonania wyroku w zakresie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy, to trzeba zrobić to albo teraz, albo w ogóle, żeby za miesiąc, dwa czy ileś miesięcy ktoś nie powiedział, że skoro do tej pory niezgodnie z prawem organy wyborcze były w stanie działać, to może tak być nadal. I już kwestią naszej oceny takiej praktyki jest to, czy dopuszczamy sytuacje, w których w związku z takim brzmieniem wyroku czasami trzeba działać niezgodnie z przepisami prawa po to, żeby obsadzać wygasłe mandaty.

Zapewniam, że nasza inicjatywa, inicjatywa komisji w zakresie nowelizacji przepisów wprowadzających kodeks wyborczy... W zasadzie ta ustawa nie będzie już ruszana, bo ona odnosi się tylko do sytuacji dotyczącej okresu między starą a nową ordynacją, zaś jeśli chodzi o kodeks wyborczy, to, jak słusznie mówi pan senator, skoro rzeczywiście dojrzeła myśl generalnego przejrzenia go, warto może wstrzymać się z wykonaniem wyroku w pozostałym zakresie.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Czyli pan proponuje, żeby jednak tę inicjatywę...)

Jeśli chodzi o art. 16... Ona by brzmiała krótko. Skoro w art. 16 przepisów wprowadzających §1 i 2 już nie ma, to wprowadzamy §1a i 2a w brzmieniu w zasadzie identycznym z tym, jakie było dotychczas.

(Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski: Rozumiem, że do tekstu i tak wrócimy na posiedzeniu komisji.)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Oczywiście, że wrócimy.

Otwieram dyskusję.

Jak rozumiem, propozycja Biura Legislacyjnego, żeby zająć się przepisem przejściowym dotyczącym gmin...

(Senator Grażyna Sztark: Tak, powyżej dwudziestu tysięcy.)

Tak jest. Składam zatem wniosek o to, żeby nadać bieg legislacyjny w tym zakresie...

Kto jest za przyjęciem wniosku? (7)

Dziękuję bardzo.

Oczywiście przypominam, że zajmujemy się tą kwestią zgodnie z wnioskiem pana senatora Gintowt-Dziewałtowskiego.

(Senator Grażyna Sztark: Tak, to jest dobry pomysł.)

Dziękuję bardzo.

Sprawozdawcą będzie... Prosimy pana senatora...

(Senator Grażyna Sztark: Kto nawarzył...)

Nie, nie nawarzył.

(Senator Grażyna Sztark: Przecież my delikatnie mówimy, że napisał...)

Dziękuję bardzo.

Kolejny punkt naszego posiedzenia: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 lipca 2011 r. dotyczącego ustawy z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy

o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych.

Przypominam, że jest to kontynuacja rozpatrywania tej ustawy.

Bardzo proszę.

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

Krótko tylko przypomnę, że chodziło o takie osoby, które przyjęły w drodze umowy zobowiązanie do opieki nad spadkodawcą i w zamian za to spadkodawca przekazywał im lokal mieszkalny, a one mogły to sobie odliczyć, skorzystać w związku z tym z ulgi podatkowej. Ale ponieważ w międzyczasie weszła ustawa, która trochę zmieniła tryb zawierania umów o opiekę i zamiast przed wójtem są one teraz zawierane przed notariuszem, to okazało się, że te osoby, które już rozpoczęły opiekę... Nagle z dniem 1 stycznia kolejnego roku okazało się, że musiały ten dwuletni termin – bo dwuletni okres opieki był wymagany – liczyć od nowa i ponownie zawierać umowę. I chodziło tylko o tę sytuację przejściową.

Poprzednio komisja nie była w stanie podjąć decyzji, nie byliśmy w stanie zaproponować przepisu z tego względu, że Ministerstwo Finansów proponowało, żeby trochę poczekać na nich i na ich stanowisko. Przypomnę tylko, że zdaniem Biura Legislacyjnego wykonanie wyroku w ogóle nie było potrzebne, dlatego że sam wyrok jest podstawą do wznowienia postępowań. Przez ten czas Ministerstwo Finansów nie zaproponowało żadnego innego pomysłu. Stąd jako Biuro Legislacyjne dochodzimy do wniosku, że wykonanie wyroku nie jest potrzebne. I żeby przeciąć już stan tymczasowości, komisja odstąpiła od wykonywania wyroku, stwierdzając, że nie ma luki w prawie.

(*Senator Grażyna Sztark: Zgadząmy się.*)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Czy ktoś z państwa ma odmienne zdanie niż przedstawione w propozycji pana doktora Jarentowskiego? Nie.

Składam wniosek o przegłosowanie wniosku, że nie ma potrzeby nadawania biegu legislacyjnego temu wyrokowi.

Kto jest za? (7)

Stwierdzam, że wniosek przyjęliśmy jednogłośnie.

Dziękuję bardzo.

Kolejny punkt naszego posiedzenia: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 maja 2011 r. dotyczącego ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Proszę pana doktora Jarentowskiego o przedstawienie orzeczenia.

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

Dziękuję bardzo.

W wyroku o sygnaturze SK 9/08 Trybunał orzekł, że przepis przejściowy art. 216 ust. 1 ustawy z 1997 r. o gospo-

darce nieruchomościami 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, do której stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest niezgodny z art. 64 i 32 konstytucji.

Przepisy rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidują, że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Kwestionowany przepis przejściowy, czyli art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przewiduje, że powyższe przepisy rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się także odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów dawnych ustaw regulujących gospodarkę nieruchomościami, przy czym zastosowano w tym przepisie technikę precyzyjnego wyliczenia zamkniętego, przewidującego, że przepisy rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów dawnych ustaw. Na stronie 2 jest wyliczenie, na podstawie jakich przepisów.

W przepisie tym pominięto jednak – jako kolejną, osobną podstawę wywłaszczenia uzasadniającą żądanie przez byłego właściciela zwrotu wywłaszczonej nieruchomości – art. 47 ustawy z 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości.

Na gruncie ustawy z 1958 r. można wyróżnić dwie formy wywłaszczenia: na podstawie decyzji administracyjnej albo na podstawie umowy zbycia nieruchomości w oparciu o art. 6. Artykuł ten przewidywał, że ubiegający się o wywłaszczenie obowiązany jest przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego wystąpić do właściciela o dobrowolne odstąpienie nieruchomości i w razie porozumienia zawrzeć z nim umowę dotyczącą nabycia lub zamiany nieruchomości w formie przewidzianej prawem. Ustawa zatem zobowiązywała organ ubiegający się o wywłaszczenie nieruchomości do wystąpienia do właściciela o dobrowolne umowne odstąpienie nieruchomości. Dopiero w przypadku odmowy zawarcia takiej umowy możliwe było wydanie decyzji administracyjnej, zatem art. 6 może być traktowany jako przepis proceduralny określający umowne tryby wywłaszczenia nieruchomości.

Kwestionowany art. 47 był zaś osobną materialną przesłanką wywłaszczenia i przewidywał, że „w okresie do 31 grudnia 1964 r. mogą być wywłaszczone grunty wraz z budowlami na tych gruntach, o ile budowle zostały wzniesione lub nadbudowane przez instytucje lub przedsiębiorstwa określone w art. 2 ust. 2 lub przez byłe władze okupacyjne, a wartość tych budowli lub nadbudowy przekracza pozostałą wartość nieruchomości”.

W przeciwieństwie do typowego wywłaszczenia, którego celem jest przejęcie nieruchomości, by następnie włączyć ją do pewnego procesu inwestycyjno-budowlanego, art. 47 pozwalał na wywłaszczenie nieruchomości już uprzednio zajętej i wykorzystywanej w jakimś celu, bez uprzedniego przeniesienia własności owej nieruchomości. Następce przejęcie nieruchomości na podstawie material-

nej, czyli na podstawie art. 47, również mogło się odbywać, jeśli chodzi o procedurę, w trybie decyzji administracyjnej albo w drodze umownej na podstawie art. 6.

W praktyce stosowania tych przepisów, gdy dochodziło do zawierania umów notarialnych przenoszących własność nieruchomości, w aktach notarialnych niejednokrotnie przywoływano art. 47 jako podstawę prawną, czyli specyficzną przesłankę materialną, a nie art. 6, mimo że to było umowne przeniesienie własności.

Tymczasem cytowany już art. 216 ustawy obecnie obowiązującej przyznaje prawo do żądania zwrotu właścicielom pozbawionym nieruchomości na podstawie art. 6 ustawy z 1958 r., a nie przyznaje tego prawa osobom pozbawionym nieruchomości na podstawie art. 47. W konsekwencji fakt, iż właściciel znajdując się w sytuacji przymusowej – podmiot ubiegający się o wywłaszczenie, czyli organ władzy, można powiedzieć, groził mu, że gdy nie zgodzi się na zawarcie umowy po dobroci, to wywłaszczenie nastąpi na podstawie decyzji administracyjnej – decydował się zawrzeć dobrowolną umowę, oraz fakt, że w podstawie aktu notarialnego przywoływany był jedynie art. 47, a nie art. 6... Te dwa fakty powodują, że gdy nieruchomość owa staje się zbędna w kontekście celu wywłaszczenia – obecnie też może się tak zdarzyć – nie można żądać jej zwrotu.

W praktyce sądowej... Choć z jednej strony nie było wątpliwości, że przeniesienie własności w trybie art. 6 jest wywłaszczeniem, to z drugiej strony sądy rozumiały art. 216 ściśle jako wyliczenie zamknięte, którego sąd nie może poszerzyć o przesłankę z art. 47, nawet jeśli faktycznie była ona stosowana, tylko dlatego że w akcie notarialnym o niej nie wspomniano.

Trybunał uznał, że art. 47 określał szczegółową samodzielną przesłankę materialną wywłaszczenia na gruncie tej ustawy, które mogło dokonać się bądź w formie imperatywnej, to znaczy w drodze decyzji, bądź w formie dobrowolnej umowy na podstawie art. 6. W omawianych przypadkach nieruchomość została wywłaszczona w formie dobrowolnej umowy, do czego upoważniał art. 6, ale z przytoczeniem jako podstawy jedynie art. 47. Podstawę materialną stanowił więc przepis art. 47, a podstawę formalną wywłaszczenia określającą jej formę umowną stanowił art. 6. Nie ulega wątpliwości, że wskazany w art. 216 ustawy jako podstawa wywłaszczenia art. 6 dotyczy również wywłaszczenia nieruchomości w formie dobrowolnej umowy.

Pominięcie art. 47 w art. 216 obecnej ustawy powoduje, że prawa do ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości pozbawieni są ci, od których Skarb Państwa nabył w formie dobrowolnej umowy – mowa jest o niej w art. 6 – nieruchomość, o której wywłaszczenie się ubiegał, jeśli w akcie notarialnym przenoszącym własność nieruchomości został wskazany jedynie art. 47. Pominięcie art. 47 w zaskarżonym przepisie ujawnia w kontekście przyjętych przez sądy administracyjne wykładni zaskarżonego przepisu nierówną ochronę prawną własności oraz nierówne traktowanie obydwu wskazanych grup osób przez ustawodawcę w zależności od tego, czy jako podstawę prawną wskazano w akcie notarialnym art. 6 czy art. 47.

Trybunał nie czuje się uprawniony do zmiany ustalonej przez sąd dość jednolitej wykładni i może jedynie stwier-

dzić, że w związku z tak przyjętą wykładnią przepis ten jest niezgodny z konstytucją.

Jeśli chodzi o wskazówki dla ustawodawcy, to należałoby po prostu poszerzyć art. 216 o art. 47 ustawy z 1958 r. Taką propozycję składa Biuro Legislacyjne. Chodzi o to, żeby do wyliczenia, które jest przedstawione na stronie 2, po art. 6 dodać art. 47 ust. 1 ustawy z 1958 r. Wtedy nie będzie już żadnych wątpliwości.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Podać podstawę prawną.)

Tak.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Art. 6 lub art. 47 – czyli ma być alternatywa. Tak?)

Tak.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Rozumiem.

Otwieram dyskusję.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos? Nikt. Jak rozumiem, akceptujemy tę propozycję.

Propozycja nie budzi wątpliwości, toteż poddaję ją pod głosowanie.

Kto jest za przyjęciem wniosku o nadanie biegu legislacyjnego projektowi przedstawionemu przez Biuro Legislacyjne? (7)

Stwierdzam, że jednogłośnie przyjęliśmy ten wniosek.

Teraz kwestia osoby, która zostanie sprawozdawcą. Może pani senator Helena Hatka?

(Senator Helena Hatka: Mogę.)

Bardzo proszę – pozostałe propozycje mam już przygotowane.

Przystępujemy do rozpatrzenia kolejnego punktu naszego posiedzenia: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 29 października 2010 r. dotyczącego ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Przypominam, że ten wyrok i pozostałe trzy, które jeszcze mamy w porządku obrad dzisiejszego posiedzenia, są to wyroki rozpoznawane w poprzedniej kadencji. One zostały przez komisję przyjęte co do zasady i wraz z projektami wyszły do Sejmu, ale ze względu na zasadę dyskontynuacji nie zakończyły swojego biegu.

Bardzo proszę o przedstawienie sentencji tych czterech... Pan doktor jeszcze jeden, a pozostałe już pani mecenas Konieczko.

Bardzo proszę.

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

Dziękuję bardzo.

W pierwszym z tych, można powiedzieć, zaległych wyroków, czyli w wyroku o sygnaturze P 34/08 Trybunał orzekł, że art. 35 ust. 4¹ ustawy z 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 2, a przez to z art. 64, 31, 165 i 167 konstytucji – przeczytałem to w skrócie.

Zakwestionowany przepis jest elementem większej grupy przepisów wprowadzonych do ustaw regulujących spółdzielczość mieszkaniową, a mających na celu przyspie-

szenie lub ułatwienie dokonania przekształceń własnościowych albo ujednoznaczenie stanu prawnego odnośnie do gruntów, na których postawione zostały przez spółdzielnie budynki. Niejednokrotnie bowiem grunty te są własnością Skarbu Państwa, gmin, osób fizycznych bądź też ich stan prawny jest nieustalony, właściciel nie jest znany.

Generalnie art. 35 ustawy z 2000 r., w którym zawarty jest kwestionowany ustęp, znajduje się w ustawie w rozdziale zawierającym przepisy przejściowe. W artykule tym, w ust. 1, przewiduje się, że „spółdzielnia mieszkaniowa, która 5 grudnia 1990 r. była posiadaczem gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, gminy, osoby prawnej innej niż Skarb Państwa, gmina albo związek wyznaniowy lub osoby fizycznej 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”.

Ust. 4 przewiduje zaś, że „jeżeli nieruchomości, o której mowa w owym ustępie posiada nieuregulowany stan prawny w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, spółdzielnia mieszkaniowa nabywa własność tej nieruchomości przez zasiedzenie, jeżeli spełnia kryteria z ust. 1”.

Kwestionowany ust. 4¹, dodany w 2007 r. przewiduje, że „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 nieznan, 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 do wpisu do księgi wieczystej”.

Przepisy te przewidują pewne szczególne dodatkowe instrumenty prawne, z których mogą skorzystać spółdzielnie, obok typowych cywilistycznych instytucji, takich jak roszczenie o wykup czy zasiedzenie z kodeksu cywilnego. Dzięki art. 35 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 cywilnego. W świetle art. 35 wymienione kwalifikacje prawne, rodzaj posiadania i dobra wiara nie mają znaczenia.

Trybunał zwrócił uwagę, że ustawodawstwo sprzed 2000 r. też zawierało instrumenty ułatwiające spółdzielniom nabywanie zabudowanych przez nie gruntów. Sam art. 35 ustawy wprowadza różne instytucje ułatwiające spółdzielniom nabycie gruntu, na którym spółdzielnia lub jej poprzednicy wybudowali budynek.

Skoro pan przewodniczący prosi mnie o skrót, to tylko zwrócę uwagę, że przepisy te zawierają po części instytucje pokrywające się, a po części niepokrywające się. Nie do końca wiadomo, jaka jest relacja między nimi. Pojawiają się określenia „stan prawny nieustalony” albo „właściciel nieznan” i nie wiadomo, czy to jest to samo, czy nie.

Trybunał zwrócił też uwagę, obserwując dotychczasową działalność legislacyjną w rozważanym zakresie, że istnieje wielość i nawarstwianie się kolejnych, nowych instrumentów nadzwyczajnego nabywania gruntów dzięki następującym po sobie regulacjom. Ustawodawca wprowadza szczególne regulacje ułatwiające spółdzielniom przejmowanie gruntów, a one często z nich nie korzystają, i po czasie wprowadza nowe, coraz bardziej ułatwiające. To w konsekwencji promuje spółdzielnie, które nic nie robią, bo ustawodawca dał czas na uregulowanie sytuacji, spółdzielnie tego nie zrobiły, więc wprowadza nowy przepis, który pokazuje: skoro do tej pory nic nie robiliście, to dajemy wam jeszcze łatwiejszy przepis.

(*Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski: No właśnie.*)

Poza tym przepisy te karzą dotychczasowych właścicieli. Niejednokrotnie właścicielami gruntów są osoby, którym za czasów PRL te grunty zabrano – to jest pierwsze pokrzywdzenie. Teraz okazuje się, że istnieją przepisy szczególne, które powodują – bez żadnej możliwości przeciwdziałania ze strony dotychczasowych właścicieli – że w zasadzie z mocy prawa spółdzielnie mogą przejąć te grunty. Trybunał uznał też, że jesteśmy już tyle lat po 1989 roku, że nie można co chwیلę uchylać nowych przepisów, które mają za zadanie dokonać transformacji majątkowej, bo na to już był czas. Obecnie powinniśmy wrócić do ogólnych zasad kodeksowych.

Choć art. 4¹ uległ derogacji z mocy samego wyroku, to z uzasadnienia wyroku wynika, że Trybunał ma podobne zastrzeżenia do samego ust. 4, formalnie niekwestionowanego. Propozycja Biura Legislacyjnego jest więc taka, żeby uchylić także ust. 4. Żeby wyjaśnić wątpliwości, powiem, że nie oznacza to, iż od tej pory spółdzielnie nie będą mogły nabyć tych gruntów, w przypadku których właściciel jest rzeczywiście nieustalony, czy może jest ustalony, ale w ogóle nie zabiega o to, żeby je odzyskać. Spółdzielnie nadal będą mogły to robić, ale na podstawie ogólnych przepisów kodeksowych, czyli przede wszystkim na podstawie zasiedzenia. Stąd propozycja, by uchylić ust. 4. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Bardzo proszę, pan senator Witold Gintowt-Dziewałtowski.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Mam pytanie, bo znalazłem... Zresztą zdaje się, że w pozostałych propozycjach dotyczących spółdzielczości mieszkaniowej też tak jest... Chodzi o sformułowanie: nieruchomości czy grunty będące w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowych, a stanowiące własność Skarbu Państwa, gmin i osób fizycznych. Przyznam się, że nie rozumiem. Dla mnie posiadanie to jest własność.

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: Nie, nie.*)

Przepraszam, chciałbym się tylko upewnić. To jest tożsame z prawem użytkowania, tak?

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: Nie.*)

A jak?

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Posiadanie na własność to jest tytuł prawny związany oczywiście z wszelkimi uprawnieniami właściciela, zaś posiadanie... Jest tak zwany posiadacz samoistny, posiadacz zależny. Ja mogę wydzierżawioną...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Ja jestem posiadaczem....

(Senator Witold Gintowt-Dziewaltowski: Czyli posiadanie jest tożsame z własnością.)

Tak jest.

(Senator Witold Gintowt-Dziewaltowski: Dobrze, dziękuję.)

Otwieram dyskusję.

Jeśli mogę, to powiem, że uważam, iż oczywiście powinniśmy zachować konsekwencję w stosunku do stanowiska, jakie wyraziliśmy w poprzedniej kadencji, i nadać bieg legislacyjny zgodnie z propozycją zawartą w projekcie i przedstawioną przez pana doktora Jarentowskiego.

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: Minister infrastruktury poprzednio pozytywnie zaopiniował nasz projekt.)

No to tym bardziej.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (7)

Wniosek przyjęty jednogłośnie. Dziękuję.

Proponuję, ażeby tą sprawą zajął się pan senator Matusiewicz.

(Głos z sali: Senator Kopeć...)

Uwzględniam te preferencje.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, to było w ubiegłej kadencji.

Przystępujemy do kolejnego punktu porządku obrad naszego posiedzenia: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 grudnia 2005 r. dotyczącego ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Orzeczenie przedstawi pani legislator, pani mecenas Katarzyna Konieczko.

Bardzo proszę.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:

Dziękuję bardzo.

Uprzedzając, chciałabym powiedzieć, że jedną z propozycji, którą przedstawia się w zakończeniu informacji jest to, aby przepis zakwestionowany przez Trybunał, czy przepisy wprowadzone w miejsce przepisu zakwestionowanego, uchylić. Jest więc inaczej niż w projekcie przyjętym w poprzedniej kadencji. Gdyby szanowna komisja wyraziła stanowisko, że faktycznie należałoby ten przepis wyeliminować, to wówczas proponowalibyśmy – trochę inaczej niż było dotychczas – aby dwa projekty połączyć, bowiem miałyby to dotyczyć jednej ustawy i nie byłoby sensu procedowania dwóch projektów.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: No właśnie, czyli i poprzednią, i tę.)

Tak, tak.

(Senator Grażyna Sztark: Słusznie.)

Ale zanim do tego przejdę, chciałabym omówić problem, jaki tu mamy. Otóż Trybunał zakwestionował przepisy art. 44 ust. 1 i 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu nadanym tym przepisom ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. Przepisy te stanowiły, co następuje. „1. Z chwilą ustanowienia odrębnej własności lokali w nieruchomościach stanowiących własność spółdzielni mieszkaniowych, hipoteki obciążające te nieruchomości w dniu wejścia w życie ustawy wygasają. 2. W wypadkach, o których mowa w ust. 1, spółdzielnia mieszkaniowa obciąży inną nieruchomość stanowiącą jej własność hipoteką, w celu zabezpieczenia wierzytelności poprzednio zabezpieczoną hipoteką, która wygasła”.

Trybunał zakwestionował ten przepis między innymi dlatego, że po zmianie wprowadzonej wspomnianą przeze mnie wcześniej ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. wyeliminowany został jeden z mechanizmów, który zapewniał wierzycielom hipotecznym zabezpieczenie. Chodzi o to, że ustawodawca zrezygnował z poręczenia Skarbu Państwa, które wchodziło ex lege w miejsce wygasającej hipoteki. Wierzycielom hipotecznym nie zagwarantowano żadnych dodatkowych zabezpieczeń. Zgodnie z ust. 5 to spółdzielnia miała obciążyć inną nieruchomość będącą jej własnością hipoteką, która miałaby zabezpieczyć te wierzytelności, co do których hipoteka wygasła. Problem w tym wypadku polegał na tym, że ustawodawca nie przewidział, 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.

Trybunał uznał, że stanowiąc taki mechanizm, ustawodawca naruszył interesy wierzycieli przez to, że odebrał im prawo majątkowe, a jednocześnie nie zagwarantował żadnego równoważnego zabezpieczenia. Trybunał zauważył również, że do niekonstytucyjności tych przepisów, w szczególności art. 44 ust. 1 przyczyniła się wykładnia zaaprobowana w sądownictwie powszechnym i w orzecznictwie Sądu Najwyższego, czyli że do wygaśnięcia hipoteki dochodzi z chwilą wyodrębnienia pierwszego lokalu. A zatem w momencie, kiedy powstaje odrębna własność, wierzyciel traci całkowicie swoje zabezpieczenie i nie może podjąć żadnych skutecznych działań, aby zabezpieczyć swoją wierzytelność. Innymi słowy, Trybunał uznał, że wierzyciel hipoteczny jest zaskakiwany, w szczególności dlatego że wniosek o wpis odrębnego prawa własności odnosi skutek wsteczny.

Trybunał zauważył ponadto, że jakkolwiek ustawodawca tworzył mechanizmy gwarancyjne w innych ustawach – Trybunał wymienia dwie ustawy, ustawę o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych oraz ustawę o objęciu poręczeniami Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych... Jeśli chodzi o tych wierzycieli hipotecznych, którzy udzielili spółdzielniom kredytu i których zabezpieczenie powstało przed dniem 24 kwietnia 2001 r., to ustawodawca postawił ich w zdecydowanie gorszej sytuacji.

Wyrok Trybunału wywołał skutki prawne z dniem 31 grudnia 2006 r. Trybunał w swoim orzeczeniu nie zawarł żadnych wskazówek legislacyjnych, nie mniej w innym orzeczeniu, to jest w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia

18 stycznia 2006 r., Trybunał stwierdził, że ustawodawca powinien zagwarantować podobny poziom ochrony właścicieli lokali niezależnie od trybu ich wyodrębniania. Jest to o tyle ważne, że w art. 44 ust. 4, który został później przez ustawodawcę uchylony, przewidziany był mechanizm polegający na tym, że wierzyciel hipoteczny, ten, który tracił swoje zabezpieczenie na gruncie ust. 1, mógł zachować je w sytuacji, gdyby w całej nieruchomości doszło do wyodrębnienia wszystkich lokali. W takim wypadku powstawała hipoteka łączna. Trybunał zestawił te dwa mechanizmy i stwierdził, że uprzywilejowanie niektórych wierzycieli hipotecznych jest niezgodne z zasadą równej ochrony praw majątkowych.

Senat poprzedniej kadencji zdecydował się na wystąpienie z projektem nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dlatego że uznaliśmy, że sposób, w jaki ustawodawca próbował naprawić niekonstytucyjność, był niedostateczny. W miejsce przepisów wyeliminowanych ustawą z dnia 14 czerwca 2007 r. wprowadzone zostały dwa przepisy, ust. 1¹ i ust. 2¹. Przepisy te miały stanowić *lex specialis* w stosunku do art. 76 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, który przewiduje instytucję hipoteki łącznej. Innymi słowy, przepisy wprowadzone w wykonaniu wyroku miały, zdaniem ustawodawcy, zapobiec temu, ażeby na lokalach wyodrębnianych powstawała hipoteka łączna, czyli taka hipoteka, która pozwalałaby wierzycielowi hipotecznemu żądać spłaty całego długu na przykład od właściciela wyodrębnionego lokalu, a nie tylko od spółdzielni będącej pierwotnym dłużnikiem. Jednakże wprowadzając wspomniane ustępy – ust. 1¹ i ust. 2¹ – ustawodawca, można powiedzieć, dopuścił się dalszych naruszeń praw w ten sposób, że jeszcze bardziej zróżnicował sytuację wierzycieli i w wielu miejscach powstała niespójność, jeśli chodzi o uprawnienia wierzycieli hipotecznych i osób, które wyodrębniają lokale.

Projekt zaproponowany w poprzedniej kadencji zmierzał do wyczyszczenia pewnych kwestii, wyeliminowania luk, które dostrzegliśmy w omawianych przepisach. Problem polega na tym, że próbując naprawić coś, co w naszej ocenie jest niekonstytucyjne, dokonujemy dalszych ograniczeń. Te wszystkie mankamenty zostały wytknięte w opinii Biura Analiz Sejmowych, które zdecydowanie negatywnie wypowiedziało się o senackim projekcie ustawy. Inne stanowisko zajął rząd, który wskazywał na konieczność jego doprecyzowania i przesądzenia pewnych kwestii wprost w ustawie. Takie stanowisko zostało też wyrażone w opinii profesora doktora habilitowanego Krzysztofa Pietrzykowskiego. Niemniej właśnie w opinii pana profesora znalazła się wzmianka o tym, że, być może, należałoby całkowicie zrezygnować z przepisów art. 44 ust. 1¹ i ust. 2¹ i, mówiąc kolokwialnie, wykreślić z ustawy ten szczególny mechanizm, który zapobiega powstaniu hipoteki łącznej.

W związku z tym, że wyrok Trybunału jest dosyć stary, bo mamy tu do czynienia z wyrokiem z 21 grudnia 2005 r., który wywarł skutki już dosyć dawno temu, i dlatego że w międzyczasie obowiązywały już ustawy, które tworzyły dalsze nierówności i mogły być podstawą do żądania od Skarbu Państwa odszkodowania w sytuacji, gdyby zostało stwierdzone przez sąd, że ustawodawca nieprawidłowo wykonał wyrok i przez to naruszył interesy majątkowe

wierzycieli hipotecznych, wydaje się, że do rozważenia przez szanowną komisję jest rozwiązanie polegające na tym, aby z tych przepisów zrezygnować ostatecznie. Miałoby to uzasadnienie jeszcze o tyle, że w międzyczasie ustawodawca dokonał zmiany art. 76 ust. 4 ustawy o księgach wieczystych i hipotece i przesądził, że w wypadku gdy dochodzi do wyodrębnienia lokali, hipoteka łączna w rozumieniu ust. 1 nie powstaje, bowiem wierzyciel jest zmuszony podzielić hipotekę proporcjonalnie do wartości nieruchomości powstałych wskutek podziału, chyba że sposób podziału został już wcześniej określony w umowie o ustanowienie hipoteki i ujawniony w księdze wieczystej, a więc te osoby, które wyodrębniają lokale, nie byłyby tym zaskoczone. Wówczas taki podział dokonuje się stosownie do postanowień umowy o ustanowienie hipoteki.

Zgodnie z przepisami przejściowymi ust. 4 obowiązuje nie tylko w odniesieniu do hipotek powstałych po jego wejściu w życie, po wejściu w życie znowelizowanej wersji, ale odnosi skutek również w odniesieniu do tych hipotek, które powstały wcześniej. Działaniem tego przepisu objęte byłyby wszystkie hipoteki wcześniej powstałe, również te, do których do tej pory stosował się przepis art. 44 – najpierw ust. 1 i 2 uchylony przez Trybunał, a następnie ust. 1¹ i ust. 2¹. Podkreślenia wymaga fakt, że jest to już regulacja kompleksowa, a regulacja, którą zajmował się Trybunał i którą ustawodawca później próbował – jak stwierdziliśmy już w poprzedniej kadencji i jak stwierdzają komentatorzy – dosyć nieudolnie naprawić, dotyczyła tylko określonych hipotek, to jest hipotek powstałych przed dniem 24 kwietnia 2001 r. I gdybyśmy dalej próbowali ingerować w te przepisy, to znów tworzylibyśmy niespójność i nierówność, przynajmniej w odniesieniu do wierzycieli hipotecznych.

Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Rozumiem, że rewidujemy nasze stanowisko, biorąc pod uwagę wnioski, które wypływały z pierwszego czytania w Sejmie. Słyszeliśmy również o opinii pana profesora Pietrzykowskiego, który proponuje rozwiązanie, jak uważam, słuszne i godne poparcia. Myślę, że powinniśmy podjąć uchwałę o połączeniu tych dwóch inicjatyw. Tak?

(Senator Grażyna Sztark: Tak.)

Otwieram dyskusję.

Czy ktoś z państwa ma inne zdanie? Nie widzę zgłoszeń.

Jak rozumiem, możemy głosować łącznie. Składam wniosek o połączenie tych dwóch inicjatyw, a jeśli chodzi o drugą inicjatywę – o przedstawienie aktualnej propozycji Biura Legislacyjnego w oparciu o opinię pana profesora Pietrzykowskiego.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (7)

Przyjęty jednogłośnie.

Dziękuję bardzo.

W tej sytuacji, skoro na sprawozdawcę w poprzedniej sprawie został wyznaczony pan senator, pan mecenas Matusiewicz, to oczywiście jest, że ta sama osoba pozostanie sprawozdawcą i w tej kwestii.

Mamy jeszcze dwa punkty porządku obrad.

Teraz przestępujemy do rozpatrzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 lipca 2010 r. dotyczącego ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Bardzo proszę panią mecenas Konieczko o przedstawienie wyroku Trybunału.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym
w Kancelarii Senatu
Katarzyna Konieczko:**

Dziękuję.

W orzeczeniu wspomnianym przez pana przewodniczącego Trybunał orzekł, że art. 9 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych 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 powołanej ustawy jest niezgodny z art. 2 wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz art. 32 ust. 1 wyrażającym zasadę równości w polskiej konstytucji.

Trybunał orzekał o normie wywodzonej z art. 9 ust. 1, zgodnie z którą podczas ustalania prawa do emerytury i renty oraz podczas obliczania ich wysokości dolicza się okresy zatrudnienia obywateli polskich za granicą wskazane między innymi w art. 6 ust. 2 pkt 1 lit. c, a także inne okresy wskazane w art. 9 ust. 1 pod warunkiem stałego zamieszkiwania zainteresowanego na obecnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Wyjątek w tym zakresie kreuje 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.

Wyrok zapadł w wyniku pytania prawnego, w związku z tym zakres kognicji Trybunału był dość ograniczony – Trybunał zajmował się tylko jedną z podstaw zatrudnienia, o których mowa w przepisie art. 9 ust. 1, a mianowicie taką, że za okresy składkowe 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. Dotyczyło to osób zatrudnionych po ukończeniu piętnastego roku życia, z wyjątkiem tych, które wyjechały za granicę przed dniem 9 maja 1945 r., bo te nie musiały mieć zgody pracodawcy na podjęcie pracy za granicą.

Trybunał zajmował się tymi przepisami w związku z art. 65 ust. 1, który przesądza o tym, komu może być przyznana renta rodzinna. Innymi słowy, na gruncie tych wszystkich przepisów osoba, której sprawa stała przed sądem zadającym pytanie prawne... Ta osoba ubiegała się o rentę rodzinną, twierdząc, że zmarły ubezpieczony miał wystarczającą liczbę okresów składkowych i nieskładkowych. Zdaniem ZUS właśnie fakt, iż ta zmarła osoba nie zamieszkiwała na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przesądził o tym, iż nie można było uznać za dostateczną liczby okresów składkowych, które wykazywał wnioskodawca, bowiem te okresy pracy za granicą w przypadku tej osoby się nie zaliczały.

Trybunał uznał, że poprzez wprowadzenie kryterium domicylu zamieszkiwania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej to rozwiązanie jest niekonstytucyjne, gdyż godzi w zasadę równości, a także jest niezgodne z zasadą społecznej sprawiedliwości wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego, której źródłem jest właśnie art. 2 konstytucji.

Trybunał zauważył również, że istotna jest nie tylko kwestia równościowa, ale także to, jaki charakter ma instytucja renty rodzinnej, bowiem, zdaniem Trybunału, renta rodzinna jest w istocie świadczeniem o funkcji alimentacyjnej, a zatem tym bardziej ustawodawca powinien dbać o to, aby podczas realizacji prawa do renty rodzinnej spełnione były gwarancje zarówno z art. 2, jak i art. 32 ust. 1 konstytucji.

Poza tym Trybunał zwrócił uwagę na to, że ustawa zasadnicza gwarantuje zarówno wolność wyboru miejsca pracy, jak i wolność przemieszczania się. Poza tym wolność przemieszczania się, swoboda przemieszczania się jest jedną z podstawowych swobód Unii Europejskiej i również w tym kontekście wprowadzenie kryterium domicylu narusza standardy zarówno konstytucyjne, jak i prawa wspólnotowego.

Tak jak już wspomniałam, zakres kognicji Trybunału był dość wąski ze względu na to, że wypowiedź Trybunału była de facto odpowiedzią na pytanie prawne sądu, jednak wydaje się, że te same względy, które przesądziły o niekonstytucyjności art. 9 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach w zakresie wskazanym w sentencji wyroku, przemawiają również za zniesieniem przesłanki domicylu w pozostałych przypadkach wspomnianych w przepisach, do których właśnie art. 9 ust 1 odsyła.

Inicjatywę znoszącą kryterium domicylu przedstawił Senat poprzedniej kadencji. Inicjatywa ta spotkała się z aprobującym stanowiskiem rządu. Niestety wskutek zasady dyskontynuacji prace zostały przerwane, dlatego w konkluzji proponujemy ponowne przedłożenie projektu w takim samym kształcie. Chodzi o projekt, który będzie nadawał nowe brzmienie art. 9 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w ten sposób, że zniesiona zostanie przesłanka domicylu, a jedyną istotną wartością normatywną, jaka znajdzie się w tym przepisie, będzie to, że okresów składkowych nie zalicza się wtedy, gdy z tego tytułu dana osoba pobiera już rentę z instytucji zagranicznej, z wyjątkiem renty z ubezpieczenia dodatkowego. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Rozumiem, że ponownie... Moim zdaniem ten wyrok należy wykonać i doprowadzić do końca w przedstawionej formie.

(*Senator Grażyna Sztark: Mijmy nadzieję, że...*)

Mijmy nadzieję.

(*Senator Grażyna Sztark: Żeby podkomisje w Sejmie...*)

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (7)

(*Senator Grażyna Sztark: Bo to dwa lata trwało.*)

Jednogłośnie za.

(*Głos z sali: Trzy lata*)

Chcę przypomnieć, że sprawozdawcą w poprzedniej kadencji była pani senator Grażyna Sztark.

(*Senator Grażyna Sztark*: Tak jest. I na posiedzenia podkomisji jeździła, i się nie doczekała.)

No tak, ale skoro już boje rozpoczęła, to i zakończy.

(*Głos z sali*: Takie ryzyko.)

(*Senator Grażyna Sztark*: Te trzy lata...)

I ostatni punkt naszego dzisiejszego posiedzenia: rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 1 czerwca 2010 r. dotyczącego ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Ponownie pani mecenas Katarzyna Konieczko będzie łaskawa przedstawić orzeczenie Trybunału.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:

Dziękuję bardzo.

Ostatnie orzeczenie to jest postanowienie Trybunału, postanowienie wydane w trybie art. 4 ustawy o Trybunale, czyli postanowienie sygnalizujące Sejmowi istnienie luki w prawie bądź też problemów, które, zdaniem Trybunału, wymagają rozwiązań prawnych.

Chodzi o postanowienie wydane w dniu 22 lipca 2009 r. Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zwrócił się do Trybunału z pytaniem prawnym dotyczącym wyłączenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego w sytuacji, gdy opieka sprawowana jest nad osobą niepełnosprawną, której małżonek również legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Sąd Administracyjny w Bydgoszczy zauważył, że rozwiązaniem niekonstytucyjnym jest to, aby świadczenia pielęgnacyjnego pozbawiona była osoba, która zajmuje się niepełnosprawnym w sytuacji, gdy niepełnosprawny ma małżonka, ale ten małżonek również nie może sprawować opieki, bo też jest osobą niepełnosprawną. Trybunał zgodził się z tą argumentacją, choć samego pytania nie mógł rozpoznać ze względów proceduralnych. Trybunał w swoim postanowieniu sygnalizacyjnym zauważył, że takie rozwiązanie ustawowe jest niezgodne nie tylko z zasadą równości, ale również z zasadą płynącą z art. 71 ust. 1 konstytucji, z nakazem adresowanym do ustawodawcy 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.

Trybunał przypomniał wcześniejsze orzecznictwo dotyczące świadczenia pielęgnacyjnego – z całokształtu wyводу Trybunału można wywieść stanowisko, że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego nie powinno być obwarowane przesłanką negatywną w postaci pozostawania w związku małżeńskim. Trybunał zajmował się konkretną sytuacją, gdzie dziecko opiekowało się jednym z niepełnosprawnych rodziców pozostającym w związku małżeńskim. W orzecznictwie administracyjnym zdarzają się podobne sytuacje. Organy odmówiły świadczenia pielęgnacyjnego osobie, która zajmuje się swoim niepełnosprawnym małżonkiem. W tych wypadkach sądy administracyjne, wypowiadając się

prokonstytucyjnie, ostatecznie przyznawały świadczenie, aczkolwiek robiły to *contra legem*.

Senat poprzedniej kadencji podjął się próby wykonania orzeczenia Trybunału i wystąpił ze stosowną inicjatywą legislacyjną. Zakładaliśmy zniesienie przesłanki negatywnej pozostawania w związku małżeńskim. W międzyczasie Sejm uchwalił ustawę zmieniającą ustawę o świadczeniach rodzinnych, z tym że nie tyle doszło do wyłączenia przesłanki pozostawania w związku małżeńskim, ile sprecyzowane zostało z dniem 19 sierpnia 2011 r. – z taką datą została uchwalona ustawa zmieniająca – że prawo do świadczenia pielęgnacyjnego mają te osoby, które zajmują się osobą pozostającą w związku małżeńskim, o ile współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

Zmiana ta realizuje wypowiedź Trybunału częściowo, czyli w tym zakresie, w którym przyznaje świadczenie pielęgnacyjne na przykład osobie dziecka czy dalszemu zstępniemu, który będzie się zajmował niepełnosprawnym rodzicem albo dziadkiem i tak dalej, który wprawdzie ma małżonka, ale małżonek jest niepełnosprawny i nie może sprawować opieki. Dalej jednak niezłatwiona jest kwestia małżonka, który zajmuje się małżonkiem niepełnosprawnym, bo jemu świadczenie pielęgnacyjne nie będzie przysługiwało.

W związku z tym, że postanowienie sygnalizacyjne Trybunału można tylko w wąskim zakresie traktować jako wykonane, do rozstrzygnięcia przez komisję jest to, czy nadal będziemy podejmowali próbę zmiany ustawy i wnosili o wyeliminowanie przesłanki pozostawania w związku małżeńskim, czy też uznamy, że chociaż w minimalnym stopniu to jednak ustawodawca uwzględnił wypowiedzi Trybunału.

Poddaję to pod rozwagę komisji, dlatego że wiadomo, iż świadczenie pielęgnacyjne powoduje określone koszty dla budżetu państwa, a zniesienie przesłanki pozostawania w związku małżeńskim spowoduje rozszerzenie kręgu świadczeniobiorców. Jednak warto zwrócić uwagę na to, że dalej mamy do czynienia z naruszeniem zasady równości i z pewną niesprawiedliwością społeczną – przynajmniej w odbiorze osób, które zajmują się niepełnosprawnymi małżonkami – co Trybunał też podkreślał. Obecne rozwiązanie zmusza poniekąd te osoby do fikcyjnych rozwodów po to, aby uzyskać świadczenie pielęgnacyjne. Te same zarzuty są aktualne w obu przypadkach, nie tylko wtedy gdy dziecko zajmuje się swoim niepełnosprawnym rodzicem, ale również wtedy gdy małżonek zajmuje się niepełnosprawnym małżonkiem.

Wiadomo, że to orzeczenia Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą, a takiej mocy nie mają na przykład opinie wydawane przez Zespół Orzecznictwa i Studiów w Biurze Trybunału Konstytucyjnego, ale właśnie w takiej opinii znalazła się wzmianka o tym, że wyrok został tylko częściowo zrealizowany. Tak że do rozważenia są dwie kwestie – z jednej strony zasady konstytucyjne i przesłanka dotycząca sprawiedliwości, a z drugiej niestety koszty budżetowe.

Upredzając ewentualne zapytania, bo ten argument strony rządowej pojawiał się obok kwestii kosztów...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski*: Już w pierwszym czytaniu, tak?)

Tak.

(*Senator Grażyna Sztark*: Tak, w pierwszym czytaniu.)

...Chciałabym zauważyć, że rząd wskazywał na to, że wprowadzenie świadczenia pielęgnacyjnego dla dodatkowej grupy osób będzie doskonałym pretekstem do tego, aby obchodząc prawo, uzyskiwać jakieś pieniądze z budżetu państwa. Ten argument stracił trochę na znaczeniu, dlatego że ustawodawca wprowadził możliwość przeprowadzenia wywiadu tak jak w ustawie o pomocy społecznej. Taki też był postulat rządu. Tak więc, jak mówię, są dwie konkurencyjne wartości: z jednej strony budżet, z drugiej zasady konstytucyjne. I to państwo senatorowie macie podjąć decyzję. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Czy podczas pierwszego czytania mówiono o tym, jakie byłyby koszty budżetowe?

(*Senator Grażyna Sztark: Ja byłam sprawozdawcą.*)

To może...

Pani Senator Sztark, bardzo proszę.

Senator Grażyna Sztark:

Pamiętam dokładnie tę sprawę, albowiem ona się toczyła bardzo długo. Oczywiście przeszła ona etap prac podkomisji itd., tak jak to zwyczajowo jest w Sejmie. I mówiono nam o ogromnych kosztach, ale nie mówiono...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: ...o konkretnych wyliczeniach.*)

...jakie są konkretne wyliczenia. Konkretnych wyliczeń nie można było przedłożyć.

Były też jeszcze inne przesłanki. Pamiętam, że występowaliśmy o jasne i czytelne stanowisko, o to, żeby Rada Ministrów wypowiedziała się, jakie jest jej stanowisko. Stanowisko było negatywne, absolutnie negatywne, jeżeli chodzi o rozszerzenie tej formy...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: Rozszerzenie kręgu uprawnionych.*)

...rozszerzenie tego projektu. W poszerzonym czy też...

(*Głos z sali: W ogóle...*)

Potem – tak. Na początku w ogóle był odrzucony, a potem warunkowo została przyjęta właśnie ta formuła, że przyjmujemy w tej części. Dlatego też, wybierając między sprawiedliwością a kosztami, możemy... Nie wiem, mamy tylko dwie możliwości. Albo ponownie podejmiemy działanie, pójdziemy z pierwszym czytaniem do komisji i na tym etapie ponownie zostaniemy, że tak powiem, wyciszeni, ale będziemy się starali i to przejdzie przez Senat, albo od razu przyjmujemy do wiadomości, że jest to po prostu niemożliwe. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Pan senator Gintowt-Dziewałtowski.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Dwie kwestie, Panie Przewodniczący.

Szanowni Państwo, chciałbym zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny, precyzując wskazówki dla usta-

wodawcy, w swoim uzasadnieniu niejako przedstawił inicjatywę legislacyjną, do czego nie ma prawa. Co prawda w jakimś sensie ma prawo z mocy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, gdzie bez delegacji konstytucyjnej wprowadzono przepis dający mu taką możliwość, ale jest to sprzeczne z konstytucją. To tak zupełnie na marginesie, bo prawdopodobnie to jest nie do naprawienia.

Chciałbym zwrócić uwagę, że tak naprawdę chodzi tylko o pieniądze, o nic więcej. Chodzi o poszerzenie kręgu świadczeniobiorców.

(*Senator Grażyna Sztark: Dokładnie.*)

Oprócz tego i pani senator, i ktoś jeszcze wcześniej wspominali o tym, że jest rzeczą pewną, iż będziemy mieli do czynienia z próbami wyłudzenia. Proszę państwa, ja znam system opieki społecznej, funkcjonowanie MOPS i system prowadzenia wywiadów, a także – nie ma co ukrywać – emocjonalne relacje i decyzje, które przy tych okazjach są podejmowane. Osobie poszkodowanej bardzo trudno jest w ogóle cokolwiek odmówić, a w sytuacji, kiedy będzie można wystąpić, kiedy wszystko będzie zależało od wywiadu... Chodzi o absolutnie subiektywną decyzję, tak naprawdę często pozbawioną racjonalnych podstaw.

W moim przekonaniu... To może nie są wielkie pieniądze, ale to są spore pieniądze, to jest co najmniej parędziesiąt milionów złotych w skali roku, a może i więcej.

(*Senator Grażyna Sztark: Tak. Więcej, więcej.*)

I te kwoty będą rosły – to po pierwsze. A po drugie, o ile znam stan budżetu państwa, a za chwilę sami będziemy się nad tym męczyć, to zgody i aprobaty ze strony koalicji rządzącej nie może być. Nawet nie chodzi o to, że nie będzie, ale nie może być, bo cięcia są wszędzie, gdzie tylko można ich było dokonać. Ja już nie mówię o funkcjonowaniu urzędów pracy, funkcjonowaniu zadań zleczanych ośrodkom pomocy społecznej itd., itd.

W moim przekonaniu nasza inicjatywa powinna być przede wszystkim w pełni uzależniona od pozytywnej opinii ministra finansów, bo to na nim się skończy, a po drodze – od zgody ministra pracy. Prosiłbym, żeby najpierw tam zasięgnąć opinii, a potem podejmować działania inicjujące.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo, pan senator Piotr Wach.

Senator Piotr Wach:

Zgadzam się z przedmówcą w zupełności, chciałbym jednak postawić następujące pytanie. Czy w celu pełniejszego wykonaniu wyroku nie można poszerzyć wyłączenia o konkubinat, o ile jest to jakaś kategoria prawnie stwierdzalna, występująca w prawie? Bo wtedy właściwie następuje równość wyłączenia.

(*Senator Grażyna Sztark: ...Było z alimentami.*)

I zarówno ci, którzy są w związku małżeńskim, i z tego powodu nie mogą pobierać świadczenia, jak i ci, którzy są w pseudozwiązku małżeńskim lub właściwie przerwali małżeństwo po to, aby świadczenie uzyskać, byłiby w takiej samej sytuacji. Tylko nie wiem, czy praktycznie to

jest wykonalne. W każdym razie wtedy byłyby równość i byłoby taniej.

(*Senator Grażyna Sztark*: To właśnie nie jest wykonalne. Znamy to już, przechodziliśmy przez te etapy, kiedy były sztuczne rozwody po to, żeby...)

(*Przewodniczący Piotr Zientarski*: Ale właśnie chodzi o to, żeby ich nie było.)

No ja mówię o poszerzeniu wyłączenia.

(*Senator Grażyna Sztark*: Wiem o tym.)

Oczywiście musiałyby to być obwarowane, musiałyby być odpowiednie postępowanie, bo...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski*: Czyli ograniczamy krąg osób, bo wyłączamy konkubinaty.)

Tak, tak. Z tym że są to osoby, które już mają ten stan zastany, i pewne *vacatio legis* byłoby niezbędne. Nie wiem, czy to nie jest fantazja. Mnie się tylko wydaje, że to byłoby właściwe i sprawiedliwe wykonanie wyroku.

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Wyłączenie związków faktycznych.

(*Senator Grażyna Sztark*: Wiem, wiem, Tak by się chciało, tylko że to jest niewykonalne.)

Rozumiem, że to dotyczy tylko wyłączenia małżeństw, a związki...

(*Głos z sali*: Po prostu konkubinaty...)

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:

Myślę, że to o tyle nie miałyby znaczenia, jeżeli chodzi o przysługiwanie świadczenia pielęgnacyjnego...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski*: Ale tu chodzi o kwestię sprawiedliwości.)

Ja faktycznie wspomniałam o tym, że określone osoby zmusza się...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski*: No właśnie.)

(*Senator Grażyna Sztark*: ...do rozwodów.)

...do fikcyjnego, przynajmniej w rozumieniu prawa rodzinnego, rozwiązywania związków małżeńskich. Ale

chodziło o te sytuacje, kiedy dziecko zajmuje się rodzicem czy wnuk zajmuje się dziadkiem, dlatego że w myśl obowiązujących przepisów osoby, które same rezygnują ze związku małżeńskiego i zajmują się byłym już małżonkiem, nie będą uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego.

(*Senator Grażyna Sztark*: Nie otrzymują...)

(*Przewodniczący Piotr Zientarski*: Aha.)

Osobami uprawnionymi są tylko matka lub ojciec oraz osoby, na których ciąży obowiązek alimentacyjny. Te osoby byłyby uprawnione wyłącznie wtedy, gdyby sąd w wyroku rozwodowym orzekł, że dany małżonek jest obciążony obowiązkiem alimentacyjnym.

(*Przewodniczący Piotr Zientarski*: Ale to jest niezwykle rzadka sytuacja.)

To wymagałyby sięgnięcia do przepisów kodeksu rodzinnego, które mówią, że wyłącznie winny małżonek może być zobowiązany do alimentacji w określonych sytuacjach ze względu na sprawiedliwość. I, że tak powiem, nie bylibyśmy chyba w stanie, tak mi się wydaje, na gorąco stworzyć takiej normy, która by antycypowała ewentualne orzeczenia sądów powszechnych, sądów udzielających rozwodów co do tego, czy obowiązki alimentacyjne będą nakładane, czy też nie.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Rozumiem, że propozycja pana senatora Gintowt-Dziewałtowskiego jest taka, żeby zwrócić się do Ministerstwa Finansów o opinię.

Poddam ten wniosek pod głosowanie – od tego uzależnimy dalsze procedowanie nad tym projektem.

(*Senator Grażyna Sztark*: Wiemy, jaka będzie odpowiedź.)

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (7)

Dziękuję bardzo.

Po uzyskaniu informacji podejmiemy decyzję co do dalszego toku...

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Przypominam, że kolejne posiedzenie jest jutro o godzinie 8.30. Przedmiotem będzie rozpoznanie trzech wyroków. Kolejne posiedzenie wspólne z Komisją Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisją Spraw Unii Europejskiej jest o godzinie 9.00. Dziękuję bardzo.

(*Koniec posiedzenia o godzinie 12 minut 17*)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii