



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Ustawodawczej (395.)
w dniu 24 czerwca 2015 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r. (sygn. akt K 33/13) dotyczącego ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia.
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r. (sygn. akt K 50/13) dotyczącego ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r. (sygn. akt K 44/12) dotyczącego ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (cd.).

(Początek posiedzenia o godzinie 8 minut 47)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dzień dobry państwu.

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Celem naszego posiedzenia jest rozpatrzenie trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego i podjęcie decyzji, w jaki sposób należy je wykonywać.

W pierwszej kolejności rozpatrzmy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 grudnia 2014 r. dotyczący ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia.

Serdecznie witam przybyłych gości z panem ministrem Neumannem na czele. Jest z nami również przedstawiciel Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, główny specjalista w Departamencie Orzecznictwa, Legislacji i Skarg, pan Tomasz Głuszczyk. Naczelný Sąd Administracyjny reprezentuje członek Biura Orzecznictwa, pani Irena Chojnacka, a Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju – pan Michał Leszczyński, zajmujący się systemem lokalizacji inwestycji. Z Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju są także specjalista Aleksandra Gałązka i pani Małgorzata Peters z Departamentu Polityki Przestrzennej. Ministerstwo Zdrowia reprezentują wspomniany już pan minister i pan Michał Skoczylas, radca ministra w Departamencie Funduszy Europejskich, oraz...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Ale się pani nie wpisała. ...Pani Elżbieta Mianowska. Bardzo proszę o wpisanie się na listę.

Jest z nami również legislator, pan doktor Jarentowski, którego prosiłbym o, że tak powiem, syntetyczne przedstawienie nam istoty wspomnianego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Bardzo proszę.

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

Dziękuję bardzo.

W wyroku o sygnaturze K 33/13 Trybunał orzekł o niezgodności z konstytucją art. 20 ust. 1 ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia. W zakresie, w jakim przepis ten przewiduje określenie przedmiotu rejestrów medycznych przez ministra zdrowia, jest on niezgodny

z przepisami konstytucji dotyczącymi ochrony informacji, jak również z przepisami dotyczącymi podstawy wydawania rozporządzenia. Jest on także niezgodny z konstytucją w tej części, w której przewiduje, że w rozporządzeniu minister określa zakres i rodzaj danych przetwarzanych w rejestrze spośród danych określonych w art. 19 ust. 6 tej ustawy.

Przepis art. 19 ust. 1 ustawy przewiduje, że minister właściwy do spraw zdrowia w celu monitorowania zapotrzebowania na świadczenia opieki zdrowotnej, monitorowania stanu zdrowia usługobiorców, prowadzenia profilaktyki zdrowotnej lub realizacji programów zdrowotnych może tworzyć i prowadzić lub tworzyć i zlecać prowadzenie rejestrów medycznych stanowiących uporządkowany zbiór danych i informacji o zachorowaniach, chorobach, stanie zdrowia, metodach leczenia, diagnozowania, monitorowania postępów w leczeniu oraz zagrożeniach związanych z występowaniem niektórych chorób.

Zakwestionowany art. 20 ust. 1 stanowi, że tworzenie rejestrów medycznych, o których mowa w poprzednim przepisie, następuje w drodze rozporządzenia. Dalej przepis ten mówi, że minister w rozporządzeniu określa cel i zadania rejestru, podmiot prowadzący rejestr, okres, na jaki utworzono rejestr, sposób prowadzenia rejestru, zakres i rodzaj danych przetwarzanych w rejestrze spośród danych określonych w ustawie, sposób zabezpieczenia danych osobowych zawartych w rejestrze przed nieuprawnionym dostępem – mając na uwadze analizę potrzeb utworzenia rejestru, o której mowa w art. 19 ust. 3 – oraz zapewnienie proporcjonalności zakresu i rodzaju danych przetwarzanych w rejestrze z celami utworzenia rejestru.

Z kolei art. 4 przewiduje, że w systemie informacji przetwarzane są dane dotyczące usługobiorców, które obejmują między innymi dane osobowe – nie będą ich teraz przytaczał – oraz jednostkowe dane medyczne, w tym dane dotyczące uprawnień do udzielonych, udzielanych lub planowanych świadczeń opieki zdrowotnej i stanu zdrowia, a także inne dane przetwarzane w związku z planowanymi, udzielanymi lub udzielonymi świadczeniami opieki zdrowotnej oraz profilaktyką zdrowotną i realizacją programów zdrowotnych.

Niemniej jednak zgodnie z art. 19 ust. 3 dane inne niż wskazane w art. 4 ust. 3, dające się powiązać z konkretną osobą fizyczną, mogą być przetwarzane w rejestrach medycznych wyłącznie wtedy, gdy ich źródłem jest dokument obejmujący dane osobowe niedające się oddzielić przy ich przekazywaniu lub gdy identyfikacja jest niezbędną do

realizacji zadań i celów rejestru. Żaden inny przepis nie precyzuje, o jakie inne dane może chodzić. Można to więc rozumieć bardzo dowolnie.

Przepis art. 47 konstytucji stanowi, że każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Wyrażone tu prawo do prywatności obejmuje między innymi informacje o stanie zdrowia. Art. 51 przewiduje, że nikt nie może być obowiązany do ujawnienia informacji dotyczących jego osoby inaczej niż na podstawie ustawy. Władze publiczne mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać tylko te informacje o obywatelach, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Ponadto zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa. Art. 92 konstytucji przewiduje, że rozporządzenia wydawane są przez wskazane organy na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie to powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Problem konstytucyjny w tym przypadku nie dotyczy aspektu materialnego naruszenia konstytucyjnych praw – nie kwestionuje się tego, że prawodawca może ograniczyć prawo do prywatności, jeśli stoją za tym ważne powody – lecz aspektu formalnego, czyli ograniczenia konstytucyjnego prawa w drodze rozporządzenia. Kwestionowana ustawa w art. 19 ust. 1 określa zbiorczo przedmiot rejestrów medycznych, które mogą być tworzone w drodze rozporządzeń. Nie precyzuje jednak, jakich konkretnych zachorowań oraz metod leczenia, diagnozowania i monitorowania postępów w leczeniu – a także których chorób oraz związanych z nimi zagrożeń – rejestry te mogłyby dotyczyć. Dokonuje tego dopiero minister w przepisach poszczególnych rozporządzeń o utworzeniu rejestrów. Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 5 ustawy minister określa w rozporządzeniu zakres i rodzaj danych przetwarzanych w rejestrze spośród danych określonych w art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 6. Katalog wymieniony w art. 4 ust. 3 pkt 1 ma charakter zamknięty, a dane z art. 4 ust. 3 pkt 2 są zdefiniowane. Odmienny charakter ma jednak zawarte w art. 20 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 19 ust. 6 upoważnienie ministra do określenia w rozporządzeniu innych danych, które mogą być przetwarzane w rejestrach tworzonych w drodze rozporządzenia. Z treści tego przepisu wynika jedynie, że chodzi o dane niemieszczące się w zakresie danych wymienionych w poprzednich przepisach. Przepisy ustawy nie pozwalają na ustalenie, o jakie dane może tu chodzić – poza tym, że mogą to być dane dające się powiązać z konkretną osobą fizyczną. Regulacja ustawowa dotycząca owych innych danych jest w pełni blankietowa, brakuje bowiem sprecyzowania, jakich lub jakiego rodzaju zachorowań, chorób, metod leczenia, diagnozowania czy monitorowania postępów w leczeniu oraz zagrożeń związanych z występowaniem chorób mają one dotyczyć.

Jeśli chodzi o wskazówki Trybunału dotyczące wykonania wyroku, to Trybunał powiedział, że w pozostałym zakresie kwestionowane przepisy nie naruszają wymagań formy ustawowej dla ograniczenia autonomii informacyjnej. Zgodne z konstytucją jest ustawowe upoważnienie

ministra do określenia w drodze rozporządzenia podmiotu prowadzącego rejestr, okresu, na jaki utworzono rejestr, sposobu prowadzenia rejestru, zakresu i rodzaju danych przetwarzanych w rejestrze spośród danych określonych w ustawie oraz sposobu zabezpieczenia danych przed osobami nieuprawnionymi, a także unormowanie w rozporządzeniu celu i zadań rejestru – o ile jego przedmiot został najpierw określony w ustawie.

Jeśli chodzi o to, czy ktoś już ten wyrok wykonuje, to na stronie RCL status omawianego wyroku widnieje jako niewykonany. Jest tam jednak także informacja, że 19 lutego tego roku do uzgodnień międzyresortowych przedłożona została nowa wersja projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw, który ma stanowić wykonanie tego wyroku. W dniu sporządzenia niniejszej informacji projekt ten znajdował się na etapie prac Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, czyli nie trafił jeszcze do Stałego Komitetu Rady Ministrów.

Powiększa się w nim zawarty w przepisach katalog o kolejne dane osobowe, które mogą być gromadzone w rejestrach, na przykład o numery telefonów. W art. 19 ust. 1 dodaje się kolejny cel, dla którego mogą być tworzone rejestry. Jest to monitorowanie i ocena bezpieczeństwa, skuteczności, jakości i efektywności kosztowej badań diagnostycznych lub procedur medycznych. W art. 19 dodaje się też nowy ustęp, który określa, w jakim zakresie można tworzyć rejestry. Wymienia się tam kilkanaście chorób, stanów i procedur medycznych. Uchyla się również całkowicie art. 19 ust. 6, mówiący o innych danych, które mogą być gromadzone w rejestrach, a także art. 20 ust. 1, który przewidywał, że to minister określa cel i zadania rejestru.

Zmiany dotyczące kwestionowanej ustawy zawarte są na dwudziestu dziewięciu stronach wielkiego projektu nowelizacji piętnastu ustaw, zawartego w sumie na dwustu siedemdziesięciu trzech stronach. Przepisy nowelizujące zakwestionowaną ustawę zostały dołączone do projektu, nad którym prace trwały już wcześniej.

Wyrok, zgodnie z wyraźnym stwierdzeniem zawartym w jego sentencji, przewiduje, że utworzone dotychczas rejestry nadal mogą być prowadzone bez ograniczeń, jednak od dnia ogłoszenia wyroku minister nie może tworzyć nowych rejestrów. No, trudno byłoby określić w informacji prawnej, jakie jeszcze rejestry minister miałby utworzyć w przyszłości. Inicjatywa w tym zakresie powinna należeć do ministra. Jeżeli zachodzi taka potrzeba, należy wskazać w ustawie zakres danych, jakie mogą być gromadzone w nowych rejestrach. I minister to właśnie w tym projekcie uczynił. Niezależnie od potrzeby utworzenia nowych rejestrów wskazane byłoby także wprowadzenie do ustawy przepisów dających podstawę do funkcjonowania rejestrów utworzonych dotychczas. Choć Trybunał w sentencji wyroku wyraźnie zalegalizował funkcjonowanie rejestrów utworzonych niezgodnie z konstytucją, to przecież zakres danych gromadzonych w tych rejestrach nadal nie wynika z ustawy, lecz z rozporządzenia, co jest z konstytucją niezgodne.

Prace nad rządowym projektem, ze względu na jego objętość i wielowątkowość, mogą trwać długo. Ponieważ jednak obecnie nie ma niebezpieczeństwa, że utworzony zostanie jakiś nowy rejestr niezgodny z przepisami konstytucji,

tucji i ustawy, nie ma potrzeby podejmowania pilnych prac nad wykonaniem tego wyroku. Można przypuszczać, że projekt rządowy spełniający wymagania wyroku Trybunału zostanie wkrótce skierowany do Sejmu i uchwalony w terminie dyktowanym potrzebami administracji rządowej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Panie Ministrze, bardzo byśmy prosili o utwierdzenie nas w tym przekonaniu, które wyraził nasz legislator, bo naszym obowiązkiem jest czuwanie nad wykonaniem wszystkich wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Jeśli proces legislacyjny jest już tak zaawansowany, jak słyszeliśmy – a może dowiemy się od pana, że ma się on ku końcowi, przynajmniej w sensie opracowania projektu – to oczywiście nie ma potrzeby zgłaszania przez Komisję Ustawodawczą własnej inicjatywy.

Bardzo proszę, Panie Ministrze. Pan minister Sławomir Neumann.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia Sławomir Neumann:

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Chciałbym potwierdzić, że w procedowanej nowelizacji ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia jest część realizująca wyrok Trybunału. Dzisiaj projekt ten czeka na posiedzenie Rady Ministrów, ale został już przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów. Plan jest taki, że albo 30 czerwca, albo 7 lipca ma on zostać przyjęty przez Radę Ministrów i skierowany do parlamentu. Chcemy, żeby został uchwalony jeszcze w tej kadencji Sejmu, bo dotyczy też wielu innych zmian związanych z różnorako pojętym zdrowiem. Zmiany, o których mówił pan legislator – związane z nowymi rejestrami, ale także z tymi funkcjonującymi już obecnie – są w tym projekcie zawarte, tak więc mam nadzieję, że wyrok Trybunału zostanie zrealizowany jeszcze w tej kadencji parlamentu. Jeszcze przed wakacjami projekt powinien być procedowany w Sejmie. Jak stwierdził pan legislator, jest to duży projekt, liczący ponad dwieście siedemdziesiąt stron, bo obejmuje on wiele dziedzin związanych z ochroną zdrowia. Dotyczy właściwie wszystkiego, bo we wszystkich dziedzinach następuje informatyzacja i elektronizacja pewnych procesów. Ten projekt jest duży, ale jestem przekonany, że nie będzie budził kontrowersji. Jest to projekt techniczny, więc bez większych problemów powinien zostać przeprowadzony przez legislację sejmową i senacką, a potem poczekać na podpis pana prezydenta.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

W związku z tym składam wniosek o nienadawanie biegu legislacyjnego sprawie realizacji tego wyroku.

Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos? Czy ktoś ma inne zdanie na ten temat?

Proszę bardzo. Proszę się przedstawić.

Główny Specjalista w Departamencie Orzecznictwa, Legislacji i Skarg w Biurze Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych Tomasz Głuszczyk:

Tomasz Głuszczyk, Biuro Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

Szanowny Panie Przewodniczący! Szanowni Panowie Senatorowie! Szanowni Państwo! Szanowny Panie Ministrze!

Generalny inspektor ochrony danych osobowych w osobie mojego poprzedniego szefa, pana ministra Wiewiórowskiego, bardzo czynnie uczestniczył we wspomnianym postępowaniu przed Trybunałem. Ze względu na charakter tej sprawy oraz to, że podnoszone w związku z nią kwestie były przedmiotem działań generalnego inspektora, Trybunał podjął nawet decyzję, że zostaliśmy stroną postępowania, a w związku z tym uczestniczyliśmy w tej rozprawie czynnie.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z jednej strony był dla nas bardzo pozytywny, bo wykazał to, co podnosiliśmy od wielu lat, że podstawa prawna do tworzenia rejestrów medycznych rzeczywiście jest nieprawidłowa. A z drugiej strony Trybunał podjął taką decyzję, jaką podjął, to znaczy de facto zalegalizował dotychczas istniejące rejestry. Dlatego też generalny inspektor nadal uważa, że jeśli chodzi o aktualnie istniejące rejestry – a przynajmniej o jeden z tych rejestrów, tak zwany rejestr rakowy, czyli Krajowy Rejestr Nowotworów – to sposób przetwarzania w nich danych jest zdecydowanie nieprawidłowy. Generalny inspektor wielokrotnie zwracał na to uwagę, ostatnio w piśmie dotyczącym najnowszego programu badań statystycznych.

Jednakże muszę też przyznać – jest to bardzo pozytywna informacja – że projekt ustawy, o którym mówił szanowny pan minister, dotarł już do Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych i został zaopiniowany. Jest to projekt, który ma poprawić istniejący stan prawny. Generalny inspektor ochrony danych osobowych jest bardzo zadowolony z jego treści, gdyż rozstrzyga on kwestie, o których mówiliśmy. Tak naprawdę mamy tylko jedną wątpliwość. Uwzględniając wielkość tego projektu, nie mamy pewności, czy realne jest uchwalenie tego projektu jeszcze w tej kadencji. Jeżeli tak, to bardzo dobrze. Oczywiście, projekt ma charakter techniczny i jest, nazwijmy to, niepolityczny, jednakże rzeczywiście jest on bardzo obszerny, a zostało tylko kilka posiedzeń. Oby się udało. Jeżeli się uda, to wtedy sprawa zostanie załatwiona pozytywnie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Rozumiem, że jest pan usatysfakcjonowany projektem ministerstwa i nie widzi pan potrzeby, żebyśmy rozpoczęli nad tym prace. Tak?

(*Główny Specjalista w Departamencie Orzecznictwa, Legislacji i Skarg w Biurze Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych Tomasz Głuszczyk: Tak.*)

Jasne.

Skoro nie ma innych głosów i nikt nie zgłasza się do dyskusji, to stawiam wniosek, ażeby nie nadawać tej sprawie biegu legislacyjnego. Zaczekajmy, aż inicjatywa ministerialna pojawi się już w Sejmie.

Kto jest za? (9)

Jednogłośnie.

Dziękuję bardzo. Dziękuję panu ministrowi i osobom towarzyszącym.

I przystępujemy do rozpatrzenia drugiego punktu naszego posiedzenia, czyli wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 grudnia 2014 r. dotyczącego ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Bardzo proszę, pan doktor Jarentowski.

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

Dziękuję bardzo.

Trybunał orzekł w tym wyroku, że art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie, w jakim wyłącza roszczenia właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym 31 grudnia 1994 r., jeśli takie przeznaczenie zostało utrzymane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządem aktualnie obowiązującej ustawy, jest niezgodny z konstytucją.

Na podstawie ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rada gminy uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w którym ustala przeznaczenie terenów, w tym terenów pod inwestycje celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy. Kwestionowany przepis przewiduje, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, to właściciel czy użytkownik wieczysty może żądać od gminy albo odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę, albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Realizacja roszczenia może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę nieruchomości zamiennej. Jeżeli zaś wartość nieruchomości po uchwaleniu lub zmianie planu uległa obniżeniu, a właściciel zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z wyżej wymienionych praw, to może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Kwestionowana regulacja jest powtórzeniem podobnej normy, wprowadzonej po raz pierwszy w poprzedniej regulującej tę materię ustawie z 1994 r. Ustawy sprzed 1994 r. nie przewidywały tego rodzaju rekompensat dla właścicieli, związanych ze zmianą przeznaczenia terenu, na którym znajduje się ich działka.

Ów system ochrony, obowiązujący od 1995 r., nie ma więc zastosowania w przypadku właścicieli, których nieruchomości zostały zarezerwowane na cel publiczny przed 1 stycznia 1995 r., czyli przed dniem wejścia w życie ustawy z 1994 r. Brakuje bowiem przepisu przejściowego, który

nakazywałby stosowanie art. 36 ust. 1 w przypadku nieruchomości zamrożonych przed 1 stycznia 1995 r. Oznacza to, że jeżeli czyjaś nieruchomość po 31 grudnia 1994 r. została przeznaczona na inwestycję celu publicznego, ale jeszcze nie wywłaszczona, to można żądać rekompensaty za ograniczenie możliwości korzystania z niej z powodu przeznaczenia jej na przyszłą inwestycję celu publicznego, w tym także za stratę wartości nieruchomości. Owa strata wartości wynika między innymi z tego, że potencjalni kupcy – jeśli tacy się w ogóle znajdą – nie będą skłonni zapłacić za nieruchomość o ograniczonym przeznaczeniu kwoty równej wartości nieruchomości sprzed zmiany planu miejscowego. Tymczasem osoby, których nieruchomości zamrożono, czyli przeznaczono na inwestycje celu publicznego, przed 1995 r., ani nie mogły żądać rekompensaty wówczas, ani nie mogą tego czynić obecnie. Problem związany z tymi nieruchomościami polega na tym, że zostały one jedynie zamrożone, to znaczy przeznaczone na inwestycje celu publicznego, ale jeszcze nie wywłaszczone. Nieruchomość taka nadal jest własnością dotychczasowego właściciela. Może on z niej korzystać, a nawet ją sprzedać, jednak nikt jej od niego nie kupi, a w każdym razie nie po cenie sprzed decyzji o przeznaczeniu na inwestycje celu publicznego. Dopóki nieruchomość ta nie zostanie wywłaszczona, dopóty właściciel nie otrzyma też odszkodowania.

Można tu podać dwa przykłady stanu faktycznego. Załóżmy, że właściciele dwóch sąsiadujących ze sobą nieruchomości przeznaczonych na realizację tego samego, planowanego od dawna, celu publicznego nie mogą uzyskać pozwoleń na budowę. Jednemu z nich, którego nieruchomość na skutek poszerzenia pierwotnego zasięgu planowanej inwestycji została objęta miejscowym planem z 2005 r., przysługują wszystkie roszczenia wynikające z przepisów, łącznie z żądaniem wykupienia nieruchomości. Drugi właściciel, którego nieruchomość została przeznaczona na realizację celu publicznego już w pierwotnym planie sprzed 1995 r., nie dysponuje żadnymi środkami ochrony. Musi czekać na wywłaszczenie. Skutkuje to nierówną ochroną właścicieli nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne, to znaczy naruszeniem art. 64 ust. 2 konstytucji. Z naruszeniem tym mamy do czynienia, gdy wspólnota – państwo czy gmina – przerzuca swoje obciążenia na niektóre tylko osoby spośród ogółu właścicieli. Stwierdzenie nierównej ochrony własności, zwłaszcza w sytuacji gdy potrzeba ochrony związana jest z ingerencją w prawo własności podejmowaną przez władzę publiczną ze względu na realizację celów wspólnoty, uzasadnia więc zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej z art. 2 konstytucji.

Jeśli chodzi o wskazówki co do wykonania wyroku, to Trybunał zauważył, że wyrok dotyczy pominięcia legislacyjnego, które prowadzi do nieuzasadnionego konstytucyjnie zróżnicowania sytuacji właścicieli, a zatem w następstwie jego wydania nie następuje skutek derogacyjny, lecz powstaje obowiązek uzupełnienia ustawy w taki sposób, by odpowiednie roszczenia przysługiwały nie tylko właścicielom dotkniętym zmianami uchwalonymi po raz pierwszy pod rządami aktualnie obowiązującej ustawy, ale także tym, których nieruchomości zostały przeznaczone na cele publiczne przed wejściem w życie ustawy z 1994 r.

Jednocześnie Trybunał przypomniał w uzasadnieniu, że w okresie poprzedzającym stosowną interwencję ustawodawcy stosujące prawo sądy orzekające po wyroku Trybunału powinny same rozstrzygać nasuwające się im wątpliwości interpretacyjne i aplikacyjne w taki sposób, by umożliwić wierność konstytucyjnym standardom ochrony praw jednostki.

Trybunał zwrócił też uwagę na problemy, jakie może rodzić objęcie ochroną grupy właścicieli nieruchomości zamrożonych przed 1995 r. Uzupełnienie ustawy nie może nastąpić przez proste poszerzenie zakresu art. 36 ust. 1 czy odesłanie do niego w innym przepisie. Czas – co najmniej dwadzieścia lat – jaki upłynął od chwili pierwotnego objęcia nieruchomości planami zagospodarowania przestrzennego, oraz nowe ukształtowanie władzy publicznej, między innymi powołanie nowego samorządu terytorialnego, nie mogą pozostać bez wpływu na określenie roszczeń właścicieli. Mechaniczne rozciągnięcie ochrony przewidzianej w przepisie na właścicieli dotkniętych planami zagospodarowania przestrzennego sprzed 1995 r. mogłoby budzić szereg wątpliwości, zarówno co do określenia kręgu uprawnionych, jak i wskazania gminy jako jedyne podmiotu zobowiązanego do zadośćuczynienia ich roszczeniom. Choć Trybunał w sentencji wyroku zakwestionował takie pominięcie legislacyjne, to znaczy objął tym orzeczeniem wszystkich właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w planie miejscowym obowiązującym 31 grudnia 1994 r., to w uzasadnieniu sugeruje ustawodawcy, by ograniczył wykonanie sentencji wyroku tylko do właścicieli najbardziej dotkniętych rezerwacją planistyczną, to jest tych, którzy w przeszłości zmanifestowali swój zamiar korzystania z nieruchomości w określony sposób poprzez wystąpienie do odpowiedniej władzy o pozwolenie na budowę.

Ponadto, mimo że wyrok dotyczy pominięcia legislacyjnego, a sentencja wyroku nie budzi wątpliwości co do zakresu zakwestionowanego pominięcia, Trybunał wskazuje, że stosujące prawo sądy orzekające powinny już same rozstrzygać nasuwające się im wątpliwości interpretacyjne. Trybunał zaznacza również, że w następstwie wydania wyroku nie następuje skutek derogacyjny, lecz powstaje obowiązek uzupełnienia ustawy. Z wyroku wraz z uzasadnieniem można zatem wywnioskować, że jego sentencja jest na tyle precyzyjna, że sądy mogą stosować art. 36 ust. 1 ustawy w sposób uwzględniający standardy konstytucyjne, a zatem także sentencję wyroku. Nie sposób przyjąć, że sądy powinny ograniczyć się do stosowania wyroku w sposób zawężający, to znaczy wynikający z samego uzasadnienia, ponieważ uzasadnienie nie ma charakteru wiążącego, a przede wszystkim wynikające z niego zawężenie – przewidujące ograniczenie rekompensat tylko do właścicieli nieruchomości najbardziej dotkniętych rezerwacją planistyczną, to jest tych, którzy w przeszłości zmanifestowali swój zamiar korzystania z nieruchomości w określony sposób poprzez wystąpienie do odpowiedniej władzy o pozwolenie na budowę – jest nieprecyzyjne. Jeśli sens wypowiedzi Trybunału miałby być inny, to byłaby ona na tyle niejednoznaczna, że nie byłoby możliwe jej uwzględnianie w orzecznictwie sądów.

Istnieją zatem różne rozwiązania, nie wszystkie do końca zależne od ustawodawcy. Po pierwsze, sądy już obecnie mogą stosować art. 36 ust. 1 z uwzględnieniem wyroku Trybunału. W związku z tym ustawodawca może co najwyżej uzupełnić ustawę o normę wynikającą z wyroku oraz powyrokowej praktyki orzeczniczej sądów. Wprowadzenie przez ustawodawcę przepisu odbiegającego od tej praktyki, w szczególności zawężającego sentencję wyroku Trybunału, mogłoby powodować kolejne zróżnicowanie ochrony właścicieli. Po drugie, można przyjąć, że sądy same poradzą sobie ze stosowaniem art. 36 ust. 1 w sposób uwzględniający wyrok, w konsekwencji czego ingerencja ustawodawcy będzie zbędna.

Z tych względów trudno przesądzić na tym etapie, czy ingerencja ustawodawcza jest rzeczywiście niezbędna. Przedstawione wątpliwości skłaniają jednak do zasięgnięcia przez komisję opinii ministra infrastruktury i rozwoju, a w trakcie ewentualnych dalszych prac – stowarzyszeń samorządu gminnego oraz Sądu Najwyższego, który sprawuje nadzór nad orzecznictwem sądów powszechnych w tych sprawach. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę pana ministra o poinformowanie nas, jak kwestia realizacji tego wyroku wygląda z punktu widzenia ministerstwa.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Paweł Orłowski:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

W ocenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wraz z postanowieniem sygnalizacyjnym będzie jednak wymagało inicjatywy legislacyjnej. Tak oceniam to orzeczenie. Oczywiście korzystanie z formalnej podstawy, którą wskazał pan mecenas – z formalnej podstawy do występowania do sądów o roszczenie odszkodowawcze – teoretycznie jest możliwe, jednak kiedy spojrzymy na praktykę orzeczniczą, zobaczymy, że byłby to klasyczny przypadek orzeczeń wbrew przepisom, bo zakwestionowany przepis nie został uchylony. Wydaje się, że nasze sądy dosyć powściągliwie stosują taką wykładnię. No, oczywiście odbywałoby się to na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jednakże wbrew obowiązującym przepisom. Tak więc stosowanie takiej wykładni byłoby możliwe, ale patrząc na różne orzeczenia na bazie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na wielość linii orzeczniczych, myślę, że interwencja legislacyjna jest tutaj wskazana.

Z tym że oczywiście jest to dosyć skomplikowane. My jako Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju podjęliśmy już pewien wysiłek, aby zaproponować przepisy, które umożliwiłyby nam wykonanie tegoż wyroku. Zgadza się z panem mecenasem, że w wypadku braku jakichkolwiek regulacji ze strony ustawodawcy, mówilibyśmy o pełnym,

zgodnym z orzeczeniem, wykonywaniu tego wyroku, podczas gdy sam Trybunał w postanowieniu sygnalizacyjnym sugeruje jego zawężenie.

Ale napotykamy tu także inny problem, dlatego że trudno zakładać brak zarzutów o pewną nierówność wobec prawa w sytuacji, gdybyśmy ograniczyli listę podmiotów mogących występować o odszkodowanie czy o wykup nieruchomości tylko do osób, które w jakiś sposób unaocznily swoje zamiary, na przykład występując o decyzję o warunkach zabudowy czy o pozwolenie na budowę. No, można założyć, że część właścicieli i użytkowników wieczystych o to nie występowała, dlatego że inne podmioty takiego pozwolenia nie otrzymywały. W związku z tym, na podstawie analizy cudzych doświadczeń, nigdy nie występowali oni o pozwolenie na budowę, a w świetle oceny Trybunału Konstytucyjnego miałyby to prowadzić do tego, że osoby te nie miałyby prawa do wykupu czy odszkodowania.

Niemniej jednak Trybunał ma rację, że może się tutaj pojawić zagrożenie spekulacyjne. I to właśnie prowadzi nas do wniosku, że z jednej strony musimy ustalić ostateczny krąg uprawnionych, a z drugiej strony wskazać podmioty, które miałyby być zobowiązane do wypłaty odszkodowania czy do wykupu. Należy więc taką inicjatywę podjąć. Chodzi nie tylko o racje historyczne, ale też o, powiedziałbym, sprawiedliwość. Jeśli zamrożenie nastąpiło z powodu jakiejś inwestycji celu publicznego realizowanej przez inne podmioty i na wniosek innych podmiotów niż gmina, to trudno wymagać, żeby to gmina miała wypłacać odszkodowania czy wykupywać nieruchomości. Na tym etapie nasza inicjatywa skupia się więc na ustaleniu wspomnianych podmiotów i oszacowaniu skali tego zjawiska, bo dzisiaj nie jest ona znana.

Wymaga to kwerendy dokumentów z właściwie dwudziestu lat, to znaczy porównania planów miejscowych i innych dokumentów planistycznych. Pierwszą inicjatywę podjęliśmy bezpośrednio po wyroku. Było to wystąpienie do wojewodów, którzy pełnią nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego, i do marszałków, którzy odpowiadają za zagadnienia planistyczne na poziomie województw, z prośbą o ustalenie stanu faktycznego. No, dzisiaj te dane są jednak bardzo niepełne i wydaje się, że bez kwerendy we wszystkich gminach nie da się tego precyzyjnie ustalić. A mówiąc na marginesie: oczywiście jest to potrzebne także do oceny skutków regulacji w kontekście finansowym. Informacje płynące od wojewodów i od marszałków są jednak niepełne. Część z nich traktuje ten obowiązek solidnie, ale część zwalnia się z niego, stwierdzając, że dane te są możliwe do ustalenia tylko przez gminy. No, jest jednak jasne, że wojewodowie i marszałkowie również mają taki obowiązek.

Stan faktyczny jest bardzo zróżnicowany. Gwoli przykładu podam, że w województwie dolnośląskim wskazano dziewięćdziesiąt takich przypadków – dotyczy to dziewięćdziesięciu ze stu sześćdziesięciu dziewięciu gmin – ale w województwie zachodniopomorskim zidentyfikowano już tylko trzy takie przypadki. Na Dolnym Śląsku jest mniej więcej 725 ha takich terenów, a w Gdańsku około 108 ha. Są też takie przypadki – chodzi na przykład o gminę Polkowice – gdzie stan faktyczny już dzisiaj jest dosyć jasny. Otóż zamrożenie, które wciąż istnieje w dokumentach planistycznych, nie zostało i nie będzie zrealizowane, dlatego

że przebieg drogi krajowej – akurat w tym wypadku chodzi o drogę krajową – jest zupełnie inny, niż zakładano.

Kolejną inicjatywą będzie więc większa kwerenda, przeprowadzana także bezpośrednio w gminach. Dopiero ona pozwoli na ustalenie kręgu osób uprawnionych i podmiotów zobowiązanych do wypłaty odszkodowań czy też do wykupu nieruchomości. Chodzi o skutki finansowe, a także o prawa podmiotów, które są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości. I takie prace ministerstwo już podejmuje.

Można powiedzieć, że w przyszłości kwestia ta, przynajmniej w zakresie uprawnień użytkowników i właścicieli nieruchomości, zostanie uregulowana w przygotowanej przez ministerstwo nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która została już skierowana do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a następnie zostanie rozpatrzona przez Stały Komitet Rady Ministrów. Jednoznacznie wskazujemy w niej, iż w wypadku art. 36 i zamrożenia nieruchomości przeznaczonych na cel publiczny stosuje się tylko roszczenie związane z wykupem – dlatego że niejako obejmuje ono całość działań wobec takiego właściciela czy użytkownika – a w wypadku innych zmian planistycznych stosuje się odszkodowanie. I to właśnie, przynajmniej w jakiejś części, ureguje zagadnienia, które poruszał także Trybunał Konstytucyjny. Chodzi również o to, by jednoznacznie wskazać podmioty odpowiedzialne, ale nie składać tego zobowiązania tylko na barki gminy jako podmiotu odpowiedzialnego za tworzenie dokumentów planistycznych i planów miejscowych. Tak więc w projekcie tym regulujemy te kwestie niejako na przyszłość.

Podsumowując, jeśli chodzi o zastane zamrożenia, to w naszej ocenie istnieje – choć jest to bardzo trudna kwestia – formalna podstawa wykładni *contra legem*. Zobaczmy, jak będzie wyglądała praktyka orzecnicza, jednak w naszej ocenie potrzebna jest tu inicjatywa legislacyjna. Trzeba to wszystko odpowiednio doprecyzować, także w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Powinna to jednak poprzedzić bardzo dogłębna analiza stanu faktycznego, czyli oszacowanie liczby tychże zamrożeń i ustalenie podmiotów, które do tych zamrożeń doprowadziły. I takie prace są realizowane. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Konkludując, myślę, że ze względu na skomplikowany charakter tej sprawy, a w szczególności ze względu na potrzebę zgromadzenia wszystkich danych, o których mówili pan minister i pan legislator, nie ma możliwości, żebyśmy podjęli taką inicjatywę samodzielnie, bez przygotowań i bez współpracy, zwłaszcza że to już schyłek naszej kadencji. Na szczęście ze względu na charakter orzeczenia nie ma terminu jego wykonania. Ale myślę, że te prace będą kontynuowane. Jak pan powiedział, będą one stanowić podstawę do oceny skutków finansowych przyszłego projektu, który niewątpliwie trzeba będzie przedłożyć. Myślę, że jest to problem, z którym będziemy musieli się jeszcze zmierzyć, ale w tej chwili nie jesteśmy w stanie podjąć takiej inicjatywy.

Czy są inne opinie?

Bardzo proszę.

Członek Biura Orzecnictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego Irena Chojnacka:

Nie mam innej opinii. Chciałabym poprzeć pana ministra, ponieważ też uważam, że interwencja ustawodawcy jest tutaj niezbędna. W sentencji wyroku Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że wspomniane pominięcie jest niezgodne z konstytucją, i powołał się na art. 64 ust. 2, czyli na równą dla wszystkich ochronę prawną.

Sądy administracyjne, jak wskazał Trybunał, będą sobie z tym radzić, tyle że podstawą do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny jest decyzja. A zatem ważną, istotną kwestią będzie to, co będą robiły gminy. Ta materia jest skomplikowana, więc mam nadzieję, że... No, to, co powiedział pan minister, świadczy o bardzo rozsądnym podejściu do sprawy.

Chciałabym zauważyć jeszcze jedno. Jeżeli nie podejmiemy żadnej inicjatywy ustawodawczej i ta sprawa nie zostanie uporządkowana, to będziemy mieli na głowie Europejski Trybunał Praw Człowieka, który będzie zasądzał Rzeczypospolitej Polskiej odpowiednie kwoty odszkodowań.

W związku z tym popieram pana ministra i uważam, że jako sądy administracyjne możemy z satysfakcją przyjąć tę propozycję. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Absolutnie nie ma co do tego wątpliwości. W tej chwili mówimy już nie o zasadzie, tylko o taktyce czy strategii wykonania tego orzeczenia. Prace w ministerstwie trwają, niemniej jednak, jak mówiłem, nie możemy zacząć się tym zajmować bez przygotowywanego przez ministerstwo projektu.

W tej sytuacji składam wniosek, żeby nie nadawać tej sprawie biegu legislacyjnego, bo w tej chwili po prostu nie jesteśmy jeszcze do tego przygotowani.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (5)

(*Głos z sali: Jednogłośnie.*)

Dziękuję bardzo. Dziękuję bardzo, Panie Ministrze.

Ostatni punkt naszego posiedzenia to rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., dotyczącego ustawy z 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach.

Bardzo proszę o przedstawienie sentencji wyroku i płynących z niej wniosków. Pan doktor Jarentowski.

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

Dziękuję.

Jest to ciąg dalszy dyskusji, więc nie będę już przytaczał wspomnianego wyroku. Przypomnę tylko, że komisja odroczyła sprawę ze względu na zapowiedź przedstawiciela rządu, że wyrok ten zostanie wykonany. Rząd przygotował

całkowicie nowy projekt ustawy, ale w swojej pierwotnej wersji nadal budził on wątpliwości konstytucyjne, nawet większe niż wcześniej, bo nie skracał terminów na przygotowanie zgromadzenia, a w niektórych przypadkach nawet je wydłużał. W każdym razie wydaje się, że ostateczna wersja, jaka trafiła do Sejmu – zapowiedziano już jej pierwsze czytanie – spełnia wymogi, o których mówił Trybunał Konstytucyjny.

No, w jednym przypadku niepotrzebnie przewiduje się co do zasady sześć zamiast trzech dni oczekiwania na planowane zgromadzenie. I na pewno trzeba to zmienić tak, żeby było to zgodne z konstytucją.

(*Przewodniczący Piotr Zientarski: Roboczych?*)

Sześć dni kalendarzowych, co czasami, jeśli w grę wchodzi sobota, niedziela czy święto, de facto równa się trzem dniom roboczym. W każdym razie na ogół oznacza to wydłużenie tego terminu, więc pewnie będzie to wymagało skrócenia.

Oprócz tego nowością jest to, że projekt rządowy nie wyklucza już odbywania się dwóch zgromadzeń w tym samym miejscu, choć być może będzie to jeszcze budzić wątpliwości, bo w kluczowym miejscu regulacja ta mówi, że jeżeli na rozprawie administracyjnej organizatorzy zgromadzeń nie uzgodnią miejsca lub czasu zgromadzeń w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, to będą oni dokonywali wyboru miejsca lub czasu zgromadzeń zgodnie z kolejnością wniesienia zawiadomień o zamiarze zorganizowania zgromadzenia. Przepis ten nie mówi wprost, że dwa zgromadzenia nie mogą odbyć się w tym samym miejscu, ale niewykluczone, że tak właśnie będzie interpretowany. Tak więc to chyba też wymagałoby zmiany, bo Trybunał zwracał uwagę, że organy administracji publicznej nie mogą zakładać, że dwa zgromadzenia, które będą się odbywały w tym samym miejscu i w tym samym czasie, mogą spowodować jakieś straty czy szkody. Zależy to raczej od liczby ludzi, którzy przebywają w danym miejscu. Jedno zgromadzenie może przecież skupiać w tym samym miejscu i czasie, powiedzmy, dwadzieścia tysięcy ludzi, ale przecież nikt nie kwestionuje tego, czy może się ono odbyć. Może być też tak, że w tym samym miejscu odbywają się dwa kilkusetosobowe zgromadzenia, a więc gromadzące znacznie mniej ludzi. Dlaczego więc mielibyśmy zakładać, że mogłoby tam dojść do naruszenia prawa czy porządku publicznego?

Ponadto ustawa, co też jest nowością, przewiduje w sprawach dotyczących zgromadzeń postępowanie uproszczone. Przepis ten mówi, że w przypadku, gdy organizator zgromadzenia uzna, że planowane zgromadzenie nie będzie powodować utrudnień w ruchu drogowym, a w szczególności nie będzie powodować zmian w jego organizacji, to można zastosować uproszczone przepisy, w których na zgłoszenie takiego zgromadzenia przewiduje się dwa dni. A więc dochodzi tu do skrócenia terminu.

No i kolejna nowość, też oczekiwana przez Trybunał, to zgromadzenia spontaniczne, które do tej pory w projekcie rządowym nie były regulowane w ogóle, a więc de facto były zakazane. No a w każdym razie ich uczestnicy nie mogli korzystać z ochrony władz publicznych. Zresztą przepisy te nie definiują nawet, co to jest zgromadzenie

spontaniczne. Tak właśnie brzmi po prostu tytuł rozdziału. Uczestnicy zgromadzenia spontanicznego nie mogą zakłócać przebiegu zgromadzenia organizowanego w trybie przepisów rozdziału 2 i 3, ale oczywiście mogą korzystać z pomocy organów władzy publicznej, w szczególności Policji. Przepisy milczą na temat zgłaszania takiego zgromadzenia, a więc można powiedzieć, że spełniają oczekiwania Trybunału Konstytucyjnego.

I to tyle, jeśli chodzi o zreferowanie projektu rządowego. Teraz komisja może już powrócić do przerwanej dyskusji na ten temat i zdecydować, czy w kontekście projektu, w większym stopniu niż poprzednio spełniającego wymogi konstytucyjne zawarte w wyroku, podjęcie własnej inicjatywy miałyby sens. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Jak rozumiem, pańska sugestia jest taka, że przygotowane przez rząd propozycje dotyczące tej... No, pamiętam, że pierwotnie była to przecież inicjatywa prezydencka.

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: Tak, ale inicjatywa prezydencka nie miała związku z wykonaniem tego wyroku. Dotyczyła ona kwestionowanego przez Trybunał...)

Ale już wtedy mówiliśmy o tym, że brakuje przepisów o zgromadzeniach spontanicznych. Pamiętam to doskonale, bo przecież wprowadzaliśmy do tej ustawy prezydenckiej istotne poprawki.

Jak rozumiem, sugestia Biura Legislacyjnego jest taka, że nie ma konieczności inicjowania w tym zakresie nowego postępowania legislacyjnego z uwagi na to, że wnioski wynikające z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zostały już zrealizowane w przygotowywanej ustawie. Tak?

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

W znacznej mierze tak. A poza tym na stronie internetowej Sejmu widnieje informacja, iż ustawę skierowano już do pierwszego czytania, co oznacza, że nie będzie luki prawnej. Trybunał odroczył termin wejścia wyroku w życie, więc nie będzie luki prawnej w tym sensie, że nie dojdzie do takiej sytuacji, że przepisy wygasną, a nie będzie jeszcze nowej ustawy. Widać, że jest wola, aby uchwalić tę ustawę jeszcze przed terminem wejścia wyroku Trybunału w życie.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Druk sejmowy nr 3518, z 17 czerwca.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Niepokoi mnie jedynie to nieostre sformułowanie „w znacznej mierze”. Czy możemy być spokojni, że wyrok ten zostanie co do zasady zrealizowany? Rozumiem, że są różne możliwości. Przecież jest jeszcze możliwość naniesienia poprawek w Senacie, ale chodzi o to, czy ta ini-

cyjatywa... Pan powiedział: „w znacznej mierze”. No a my, jeśli tylko zobaczylibyśmy, że pewne kwestie z orzeczenia Trybunału nie są realizowalne, musielibyśmy się tym zająć. Skoro jednak tak nie jest, to możemy spokojnie oczekiwać tej ustawy w Senacie.

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

Powiem krótko: Trybunał zakwestionował w nowelizacji to, że wydłużono termin zgłaszania zgromadzeń z trzech dni kalendarzowych do trzech dni roboczych, a także to, że...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ale to są rozwiązania alternatywne.)

Tak, ale...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: No, pan powiedział, że nowelizacja wykonuje wyrok Trybunału w znacznej mierze, ale przecież Trybunał nie wskazywał, ile powinno to być dni.)

Odpowiadam: Trybunał tego nie wskazywał, ale na pewno nie sugerował też, żeby ten termin wydłużyć, tak jak czyni to ostateczny projekt rządowy, według którego podstawowa forma zgromadzenia wymaga zgłoszenia z sześciodniowym wyprzedzeniem. A więc sformułowanie „w znacznej mierze” dotyczy tego właśnie problemu. Nie może tak zostać, trzeba to jednak skrócić.

A poza tym trzeba jeszcze doprecyzować ten przepis o odbywaniu się dwóch zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie. Trybunał wyraźnie powiedział, że władza publiczna nie może zakładać, że jeśli w tym samym miejscu i czasie odbywają się dwa zgromadzenia, na przykład stowarzyszenia hodowców kanarków i zwolenników jazdy na rowerze, to doprowadzi to do zakłócenia porządku publicznego. Decyzję o zakazie zgromadzenia władza publiczna może podjąć w trakcie zgromadzenia, ale nie może z góry zakładać, że będzie miało miejsce coś złego, i odmawiać jednemu z organizatorów zgromadzeń tylko dlatego, że...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Jest jeszcze drugie zgromadzenie.)

...jego pismo wpłynęło parę minut później.

Poprzedni projekt budził większe wątpliwości, a obecny projekt rządowy, można powiedzieć, idzie w kierunku doskonałości, bo przewiduje nawet prostszy tryb odwoławczy. Do tej pory władza była po stronie gminy, wojewody i dopiero potem sądu, a według ostatecznej wersji projektu, który trafił do Sejmu, od decyzji wójta będzie można od razu odwołać się do sądu okręgowego. Tak więc jest to nawiązanie do praktyki stosowanej w niektórych krajach, gdzie od razu idzie się do sądu. Niektórzy proponowali nawet, żeby o zakazie od razu decydował sąd, na przykład na wniosek jakiegoś organu administracji, ale w tym zakresie projekt i tak spełnia już wszystkie wymogi. Wprowadza on też zgromadzenia spontaniczne i tę pośrednią formę zgromadzeń, które zdaniem organizatora nie będą zakłócały porządku, w szczególności na drogach publicznych.

Tak więc biuro sugeruje, żeby nie wykonywać tego wyroku samodzielnie, ale wprowadzić poprawki do projektu rządowego, kiedy trafi on już do Senatu – oczywiście o ile nie zostaną one wprowadzone na etapie sejmowym. Chodzi o to, żeby skrócić ten sześciodniowy termin i żeby zmienić przepis dotyczący dwóch zgromadzeń tak, aby co do zasady w tym samym miejscu i czasie mogły się odbywać zgromadzenia organizowane przez więcej niż jeden podmiot. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję za wyczerpujące wyjaśnienia. W tej chwili nie mam już wątpliwości.

Proszę.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Ta nowa ustawa uchyla ustawę z 1990 r., więc myślę, że nie ma takiej potrzeby, żebyśmy podejmowali kolejną inicjatywę.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Tak więc składam wniosek...

(*Senator Bohdan Paszkowski:* Mam pytanie.)

Jeszcze pan senator Paszkowski.

Senator Bohdan Paszkowski:

Jak rozumiem, w samym uzasadnieniu projektu zawarta jest myśl, że wykonuje on również wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Tak?

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

Tak, taki właśnie jest cel nowej ustawy.

(*Przewodniczący Piotr Zientarski:* Otóż to.)

Ale nawet jeśli inicjatorowi ustawy przyświecał taki a nie inny cel, to zdaniem Biura Legislacyjnego nie oznacza to, że nie ma w niej żadnych szczegółów do poprawy.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Oczywiście, ale to już kwestia pewnych, że tak powiem, alternatywnych rozstrzygnięć.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Tak jest.

Kto jest za wnioskiem, żeby nie nadawać tej sprawie biegu legislacyjnego? (5)

Jednogłośnie.

Dziękuję bardzo.

Wobec wyczerpania porządku obrad zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

(*Koniec posiedzenia o godzinie 9 minut 40*)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii