



SENAT RP

# ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Posiedzenie**  
**Komisji Ustawodawczej (11.)**  
w dniu 18 stycznia 2012 r.

VIII kadencja

---

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2011 r. (sygn. akt K 19/08) dotyczącego ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (cd.).
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2011 r. (sygn. akt SK 41/09) dotyczącego ustawy o gospodarce nieruchomościami.
3. Rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 sierpnia 2010 r. (sygn. akt S 3/10) dotyczącego luki prawnej w kwestii regulacji stosunków między stronami umowy deweloperskiej.
4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 października 2010 r. (sygn. akt K 10/08) dotyczącego ustawy – Prawo ustroju sądów powszechnych.
5. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2010 r. (sygn. akt P 37/09) dotyczącego ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
6. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2010 r. (sygn. akt Kp 1/09) dotyczącego ustawy o organizacji rynku rybnego.
7. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2010 r. (sygn. akt P 28/09) dotyczącego ustawy o izbach lekarskich.
8. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2010 r. (sygn. akt K 2/10) dotyczącego ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.
9. Rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 r. (sygn. akt S 2/10) dotyczącego zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 03)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Rozpoczynam posiedzenie Komisji Ustawodawczej. W porządku obrad mamy...

(Głos z sali: Dziewięć punktów.)

...dziewięć punktów. Nikt nie zgłasza do porządku zastrzeżeń ani uzupełnień, w związku z czym przyjmujemy porządek według doręzonego państwu senatorom druku.

Rozpoczynamy punkt pierwszy posiedzenia: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2011 r. dotyczącego ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów. Jest to kontynuacja naszego posiedzenia w tym przedmiocie. Orzeczenie było już prezentowane, chodzi więc o to, żeby pani mecenas Katarzyna Konieczko była łaskawa przedstawić to, czego jeszcze nie powiedziano, a co zdaniem pani legislator byłoby dla nas interesujące.

Bardzo proszę.

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

Może przypomnę krótko, że Trybunał stwierdził, iż art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze w zakresie, w jakim dotyczy sędziów, jest niezgodny z art. 2 konstytucji, a w zakresie, w jakim dotyczy pozostałych zawodów prawniczych – z art. 2 i art. 61 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. W istocie problem sprowadzał się do tego, że ustawa lustracyjna przesądzała o tym, iż sądy dyscyplinarne orzekające w sprawach dotyczących sędziów, adwokatów, radców prawnych, radców i starszych radców Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, notariuszy oraz komorników powinny po orzeczeniu sądu powszechnego stwierdzającym fakt kłamstwa lustracyjnego orzec karę bądź to złożenia sędziego z urzędu, bądź wykluczenia z danego zawodu prawniczego. Trybunał uznał, że w związku z tym, iż zawody prawnicze mają swoje sądownictwo dyscyplinarne, sądy dyscyplinarne powinny orzekać, jaka kara powinna być wymierzana osobom, które zostały uznane za kłamców lustracyjnych w postępowaniu dyscyplinarnym. I tutaj ustawodawca nie może ograniczać zakresu kognicji sądów dyscyplinarnych.

Ponieważ na poprzednim posiedzeniu komisji nie podjęli państwo senatorowie uchwały w przedmiocie bądź to wniesienia projektu, bądź uznania, że wyrok nie wymaga wykonania, tak jak to sugerowano w przedłożonej państwu senatorom informacji, pozwoliłam sobie sporządzić zestawienie przepisów, które mogą ułatwić podjęcie decyzji. Po pierwsze, jest to katalog z art. 4, który przesądza o tym, jakie osoby podlegają ustawie lustracyjnej. Jest to katalog funkcji, które dana osoba może utracić w związku ze stwierdzeniem kłamstwa lustracyjnego. Po wtóre, w zestawieniu mają państwo senatorowie ujęte przepisy, które zarówno determinują obowiązek złożenia oświadczenia o tym, czy ktoś współpracował, czy też nie współpracował, jak i dotyczą dalszej procedury związanej ze złożeniem takiego oświadczenia, a zwłaszcza art. 21a, który stanowi, jakie są skutki orzeczenia sądu lustracyjnego.

Przytoczyłam również art. 21h, który wprowadzie już nie obowiązuje, ma jednak istotne znaczenie dla interpretacji przepisów, które nadal są w systemie prawa. W związku z tym pierwszą konkluzją, jaką tutaj należy przytoczyć, jest to, że wśród funkcji wyliczonych w art. 4 mamy ujęte przede wszystkim te, na które dane osoby są wybierane i które mogą być sprawowane kadencyjnie. Poza tym, jak to zauważał sam Trybunał w poprzednich orzeczeniach, są to funkcje związane ze sprawowaniem imperium, pewnego władztwa. Wprowadzie utrata takich funkcji następuje obecnie z mocy ustawy, ustawa jednak nie zamyka drogi do sprawowania ich ponownie w razie powtórnego wyboru. Jedyne z art. 21a wynika, że to sąd na mocy orzeczenia stwierdzającego fakt popełnienia kłamstwa lustracyjnego przesądza, czy dana osoba będzie mogła sprawować funkcję, którą utraciła, bądź też inną funkcję ujętą w tym katalogu po upływie trzech czy większej liczby lat – tutaj mamy zakres pozbawienia funkcji od trzech do dziesięciu lat. Ponadto sąd w zasadzie powinien zamieścić w wyroku stwierdzenie dotyczące tego, że lustrwana osoba, podejmując pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z nimi, działała pod przymusem, w obawie utraty życia lub zdrowia przez nią lub przez osoby jej najbliższe, i fakt ten powinien być wyraźnie stwierdzony w orzeczeniu. Poza tym zachodzi wątpliwość, czy w takim wypadku sąd orzekający w sprawie kłamstwa lustracyjnego powinien wymierzyć sankcję objętą art. 21a ust. 2b, to jest pozbawienie prawa pełnienia funkcji publicznej na okres od trzech do dziesięciu lat. Wątpliwość ta jest związana z tym, że w poprzednim wyroku Trybunał, orzekając o niezgodności przepisu, który państwo senatorowie mają tam ujęty, czyli art. 21h, stwierdził, że w wypad-

ku osób, które wprawdzie podjęły współpracę, ale była to współpraca wymuszona, pozbawienie funkcji publicznej na okres dziesięciu lat – bo wtedy była tylko taka sankcja, bez możliwości niuansowania – jest niezgodne z konstytucją. Mimo że ustawodawca nie wprowadza tutaj zróżnicowania co do tego, czy współpracę podjęto pod przymusem czy nie, a wyraźnie łączy zakaz sprawowania funkcji publicznych z samym faktem złożenia nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego, to wydaje się, iż w takiej szczególnej sytuacji, gdy współpraca została podjęta pod przymusem, sąd powinien odstąpić – choć z przepisu to nie wynika – od orzeczenia zakazu pełnienia funkcji publicznej. Tym samym osoba taka utraciłaby funkcję publiczną sprawowaną w danym momencie z mocy prawa, jednocześnie jednak nie byłaby objęta zakazem dotyczącym dalszego okresu. Przy czym są to jedynie spekulacje związane z poprzednim orzeczeniem Trybunału i brzmieniem uzasadnienia, ustawodawca bowiem nie niuansował tej odpowiedzialności w ustawie i nie różnicował sytuacji takich osób. Jak wynika z posiadanych przeze mnie informacji, dotąd sądy nie były zmuszone stosować tu tego przepisu w takim zakresie, przynajmniej tak zapewniał mnie dyrektor Biura Lustracyjnego Instytutu Pamięci Narodowej, który stwierdził, że do tej pory nie odnotował on wypadku, żeby dana osoba została uznana za kłamcę lustracyjnego i jednocześnie żeby sąd stwierdził, że ta współpraca była wymuszona. Owszem, zdarzył się chyba zaledwie jeden taki wypadek, że ktoś stwierdził, iż miała miejsce taka współpraca, złożył takie oświadczenie, a jednocześnie wystąpił do sądu o ustalenie, zgodnie z art. 20 ust. 3, że tej współpracy dopuścił się w związku z wywieraniem na niego określonej presji. Wówczas sąd zawarł w swoim orzeczeniu stwierdzenie, że współpraca ta była podjęta pod wpływem presji, ale ponieważ lustrowany mówił, iż współpracował, oświadczenie było prawdziwe, sąd więc nie musiał wymierzać kary zakazu pozbawienia pełnienia funkcji.

To są konkluzje związane z osobami, których nie dotyczyło to ostatnie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, ale dyrektor Biura Lustracyjnego IPN zwrócił nam uwagę na jeszcze jedną kwestię, dotyczącą osób, o których już orzekł Trybunał, a mianowicie pracujących w zawodach prawniczych. To jest kwestia całkowitego wykluczenia z danego zawodu – która już się przewinęła w samym wyroku – co jednak nie do końca odpowiada prawdzie, mamy bowiem jeszcze inny wyrok Trybunału, mówiący o tym, że choćby adwokaci czy radcowie prawni mają prawo powrotu do zawodu, ale pozostaje kwestia sędziów, którzy faktycznie w razie wykluczenia z zawodu tracą to prawo na zawsze. No i sugestia, może dość zaskakująca, dyrektora Biura Lustracyjnego była taka, żeby właśnie w takim kierunku próbować wykonywać wyrok, czyli wprowadzić dodatkową karę dyscyplinarną w zawodach prawniczych, sprowadzającą się do tego, że dana osoba w związku z kłamstwem lustracyjnym byłaby pozbawiona prawa wykonywania zawodu na określony czas. Powstaje jednak pytanie, czy takie posunięcie byłoby właściwe. Można się tu zastanawiać, dlatego że w wypadku sędziów mamy jednak urząd szczególny, który cieszy się określonymi gwarancjami, w tym przede wszystkim gwarancjami konstytucyjnymi. No i ustawodawca z pewnych względów przyjmuje, że osoba, która

zdyskwalifikowała się moralnie z tego powodu czy z jakichś innych powodów w takim stopniu, że należało ją pozbawić urzędu sędziego, nie powinna już do tego zawodu wracać. Pytanie jest więc takie: czy jeśli sąd dyscyplinarny, który będzie dysponował pewną swobodą i będzie mógł uznać, że kłamstwo lustracyjne było i powody współpracy były tak naganne, iż jednak należy danego sędziego złożyć z urzędu, powinniśmy wprowadzać jakiś czas tego złożenia z urzędu? Bo jeżeli chodzi o inne zawody prawnicze, no to, jak mówię, już tego problemu nie będzie, bo wykluczenie czy, ściśle rzecz biorąc, wykreślenie chociażby z listy adwokatów będzie skutkowało tym, że dana osoba będzie mogła po jakimś czasie wrócić do tego zawodu. Tutaj jeszcze będziemy się zastanawiać, jaki to będzie okres, ale to już na tle innego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

W związku z tym do decyzji komisji pozostaje nadal to, czy podejmować prace związane z wykonaniem wyroku, przy czym sugestia płynąca z IPN, przynajmniej w rozmowie telefonicznej, była raczej zaskakująca. Dyrektor biura wskazywał bowiem na gorsze usytuowanie tych osób, które mogą być pozbawione zawodu na zawsze. Ale tu właśnie chodzi o tych sędziów, którzy i tak są traktowani inaczej niż pozostałe osoby pełniące funkcje publiczne.

Co do pozostałych osób, które są zobowiązane do składania oświadczeń lustracyjnych, to wprawdzie orzeczenie stwierdzające kłamstwo lustracyjne wywołuje skutek z mocy prawa i pozbawia funkcji, jednak nie jest to pozbawienie na zawsze, lecz na okres zgodny z orzeczeniem sądu. Poza tym z informacji udzielonych w rozmowie telefonicznej przez dyrektora Biura Lustracyjnego IPN wynika, że faktycznie takich wypadków jest coraz mniej i że one w ogóle nie są zbyt liczne. Czy więc również ze względów ekonomii procesu legislacyjnego zachodzi potrzeba podejmowania inicjatywy? Dziękuję.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Ja podzielam wątpliwości, które pani mecenas przedstawiła przed chwilą. Czy ze względu na brak odniesienia praktycznego – bo jeśli nie było żadnego wypadku, a właściwie był jeden, ale nie dotyczyłby naszej inicjatywy – celowe jest nadawanie biegu legislacyjnemu temu orzeczeniu? Ja raczej bym się skłaniał ku temu, żeby uznać, iż jest to niecelowe, bo rzeczywiście, jeśli można mieć wątpliwości, czy będą adresaci tych norm...

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

Sądzę, że w pojedynczych wypadkach takie sprawy mogłyby być rozpoznawane na podstawie nowych przepisów, pytanie jednak, czy jest to aż tak istotna sprawa. Jest ona niewątpliwie ważna, ale mnie chodzi o ekonomikę procesu legislacyjnego, trzeba bowiem zwrócić uwagę, że takich wypadków będzie coraz mniej, bo jednak...

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Praktycznie w ogóle ich nie ma.)*

Właśnie.

...Większość osób sprawujących funkcję publiczną już do tej pory złożyła oświadczenia lustracyjne i, obejmując kolejną, identyczną lub podobną funkcję publiczną, jedynie przedstawia informację o tym, że już oświadczenie zostało złożone. Pytanie więc, czy tych...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: No a młodzi już...)

Czy procesów inicjowanych przez prokuratorów IPN będzie na tyle dużo, że...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Czy w ogóle będą?)

Tak, czy w ogóle będą.

...Nasza inicjatywa...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Dlatego pytam: czy w ogóle są potencjalni adresaci?)

...miałyby szansę powodzenia? Tak.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Właśnie o to chodzi. Bo ja mam wątpliwość, czy w ogóle będzie jakikolwiek wypadek tego rodzaju, tym bardziej że w tej chwili sędziami są osoby, które jednak raczej już przeszły proces lustracyjny, a jeśli przystępują z innych zawodów, jak adwokatura, to przecież tam również był przeprowadzany ten proces. U radców nie było go wcześniej.

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko: Jeśli można, chciałabym jeszcze dodać...)

Tak, tak.

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

Jeśli można, chciałabym dodać, że z dotychczasowej praktyki stosowania tych przepisów, właśnie już znowelizowanych w związku z wcześniejszym orzeczeniem Trybunału, a konkretnie z art. 21a, wynika, że zakaz sprawowania funkcji publicznej wobec pozostałych osób jest orzekany raczej w tym dolnym marginesie, czyli na około trzy lata.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: No tak.)

Osoba traci funkcję publiczną i z art. 4 zostaje pozbawiona możliwości ubiegania się o tę funkcję publiczną przez trzy lata.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Rozumiem. Dziękuję bardzo.

Ja już na początku udzieliłem sobie głosu w ramach dyskusji, przedstawiłem swoją propozycję i skłaniam się ku temu, żebyśmy podjęli uchwałę o niecelowości nadawania temu biegowi.

Czy ktoś jeszcze chciałby zabrać głos w dyskusji? Nie ma chętnych.

Proponuję więc, byśmy głosowali nad tym wnioskiem.

Kto jest za przyjęciem mojego wniosku o niecelowości nadawania temu biegowi? (4)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Dziękuję bardzo.

Przystępujemy do kolejnego punktu naszego posiedzenia: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2011 r. dotyczącego ustawy o gospodarce nieruchomościami. I znów poproszę panią mecenas Katarzynę Konieczko o przedstawienie orzeczenia.

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

Orzeczenie Trybunału z dnia 13 czerwca 2011 r. dotyczyło art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jest to orzeczenie zakresowe i dotyczy praw tych osób, które zostały w tym przepisie pominięte, jeśli chodzi o możliwość uzyskania odszkodowania za nieruchomości zwane nieruchomościami warszawskimi. Zgodnie z art. 215 ust. 2 o odszkodowanie może ubiegać się osoba, która została pozbawiona domu jednorodzinnego, i to tylko wtedy, gdy przeszedł on na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., bądź też osoba, która została pozbawiona działki, jeśli ta działka mogła przed wejściem w życie dekretu warszawskiego zostać zagospodarowana pod budowę domu jednorodzinnego, i to też tylko wtedy, gdy osobę tę pozbawiono takiej działki przed 5 kwietnia 1958 r. W ramach odszkodowania, jak stanowi dalej przepis, właściciel albo jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego.

Przepis art. 215 ust. 1 stanowi z kolei o odszkodowaniach za gospodarstwa rolne przejęte w trybie dekretu warszawskiego i wraz z ust. 2, który był przedmiotem orzeczenia Trybunału... Oba te przepisy odzwierciedlają treści normatywne wyrażone we wcześniej obowiązujących przepisach, czyli w art. 83 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości oraz w art. 53 ust. 1 i 2 jeszcze wcześniejszej ustawy – o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości. Te szczególne postanowienia zostały wprowadzone początkowo obok art. 9 dekretu warszawskiego, który gwarantował wszystkim pozbawionym nieruchomości prawo do odszkodowania. Dopiero art. 82 ustawy z 1985 r. przesądził, że z dniem 1 sierpnia 1985 r., czyli z datą wejścia ustawy w życie, wygasają prawa do odszkodowania za grunty przejęte przez państwo, za budynki i części składowe nieruchomości. Jednocześnie wyznaczono nowy termin składania wniosków o przyznanie prawa użytkowania wieczystego. Wcześniej termin ten był już przedłużany na mocy uchwały Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 1965 r. i ostatecznie na mocy wspomnianej ustawy wyznaczono termin do 31 grudnia 1988 r.

Innymi słowy, wszystkie te przepisy stworzyły reżim prawny decydujący o uprawnieniach byłych właścicieli gruntów warszawskich, a zwłaszcza doprowadziły do tego, że niektórzy z właścicieli zostali potraktowani przez ustawodawcę w sposób uprzywilejowany, to znaczy przyznano im możliwość ubiegania się o odszkodowanie w sytuacji, gdy nie skorzystali z możliwości złożenia wniosku o przyznanie prawa użytkowania wieczystego czy też praw, które wcześniej stanowiły odpowiedniki prawa użytkowania wieczystego, bądź też takie prawa z jakichś względów, pomimo złożenia wniosku, nie zostały im przyznane.

Trybunał badał przytoczony przepis pod kątem wypełnienia standardów płynących z art. 64 ust. 2 konstytucji, czyli przepisu, który poręcza równą dla wszystkich ochronę prawa własności i praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia, a także art. 32 ust. 1, który gwarantuje wszystkim równość, i art. 31 ust. 3, który wyznacza granice dla dopuszczalnych ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw. Trybunał stwierdził, że znaczenie ma przede wszystkim to, iż prawo majątkowe, jakim jest prawo do odszkodowania, jest tutaj surogatem prawa własności. Stąd też, jeżeli konstytucja szczególnie chroni własność i jest to niejako gwarancja ustrojowa, również prawo do odszkodowania powinno być szczególnie chronione, a przy tym powinno być chronione w sposób równy, bez względu na to, jakim podmiotom miałyby przysługiwać. Zdaniem Trybunału art. 215 ust. 2 nie spełnia przywołanych gwarancji konstytucyjnych, albowiem różnicuje tę ochronę prawną ze względu na to, czy dana osoba posiadała nieruchomości, która była zabudowana domem jednorodzinny lub też mogła takim domem być zabudowana, bądź posiadała innego rodzaju nieruchomości. Osoby, które miały nieruchomości innego rodzaju, nie mogą bowiem ubiegać się o odszkodowanie.

Trybunał nie dopatrywał się żadnych przesłanek, które mogłyby usprawiedliwiać takie posunięcie ustawodawcy. Uznał, że jest to ograniczenie, które nie znajduje żadnego usprawiedliwienia w zasadzie proporcjonalności i w zasadzie równości, a tym samym art. 215 ust. 2 musiał zostać uznany za niekonstytucyjny. W związku z tym, że orzeczenie Trybunału miało formę rozstrzygnięcia zakresowego i dotyczyło tak zwanego pominięcia legislacyjnego, skutkiem orzeczenia w istocie nie jest luka w systemie prawnym, lecz orzeczenie zmusza ustawodawcę do podjęcia prac legislacyjnych w celu uregulowania kwestii, które zdaniem Trybunału powinny znaleźć odzwierciedlenie w ustawie, czyli kwestii zapewnienia prawa do odszkodowania osobom, które utraciły inne nieruchomości aniżeli te, o których mowa w sentencji orzeczenia, czyli właścicielom domów jednorodzinnych czy działek, które mogły być zabudowane domami jednorodzinnymi.

Trybunał wprawdzie nie zawarł w swoim uzasadnieniu żadnych konkretnych wskazówek dla ustawodawcy, ja pozwoliłam sobie jednak przytoczyć w informacji cytaty z uzasadnienia, w którym jest mowa o tym, że ustawodawca może się zdecydować bądź na jednostkową interwencję poprzez przyznanie prawa do odszkodowania tym, którzy z takiego prawa zostali wyzuci, bądź też na kompleksowe uregulowanie całego problemu gruntów warszawskich. I w takim wypadku do decyzji ustawodawcy zostało pozostawione to, czy przyznanie odszkodowań za grunty warszawskie byłoby pełne, to znaczy, czy odszkodowania stanowiłyby odzwierciedlenie wartości utraconych nieruchomości, czy też nie. Trybunał nie sprzeciwia się bowiem regulacji, która przyjmowałaby zasadę jedynie częściowego odszkodowania.

Jak dotąd żaden z uprawnionych podmiotów nie wystąpił z inicjatywą ustawodawczą, warto jednak wspomnieć o inicjatywie, która dojrzewała w Ministerstwie Skarbu Państwa jeszcze w 2008 r. Chodzi mianowicie o projekt ustawy, która regulowałaby kwestie reprivatyzacyjne związane z nacjonalizacją, jaka dokonana się na mocy

różnych ustaw i dekretów. Co istotne, projekt ten pomijał zagadnienie gruntów warszawskich i mimo że prace nie dotyczyły tych gruntów, warto wspomnieć, że prace nad projektem uległy zawieszeniu. Okazało się bowiem, że jego wprowadzenie w życie byłoby zbyt kosztowne dla budżetu państwa, wobec czego minister nie chciał przedstawiać konkretnych rozwiązań, na realizację których państwa nie byłoby stać. Niemniej wypowiedź Trybunału w tej sprawie czyni konieczną interwencję ustawodawcy, no i wydaje się, że rozwiązanie, które kompleksowo regulowałoby zagadnienia gruntów warszawskich, jest rozwiązaniem lepszym, a to chociażby z tego względu, że jak starałam się przytoczyć to państwu senatorom, w grę wchodzi szereg regulacji prawnych. Stan faktyczny jest w niektórych wypadkach tak zawiły, że trudno tutaj mówić, iż ustawodawca jednym posunięciem legislacyjnym załatwi całą sprawę. Ponadto nie tylko stany faktyczne są skomplikowane, niejednokrotnie również skomplikowana jest sytuacja prawna, chociażby właśnie ze względu na regulacje, które obowiązywały w międzyczasie i które dodatkowo niuansowały sytuację prawną różnych właścicieli i doprowadziły do takiego stanu, że w tej chwili trudno mówić, iż mamy jedną bazę wspólną dla wszystkich właścicieli gruntów warszawskich.

Niewątpliwie podjęcie prac legislacyjnych jest pilne, gdyż dalsze pozostawienie tej kwestii samemu orzecznictwu sądów, po pierwsze, naraża państwo czy też miasto stołeczne Warszawa na dodatkowe, być może jeszcze większe koszty, a po wtóre, skala tego zjawiska jest jednak uderzająca. W informacji jest między innymi wzmianka o liczbie adresów, co do których toczy się postępowanie związane z gruntami warszawskimi, i obecnie jest to ponad tysiąc dziewięćset adresów. Skala tego zjawiska wyrażająca się chociażby w szacunkach ministra infrastruktury przedstawionych przed Trybunałem, wynoszących około 40 miliardów zł, sprawia, że jednak ustawodawca powinien się tu wykazać jakąś inicjatywą. Niemniej trudno zasugerować jakikolwiek kierunek rozwiązań legislacyjnych, tym bardziej że ani Ministerstwo Skarbu Państwa nie podjęło się przeprowadzenia takiego projektu, ani też żadne z innych ministerstw. Wprawdzie w postępowaniu przed Trybunałem jest mowa o projekcie przygotowanym przez Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, nie udało mi się jednak dotrzeć do tego projektu. Nie jestem też w stanie powiedzieć, jak urzędnicy miasta stołecznego Warszawy widzą rozwiązanie tego problemu. Dziękuję.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję. Jeśli można, to udzielę głosu sobie.

Uważam, proszę państwa, że należy przynajmniej rozpocząć realizację tego wyroku. Oczywiście zdajemy sobie sprawę z tego, jaka jest sytuacja finansowa państwa. Trybunał wyraźnie podkreślał, że dochowanie wymogów konstytucyjnych w obecnej sytuacji nie musi polegać na przyjęciu zasady pełnego odszkodowania. Chodzi o to, żeby to odszkodowanie było i żeby osoby uprawnione mogły z tego prawa korzystać. Niezałatwienie tej sprawy, przeciąganie jej, to pewna niesprawiedliwość. Bo niektórzy, wygrywając odszkodowania, otrzymują je w całości,

a następnii już by mieli mniejsze. Trudno też mówić, jak wyglądałoby to później. Tym, którzy je otrzymali, trudno je teraz zabierać. Ale jest wielu zainteresowanych, którzy by chcieli nawet częściowej rekompensaty. W związku z tym uważam, że trzeba by rozpocząć prace, zwrócić się do Ministerstwa Skarbu Państwa i do Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy. Myślę, że te urzędy są najbardziej zainteresowane jako strona w postępowaniu, mają orientację i myślę, że tutaj absolutnie... Zresztą pani zasugerowała tę kwestię, jeszcze zanim padła ta propozycja, ja uznałem, iż rzeczywiście urząd miasta absolutnie powinien być instytucją wiodącą w tych kwestiach. Pamiętam, że wstępne stanowisko Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Skarbu Państwa, mieliśmy. Tam były rozbieżności między 40 miliardami zł...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak, tak.

...A chyba kilkunastoma. Tak?

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

A 18 miliardami zł. Czyli szacunki były dokonywane.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Do całości, tak, do całości. A część już...

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

Jeśli mogę sprostować, kwota 18 miliardów zł dotyczy nacjonalizacji tych gruntów, do których odnosił się projekt ministerstwa. On nie zajmował się gruntami warszawskimi, więc 40 miliardów zł to byłaby kwota dodatkowa. Na przykład w roku 2011...

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Oczywiście przy pełnym odszkodowaniu.)*

Tak, oczywiście przy pełnym odszkodowaniu.

...Fundusz reprivatyzacji, który ewentualnie mógłby stanowić źródło, do którego sięgilibyśmy w związku z odszkodowaniami...

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Miał tylko około 4 miliardów zł, tak?)*

...miał tylko nieco ponad 4 miliardy zł – 4 miliardy 500 tysięcy zł.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Tak, tak, właśnie.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Proszę, Pani Senator.

### **Senator Helena Hatka:**

Przepraszam, my przecież nie zakładamy, że w jednym momencie wszystkie roszczenia zostaną zaspokojone, tylko w koncepcji tej ustawy, w ramach dążenia do tego, żeby cała sprawa była całkowicie uporządkowana, można przecież znaleźć takie rozwiązanie kompromisowe, żeby to wszystko na przykład rozłożyć w czasie. Ale zgadzam się z panem przewodniczącym, że nie można zostawić tej sprawy niezakończoną, bo można się spodziewać też skarg

do Strasburga i wtedy odszkodowania, jakie państwo polskie będzie płaciło wraz z odsetkami, będą dużo większe. Wystarczy, że znajdzie się bardzo sprytna kancelaria prawna, która podejdzie do tej sprawy całościowo, i będziemy mieć duże problemy finansowe. To, że mamy problemy finansowe w Polsce, nie oznacza, że trzeba zostawić stan prawny taki, jaki jest.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Bo być może zaoszczędzimy...

*(Senator Helena Hatka: Dokładnie tak.)*

...jeśli to wszystko uregulujemy i zostanie to przyjęte przy jakimś procencie wartości rynkowej.

### **Senator Grażyna Sztark:**

Może by przychylić się do propozycji pani mecenas, żeby właśnie...

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Żeby się zwrócić...)*

Tak.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Tak, tak. Ja chcę zaproponować, żebyśmy przyjęli uchwałę, iż uważamy za celowe podjęcie działań legislacyjnych, a na wstępie zwrócenie się... Uzależniamy to od stanowisk i wyliczeń. Chodzi o to, żebyśmy już mogli przynajmniej proponować pewnego rodzaju warianty. Być może, że będziemy...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

No, to jest inna sytuacja.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak sobie wyobrażam.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak.

Kto jest za przyjęciem wniosku o celowości i o podjęciu współpracy z tymi instytucjami w celu wypracowania projektu czy ewentualnie jakichś alternatyw do projektu? (5)

Dziękuję bardzo.

Formalnie nie mamy jeszcze projektu, na razie więc nie wyznaczamy sprawozdawcy.

Kolejny punkt naszego posiedzenia to rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 2 sierpnia 2010 r. dotyczącego luki prawnej w kwestii regulacji stosunków między stronami umowy deweloperskiej.

Również pani mecenas Katarzyna Konieczko przedstawi nam orzeczenie. Bardzo proszę.

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

Z przyjemnością przedstawiam trzecie orzeczenie, albowiem nie wymaga ono wykonania. W istocie już zostało ono wykonane, więc sytuacja będzie tutaj dużo prostsza. Mianowicie postanowieniem z dnia 2 sierpnia 2010 r. w sprawie S 3/10 Trybunał przedstawił właściwym organom uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w pra-

wie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Chodzi mianowicie o potrzebę uregulowania stosunków między stronami umowy deweloperskiej w sposób zapewniający ochronę praw nabywców mieszkań. Trybunał wydał postanowienie na tle sprawy, w której osoby, które utraciły pulę środków zainwestowanych w mieszkanie zakupione u dewelopera, zwróciły się ze skargą konstytucyjną o stwierdzenie niezgodności art. 9 ustawy o własności lokali, to jest artykułu, który uważa się za jeden z podstawowych przepisów regulujących kwestie stosunków osób zawierających umowę o wybudowanie mieszkania przez dewelopera. Osoby te zaskarżyły niezgodność art. 9 z art. 2 konstytucji, czyli zasadą państwa prawnego, art. 32 konstytucji, czyli zasadą równości, art. 64, tu chodzi o gwarancje dotyczące prawa własności i innych praw majątkowych, art. 71 ust. 1 konstytucji, gdzie jest mowa o tym, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny – chodziło tu o to, że te osoby, tak jak mówiłam, utraciły środki finansowe zainwestowane w mieszkanie – i wreszcie z art. 75 ust. 1, który jest adresowany do władz publicznych i wyraża postulat prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym popierania ich dążenia do uzyskania własnego mieszkania.

Ostatecznie Trybunał stwierdził, że brak jest związku pomiędzy zaskarżonym art. 9 ustawy o własności lokali a zarzutami postawionymi w skardze i tym samym nie nadał jej biegu, dostrzegł jednak mankamenty ustawodawstwa, polegające na tym, że brak jest w istocie regulacji, które chroniłyby nabywców lokali mieszkaniowych. W związku z tym Trybunał uznał, iż zagrożone są wartości, które wyraża między innymi art. 76 konstytucji nakazujący ochronę konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Trybunał przeanalizował zarówno obowiązujący stan prawny, obowiązujące przepisy, jak i ich stosowanie w orzecznictwie sądowym i zwrócił uwagę przede wszystkim na to, że umowa deweloperska nie jest umową stypizowaną w kodeksie cywilnym ani też w żadnej innej ustawie i w związku z tym w istocie ma postać umowy nienazwanej, która łączy szereg elementów będących immanentnymi składnikami innych umów, jak też wyraża pewną więź czynności prawnych podejmowanych w ramach procesu budowlanego, gdzie podstawę i przyczynę działania dewelopera stanowi docelowy zamiar przekazania inwestycji użytkownikowi.

Trybunał zaakcentował tutaj zwłaszcza orzeczenie Sądu Najwyższego, w którym zostało przesądzone to, że umowa zawarta nawet w formie aktu notarialnego nie daje osobie oczekującej na wybudowanie mieszkania prawa do żądania przeniesienia własności takiego mieszkania, co byłoby typowym roszczeniem na gruncie art. 390, gdzie jest mowa o umowach przedwstępnych. Tam bowiem zawarcie umowy przedwstępnej sprzedaży mieszkania w formie aktu notarialnego uprawnia daną osobę do żądania przeniesienia takiej własności w trybie orzeczenia sądu.

Ponadto Trybunał zwrócił uwagę na to, że osoby które zawierają umowy deweloperskie, mają niekorzystną pozycję na gruncie przepisów prawa upadłościowego i naprawczego, albowiem w sytuacji ogłoszenia upadłości likwidacyjnej dewelopera syndyk przystępuje do sprzedaży

przedsiębiorstwa dewelopera, tutaj nieruchomości, w drodze przetargu, a następnie uzyskane w ten sposób sumy są dzielone przez syndyka, jako stanowiące masę upadłości, w określonej kolejności i osoby, które zawarły umowę z deweloperem, znajdują się dopiero w kategorii czwartej, czyli ich zaspokojenie następuje na równi z takimi wierzycielami jak firmy budowlane, dostawcy usług czy dostawcy materiałów. W związku z tym klienci deweloperów, czyli w istocie konsumenci, nie korzystają z żadnej ochrony ani na gruncie przepisów kodeksu cywilnego, ani też na gruncie przepisów ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze. Trybunał stwierdził, że takie zaniechanie ustawodawcze, czy w istocie taki brak regulacji, narusza powinności, które nakładają na państwo przepisy art. 76 konstytucji i art. 75 ust. 1 konstytucji, czyli tego, o którym wspomniałam, że nakazuje państwu wspierać działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

W związku ze stanowiskiem Trybunału Komisja Ustawodawcza Senatowi VII kadencji zwracała się w trybie współpracy do prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o podjęcie działań w celu wykonania orzeczenia. W odpowiedzi prezes Rządowego Centrum Legislacji wskazywał, że organem kompetentnym w tym zakresie jest prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a ponadto do współpracy przy wykonaniu orzeczenia powinny się włączyć również inne ministerstwa. Sprawę niejako załatwił poselski projekt ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, który po poprawkach Senatowi został uchwalony na ostatnim posiedzeniu Sejmu w dniu 16 września 2011 r. Tym samym mamy już obecnie ustawę o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, która zgodnie z art. 41 wejdzie w życie po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia, czyli, jeśli dobrze pamiętam, z dniem 29 kwietnia 2012 r.

Wydaje się, że ustawa ta w wystarczającym stopniu uwzględnia wskazówki zawarte w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego, albowiem przewiduje szereg mechanizmów, które mają chronić nabywców lokali. Przede wszystkim są tutaj nowe instrumenty, które mają zapewnić taką ochronę. Obok gwarancji bankowej, która już do tej pory była znana ustawodawstwu, chociaż w stosunkach z deweloperami nie była wykorzystywana, pojawiły się również otwarte i zamknięte mieszkaniowe rachunki powiernicze, które zabezpieczają wpłacane na nie środki w ten sposób, że po pierwsze, osoby, które wpłacają środki mają prawo żądania od banku informacji o stanie rachunku, a po wtóre, wypłata z tych rachunków na rzecz dewelopera następuje w wypadku otwartych inwestycji bądź w wypadku przechodzenia do kolejnych etapów, a w wypadku inwestycji zamkniętych dopiero po zakończeniu procesu inwestycyjnego i przeniesieniu własności mieszkania na osobę uprawnioną. Wprowadzono również ubezpieczenia.

Ustawodawca określił też zakres, jaki musi być uregulowany w umowach, czyli określił tak zwane istotne składniki umowy deweloperskiej. Istotne są również postanowienia ustawy, jeśli chodzi o to, że wyeliminowane zostały dotychczasowe wzorce umowne, które, mimo iż mogły być uznane za klauzule niedozwolone, wielokrotnie były przez deweloperów stosowane. Zadbano między innymi o to, aby odsetki przyznawane deweloperowi w ra-



zie zwłoki z zapłatą nie były wyższe od kar umownych, jakie przewidziano dla drugiej strony, gdyby to deweloper opóźniał się ze swoim świadczeniem. Wprowadzono również zakaz odstępowania od umów deweloperskich, gdyby umowa nie przewidywała waloryzacji, a poziom cen na rynku nieruchomości zmienił się w taki sposób, że deweloperowi opłacałoby się odstąpić od umowy choćby za zapłatą odstępnego, a sprzedać mieszkanie po znacznie wyższej cenie. Takie praktyki również miały miejsce i były zdecydowanie niekorzystne dla nabywców mieszkań.

Ostatnią z istotnych rzeczy, jaką uregulowano w ustawie, jest chociażby to, że wprowadzono szczególnie tryb postępowania upadłościowego w wypadku przedsiębiorców zajmujących się działalnością deweloperską, gdzie przewidziano między innymi rozwiązania polegające na możliwości dalszego prowadzenia inwestycji i po jej ukończeniu przeniesienia własności odrębnych lokali na uprawnionych, a ponadto szczególną pozycję osób, które zawarły umowy z deweloperami, jeśli chodzi o roszczenia do masy upadłości.

Wydaje się, że ustawa ta, jak już mówiłam, w pełni wyczerpuje wskazówki zawarte w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego. Należy jednak zaznaczyć, że znajdzie ona zastosowanie dopiero do tych umów, które będą zawierane po jej wejściu w życie, czyli po dniu 29 kwietnia 2012 r., co w istocie jest też zgodne z inną zasadą systemową, a mianowicie taką, że przepisy prawa materialnego znajdują zastosowanie dopiero do tych stosunków prawnych, które na ich podstawie są nawiązywane, a nie do stosunków nawiązanych pod rządami wcześniejszych przepisów. Jeśli chodzi o umowy, które zostały dotychczas zawarte, to oczywiście uprawnieni korzystają tylko z tych nielicznych środków ochrony, które przewiduje już obowiązujące ustawodawstwo, a dodatkowo deweloperzy mają obowiązek poinformować dane osoby, że co do nich nie będą znajdowały zastosowania szczególne instrumenty ochrony przewidziane nową ustawą. Mimo tych mankamentów wydaje się, że ustawodawca w pełni wywiązał się z obowiązku wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Dziękuję.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Czyli wniosek już właściwie został przedstawiony na wstępie. Wobec wykonania orzeczenia niecelowe jest wdrażanie naszego procesu legislacyjnego w trybie naszego regulaminu.

Czy państwo senatorowie mają inne zdanie w tym przedmiocie? Nie.

Głosujemy.

Kto jest za przyjęciem wniosku o nienadawaniu biegu tej inicjatywie? (5)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Dziękuję bardzo.

Przystępujemy do kolejnego punktu posiedzenia: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 października dotyczącego prawa o ustroju sądów powszechnych. Przypominam, że ta inicjatywa doczekała się

w poprzedniej kadencji pierwszego czytania, ale wskutek dyskontynuacji proces legislacyjny nie został zakończony. Ponieważ część osób już zna to orzeczenie, bardzo proszę, żeby pani legislator przedstawiła je w skrócie, jako że to powtarzamy, a komisja w pewnym zakresie jest tożsama.

Bardzo proszę.

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

Wspomnianym przez pana przewodniczącego wyrokiem Trybunał Konstytucyjny przesądził, że art. 80 §2b zdanie pierwsze ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych, rozumiany w ten sposób, że oczywista bezzasadność wniosku o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej obejmuje także zagadnienie wymagające zasadniczej wykładni ustawy, jest niezgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał orzekł w związku ze specyficzną sytuacją i w istocie wyrok był pokłosiem uchwały Sądu Najwyższego podjętej w składzie siedmiu sędziów, mającej moc zasady prawnej, w której Sąd Najwyższy przesądził, że sędziowie, którzy orzekali w oparciu o przepisy dekretu o stanie wojennym, nie sprzeniewierzyli się swojemu zawodowi i nie przekroczyli swoich uprawnień, a tym samym nie jest możliwe pociągnięcie ich do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Trybunał skupił się w swoim orzeczeniu na wykładni przesłanki oczywistej bezzasadności wniosku, bowiem to ta przesłanka stanowiła tu punkt zaczepienia. Przede wszystkim Trybunał przesądził, że ta przesłanka sama przez się nie stanowi o niekonstytucyjności danego przepisu, albowiem jest wypełniana treścią w procesie stosowania prawa przez sądy i wtedy, gdy są szczególne gwarancje proceduralne, sprawiające, że to wypełnienie treścią będzie odpowiadać innym normom konstytucyjnym, również nie można mówić o naruszeniu zasady określoności prawa. Zdaniem Trybunału nie jest zatem konieczna nowelizacja art. 80 §2b zdanie pierwsze z tego powodu, że przesłanka oczywistej bezzasadności uchybia zasadzie wywodzonej z art. 2 konstytucji, czyli właśnie zasadzie określoności przepisów prawa. Niemniej w opinii Trybunału, jak również w opinii sędziów, którzy złożyli zdania odrębne do tego orzeczenia, a zwłaszcza sędziego TK Ewy Łętowskiej, przesłanka oczywistej bezzasadności, która znajduje się w art. 80 §2b zdanie pierwsze ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, została tutaj użyta w niewłaściwym kontekście. Chodzi bowiem o to, że zgodnie z tym przepisem w razie oczywistej bezzasadności wniosku o pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej osoba, która decyduje o nadaniu dalszego biegu takiemu wnioskowi, odmawia dalszego rozpoznania wniosku. Innymi słowy wniosek taki nie trafia w ogóle do sądu dyscyplinarnego. Z przykładów, które przytacza w swym uzasadnieniu Trybunał i na które powołuje się również sędzia Łętowska w zdaniu odrębnym, wynika, że w innych procedurach, zarówno w procedurze cywilnej, jak i karnej, przesłankę oczywistej bezzasadności bada zawsze sąd i ewentualnie to sąd decyduje o tym, czy dane roszczenie bądź środek odwoławczy są oczywiście bezzasadne.

Tymczasem tutaj o zastosowaniu danej normy na podstawie oczywistej bezzasadności danego wniosku decyduje organ, który można nazwać organem administracyjnym, to jest prezes sądu dyscyplinarnego. W związku z tym w poprzedniej kadencji Komisja Ustawodawcza zainicjowała postępowanie legislacyjne, które miało na celu nadanie nowego brzmienia art. 80 §2b zdanie pierwsze poprzez wykreślenie przesłanki oczywistej bezzasadności, i w związku z tym to zdanie pierwsze miało brzmieć następująco: „Jeżeli wniosek o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej nie odpowiada warunkom formalnym pisma procesowego określonym w kodeksie postępowania karnego, prezes sądu dyscyplinarnego odmawia jego przyjęcia”. Jednocześnie w inicjatywie proponowano korektę redakcyjną innego przepisu w związku z tym, że zawierał puste odesłanie, ale w istocie projekt sprowadzał się do tego, aby uwzględnić zarówno wypowiedzi doktryny, jak i wspomniane wskazówki Trybunału co do tego, że przesłanka oczywistej bezzasadności powinna być wypełniana treścią przez organ, który cieszy się określonymi gwarancjami, w tym niezawisłością, a więc gwarancją, która jest immanentną cechą właśnie sądów, a nie organów administracyjnych. Jedynie można tutaj na marginesie wspomnieć, że podobna przesłanka oczywistej bezzasadności została wyeliminowana, jeśli chodzi o odmowę przyjęcia wniosku o wyłączenie sędziego na gruncie procedury cywilnej i w tym wypadku zasadność takiego posunięcia legislacyjnego nie budziła żadnych wątpliwości i nie była przedmiotem sprzeciwu ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości. Wydaje się zatem, że taka propozycja legislacyjna jest uzasadniona, choć, jak wspomniałam, poniekąd nie jest konieczną przesłanką stwierdzenia, że wyrok Trybunału został tu wykonany. Gdyby państwo senatorowie przychyliłi się do tej propozycji, to należałoby jednocześnie znowelizować prawo o ustroju sądów wojskowych, albowiem tam przepis art. 30 §5 zawiera podobne rozwiązanie. Dziękuję.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję. Uważam, że należy wszcząć postępowanie legislacyjne i wykonać ten wyrok...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak.

...Ponieważ argumentacja jest tu jasna i oczywista. Powinna być kontrola sądowa, a przesłanka oczywistej bezzasadności nie może pozostawać bez kontroli, bo mogłoby to grozić dowolnością ocen.

Głosujemy.

Kto jest za przyjęciem wniosku o nadanie sprawie biegu legislacyjnego? (6)

Dziękuję bardzo.

W takim razie może zaproponowałbym panu mecnasowi Matusiewiczowi, żeby był sprawozdawcą i reprezentował nas w toku dalszych prac nad tą inicjatywą. Dziękuję.

Kolejnym punktem jest rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2010 r. dotyczą-

cego umowy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Orzeczenie przedstawi pan doktor Marek Jarentowski. Bardzo proszę.

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

Tę informację można sobie podzielić na dwie części. W zakresie pktu 1 i 2 wyrok ten nie wymagał wykonania i komisja już w poprzedniej kadencji postanowiła, że w tym zakresie nie będzie go wykonywać, dlatego że został on już wykonany. Ograniczę się więc tylko do zreferowania pktów 3–5. Generalnie dotyczą one możliwości odwoływania się do sądu administracyjnego od decyzji organów IPN odmawiających dostępu do akt gromadzonych przez IPN, dotyczą też kwestii uzasadnienia wyroków sądowych podtrzymujących tę odmowę.

Jeśli chodzi o zakwestionowane przepisy art. 32 ust. 4, 5, 6 i 8 ustawy, dotyczą one postępowania przed sądem administracyjnym pierwszej instancji, a także przed sądem kasacyjnym i regulują postępowanie sądownoadministracyjne w przedmiocie skargi na odmowę udostępnienia do wglądu dokumentów znajdujących się w zasobach IPN. Przewidują one, że sąd administracyjny rozpoznaje skargę na posiedzeniu niejawnym. Ponadto przewidują, że nie stosuje się art. 106 §2 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przypomnę, że ten przepis mówi, że po złożeniu sprawozdania strony zgłaszają ustnie swoje żądania i wnioski oraz składają wyjaśnienia. Strony mogą ponadto wskazywać podstawy prawne i faktyczne swoich żądań i wniosków.

Trzeci zakwestionowany przepis mówi, że wyrok wydany na posiedzeniu jawnym uzasadnia się tylko w wypadku uwzględnienia skargi, odpis wyroku z uzasadnieniem doręcza się tylko prezesowi IPN, a skarżącemu doręcza się odpis samego wyroku.

Ust. 8 mówi, że do skargi kasacyjnej stosuje się powyższe przepisy odpowiednio.

Trybunał zwrócił uwagę, że ustawa o IPN w art. 39 przewiduje możliwość ograniczenia dostępu do niektórych dokumentów, pod warunkiem że zostały one wyodrębnione, a dostęp do nich mogą mieć tylko osoby wyznaczone. Wyodrębnione dokumenty stanowią zbiór tajny, przechowywane są w archiwum IPN i podlegają szczególnej ochronie. Ograniczenie nałożone na dostęp do tak zastrzeżonych zbiorów musi być podyktowane bezpieczeństwem państwa. W pozostałym zakresie ustawa o IPN zapewnia dostęp do dokumentów gromadzonych przez IPN w celu wykonywania zadań ustawowych, prowadzenia badań naukowych, publikacji materiału prasowego. Jeżeli żaden z dokumentów czy zbiorów danych nie ma charakteru tajnego i może być udostępniony innym osobom niż wnioskodawca zainteresowany wglądem do kopii dotyczących go dokumentów, to trudno wskazać, jaka wartość lub jakie dobra mają być chronione poprzez ograniczenie jawności postępowania jawnego rozpoznania sprawy, dlatego też Trybunał nie znalazł uzasadnienia funkcjonowania w porządku prawnym regulacji ograniczającej prawo do rozpoznania sprawy

w postępowaniu jawnym, tym bardziej że ograniczenie to jest nieproporcjonalne w stosunku do wartości, jakie mają być chronione.

Trybunał zwrócił też uwagę, że jednym z elementów prawa do sądu i sprawiedliwości proceduralnej wyznaczającej granicę swobody regulacyjnej i prawodawcy jest uprawnienie strony do bycia wysłuchanym i przedstawienia swojego stanowiska. Uprawnienie to rozciąga się na skuteczność ochrony praw w postępowaniu sądowym. Przepis art. 32 ust. 5 ustawy o IPN jest konsekwencją uregulowania zawartego w art. 32 ust. 4, wyłączającego jawność postępowania. Skoro jednak Trybunał nie znalazł podstaw do uznania tego wyłączenia za konstytucyjnie dopuszczalne, to konsekwentnie nie znalazł również podstaw do uznania za zgodne z konstytucyjnie gwarantowanym prawem do sądu ograniczenia wynikającego z ust. 5, tym bardziej że ograniczenie to nie znajduje oparcia w art. 31 ust. 3 konstytucji, nie jest bowiem możliwe ustalenie, jakie dobro ma być chronione wprowadzającym ograniczeniem.

Ograniczenie prawa do wysłuchania jest tu skumulowane ze względu na ograniczenie, jakie wynika z wyłączenia stosowania art. 106 §2 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które w rzeczywistości jest powiązane także z uprzednim brakiem możliwości – teraz już rzeczywiście tego nie ma – zapoznania się z uzasadnieniem decyzji samego prezesa IPN. Odnośnie do ust. 6 Trybunał zauważył, że jedynym uprawnionym do otrzymania uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego jest prezes IPN. Skarżący niezależnie od wyniku sprawy nigdy nie ma możliwości zapoznania się z uzasadnieniem wyroku, tym bardziej że wojewódzki sąd jest zobligowany do sporządzenia uzasadnienia jedynie w sytuacji uwzględnienia skargi. Nieuwzględnienie skargi znosi obowiązek sporządzenia uzasadnienia wyroku. Tymczasem w samej sentencji wyroku sądu strony postępowania dowiedzą się tylko o uwzględnieniu lub oddaleniu skargi, a nie poznają podstawy prawnej i faktycznej takiego rozstrzygnięcia, nie poznają motywów, jakimi kierował się wojewódzki sąd administracyjny, podejmując określony kierunek rozstrzygnięcia, nie będą wiedziały, w jakim stopniu zarzuty podniesione w skardze do WSA przez stronę niebędącą prezesem IPN były zasadne, w jakim zaś – chybione. Uzasadnienie wyroku sądu stanowi dla skarżącego jedyne źródło informacji co do motywów prawnych i faktycznych, które przesądziły o przyjęciu przez sąd rozstrzygnięcia określonej treści. Z drugiej strony uzasadnienie, jako element, który musi towarzyszyć rozstrzygnięciu sądowemu, jest uznawane za konieczny składnik w świetle prawa do odwołania się do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Bardzo trudno sformułować skargę do NSA bez znajomości motywów sądu wojewódzkiego.

Sprawiedliwość proceduralna nakazuje obowiązek wprowadzania takich mechanizmów postępowania, które zapewniłyby przejrzystość postępowania. Wprowadzone w ust. 6 ustawy o IPN ograniczenie w zakresie, w jakim nie służy ono realizacji ustawy lustracyjnej, nie jest niezbędne dla realizacji którejkolwiek wartości wymienionej w art. 31 ust. 3 konstytucji. Ponadto przepis ten jest niezgodny z zasadą równości rozumianej jako zasada równości stron postępowania sądowego. Z podobnych powodów

Trybunał uznał za niezgodny z konstytucją ust. 6, nakazujący odpowiednie stosowanie powyższych przepisów w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Trybunał nie odroczył terminu utraty obowiązującej mocy zakwestionowanych przepisów.

Krótko przed wydaniem tego wyroku przez Trybunał część zakwestionowanych przepisów otrzymała nowe brzmienie na mocy ustawy z 18 marca 2010 r. Obecnie przepisy poważnie ograniczają możliwość odmowy udostępnienia dokumentów oraz nie przewidują możliwości niesporządzenia przez organy samego IPN uzasadnienia do decyzji odmownej. Jednakże w art. 32 pozostały, ze zmienioną numeracją, zakwestionowane przepisy dotyczące postępowania sądowoadministracyjnego.

Konieczne jest zatem wydanie wyroku i mogłoby to polegać na uchyleniu ust. 3, 4 i 5 w art. 32. Przypominam, że mają one teraz nową numerację. Biuro Legislacyjne proponuje także, z powodu pewnej pomyłki redakcyjnej przy nowelizacji w 2010 r., uchylenie całego ust. 7, ponieważ jest to odesłanie, które nie będzie już miało znaczenia, skoro wcześniej uchylimy te przepisy, a poza tym część tego odesłania, też z powodu pomyłki, była nieprawidłowa. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję.

Czyli nasuwa się jednoznaczny wniosek, że istnieje potrzeba nadania temu biegowi legislacyjnego. Przypomnę, że taki bieg został nadany w poprzedniej kadencji i w wyniku zasady dyskontynuacji proces legislacyjny w Sejmie nie został zakończony. Wówczas sprawozdawcą i osobą reprezentującą Senat był pan przewodniczący Bohdan Paszkowski. Myślę, że w dalszym ciągu będzie on pełnił ten obowiązek. Ale zanim to nastąpi, przegłosujemy wniosek o nadanie biegu legislacji.

Kto jest za przyjęciem wniosku? (7)

Dziękuję bardzo.

Czyli pan przewodniczący Paszkowski będzie kontynuował sprawę nowelizacji ustawy.

I kolejny wyrok, który też w wyniku dyskontynuacji nie doczekał się finału, a u nas został mu nadany bieg – i oczywiście została podjęta uchwała – w przedmiocie zmiany ustawy, to jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 października 2010 r. dotyczącego ustawy o organizacji rynku rybnego.

Bardzo proszę pana doktora Jarentowskiego o przypomnienie orzeczenia.

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

Wyrok dotyczył przepisów ustawy o organizacji rynku rybnego. Trybunał stwierdził, że art. 23 ust. 1 tej ustawy jest niezgodny z konstytucją w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw rybołówstwa do określenia „innego miejsca pierwszej sprzedaży” gatunków ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru, a art. 23 ust. 3 pkt 2 – w zakre-

się dotyczącym określenia przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa w drodze rozporządzenia innych, poza centrami pierwszej sprzedaży, miejsc pierwszej sprzedaży. Ponieważ były to przepisy zaskarżone w trybie kontroli prewencyjnej, Trybunał stwierdził też, iż przepisy te nie są nierozdzielnie związane z całą ustawą, co w konsekwencji miało umożliwić ogłoszenie tej ustawy z pominięciem zakwestionowanych przepisów.

Regulacja pierwszej sprzedaży ma na celu, oprócz zapewnienia właściwych warunków weterynaryjno-sanitarnych, eliminowanie z rynku produktów pochodzących z nielegalnych lub nieraportowanych połowów. Przede wszystkim chodzi o ograniczenie połowów dorsza, do czego Polska jest zobowiązana w świetle przepisów europejskich.

Przepis art. 23 ust. 1 ustawy przewiduje, że w wypadku gatunków ryb, których zasoby wymagają wzmoczonej ochrony lub wzmoczonego nadzoru, pierwsza sprzedaż odbywa się wyłącznie w centrum pierwszej sprzedaży lub innym miejscu pierwszej sprzedaży, określonym przez ministra. Ust. 3 przewiduje zaś, że minister właściwy do spraw rybołówstwa określi w drodze rozporządzenia miejsce pierwszej sprzedaży oraz czas wyładunku ryb, mając na uwadze konieczność ochrony żywych zasobów wód i zapewnienia ich zrównoważonej eksploatacji oraz pewności obrotu.

Art. 3 ust. 2 tej ustawy definiuje, że przez centrum pierwszej sprzedaży należy rozumieć wyodrębniony w porcie rybackim lub przystani rybackiej obiekt wyposażony w niezbędną infrastrukturę, w szczególności wyładunkową i transportową, przeznaczony do prowadzenia sesyjnej lub aukcyjnej sprzedaży ryb, prowadzony przez uznaną organizację producentów, o której mowa w przepisach europejskich. Ustawa nie definiuje zaś „innego miejsca pierwszej sprzedaży”.

Jeśli chodzi o wzorce konstytucyjne, to art. 22 konstytucji przewiduje, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Przepis ten jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 31 ust. 3 konstytucji, który przewiduje, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnej wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Klauzula „ważnego interesu publicznego”, o którym mowa w art. 22, obejmuje przesłanki wymienione w art. 31, ale może obejmować także inne przesłanki umożliwiające ograniczenie wolności i działalności gospodarczej. Wobec tego zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności i działalności gospodarczej jest z punktu widzenia konstytucji szerszy od zakresu ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31. Zarazem jednak Trybunał zaznaczył, że możliwość ograniczenia wolności i działalności gospodarczej w stopniu większym niż możliwości ograniczeń innych praw i wolności oznacza relatywne poszerzenie obszaru regulacji wspomnianych ograniczeń w drodze ustawy, gdyż ograniczenie wolności i działalności gospodarczej tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na

ważny interes publiczny, wynikające z art. 22, poszerza zakres koniecznej regulacji ustawowej, zawężając zarazem pole takiej regulacji przekazanej do rozporządzenia. Ustawodawca może więc wprowadzać więcej ograniczeń w zakresie działalności gospodarczej, ale tylko w drodze ustawy, a nie w drodze rozporządzenia.

Poza tym wzorcem jest tu art. 2 konstytucji, a zwłaszcza wynikająca z niego zasada określoności przepisów prawnych, która nakazuje formułowanie przepisów prawnych w sposób zapewniający dostateczną ich precyzję. Przepis art. 23 ust. 1 ustawy przewiduje, że pierwsza sprzedaż niektórych gatunków ryb odbywa się wyłącznie w centrum pierwszej sprzedaży lub innym miejscu pierwszej sprzedaży określonym przez ministra. Sformułowanie „centrum pierwszej sprzedaży” jest zdefiniowane w ustawie, ale sformułowanie „inne miejsca pierwszej sprzedaży” nie jest zdefiniowane. Obie kategorie miejsc wskazuje minister i zawarta w tym przepisie kategoria „inne miejsca pierwszej sprzedaży”, mająca być w pełni określona przez ministra, stanowi naruszenie wskazanych wyżej wymogów formalnych ograniczenia wolności działalności gospodarczej wynikających z art. 22 konstytucji, w myśl których wszystkie istotne elementy regulacji ograniczające wolność działalności gospodarczej powinny być określone w ustawie w taki sposób, aby z samej ustawy wynikały skonstruowane na jej gruncie normy skierowane do ich adresatów. Tak samo należy rozumieć wynikającą z art. 22 konstytucji zasadę wymogu ustawowej regulacji ograniczenia wolności i działalności gospodarczej.

Zawarte w przepisie upoważnienie dla ministra do określenia kategorii innego miejsca pierwszej sprzedaży jest upoważnieniem blankietowym. Nie zmieniają tej oceny Trybunału zamieszczone w ust. 3 wytyczne dla ministra, aby określił – co jest rozumiane jako „wskazał” – miejsca pierwszej sprzedaży, o których mowa w tym przepisie, mając na uwadze konieczność ochrony żywych zasobów wód i zapewnienia ich zrównoważonej eksploatacji oraz pewności obrotu. Wytyczne te dotyczą bowiem wskazania konkretnych miejsc pierwszej sprzedaży. Jak ustalono, art. 23 ust. 3 pkt 2 ustawy upoważnia ministra do wskazania konkretnych miejsc pierwszej sprzedaży. Upoważnienie zawarte w tym przepisie dotyczy wskazania przez ministra konkretnych miejsc pierwszej sprzedaży w ramach obydwu wspomnianych kategorii, to znaczy i centrum pierwszej sprzedaży, i innych miejsc pierwszej sprzedaży. Choć regulacja upoważniająca ministra do wydania rozporządzenia może odpowiadać wymogom ogólnym z art. 92 konstytucji, dotyczącym generalnie rozporządzeń, to jednak nie spełnia ona formalnych wymogów regulacji dotyczącej ograniczeń wolności gospodarczej, ponieważ, jak już stwierdziliśmy, art. 22 wprowadza bardziej rygorystyczne kryteria dotyczące ograniczeń działalności gospodarczej.

W zakresie, w jakim ustawodawca posługuje się określeniem „inne miejsce pierwszej sprzedaży”, zwrot „inne miejsce pierwszej sprzedaży” powinien być określony w ustawie. Zwrot ów jako niedookreślony jest niedopuszczalny, gdyż jego pełne określenie w drodze rozporządzenia jest niezgodne z art. 22 konstytucji. Trybunał wskazał, że nie byłoby kłopotów z definicją tego określenia, skoro ustawodawca potrafił zdefiniować centrum pierwszej sprzedaży.

Trybunał nie odroczył terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów, stwierdził, iż jeśli chodzi o skutki, orzeczenie o niekonstytucyjności art. 23 ust. 1 ustawy w zakresie wskazanym w sentencji wyroku powoduje uchylenie stosownej części zaskarżonego przepisu, na gruncie której jest rekonstruowana norma upoważniająca ministra do określenia innego miejsca pierwszej sprzedaży. W konsekwencji owego uchylenia przepis ten będzie miał następujące brzmienie: „W przypadku gatunków ryb, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony lub wzmożonego nadzoru, pierwsza sprzedaż odbywa się wyłącznie w centrum pierwszej sprzedaży”. Ponadto orzeczenie o niekonstytucyjności tego przepisu wywołuje skutki dotyczące ust. 3 pkt 2 w zakresie dotyczącym określenia, to znaczy wskazania w rozporządzeniu przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa konkretnych miejsc pierwszej sprzedaży ryb, o których mowa w tych przepisach. W konsekwencji zakresowego uchylenia przez Trybunał miejscami pierwszej sprzedaży, o których mowa w art. 23 ust. 3 pkt 2, pozostają tylko centra pierwszej sprzedaży. W konwencji wyroku minister określi, to znaczy wskaże w rozporządzeniu, wyłącznie centra pierwszej sprzedaży wspomnianych gatunków ryb. Orzeczenie o niekonstytucyjności nie zmienia jednak samego brzmienia ustawy, a tylko wykładnię tego przepisu w zakresie wskazanym wyżej. Przepisy ustawy zostały zaskarżone, jak już wskazywałem, w trybie kontroli prewencyjnej. Po ogłoszeniu wyroku prezydent skorzystał z możliwości, jaką daje konstytucja, przewidując, że jeżeli niezgodność z konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, prezydent po zasięgnięciu opinii marszałka Sejmu podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności. Prezydent podpisał ustawę, nie zwrócił jej do Sejmu, jednak w ogłoszonym tekście ustawy nie pominięto zakwestionowanych przepisów, co może być zaskakujące. Uczyniono tylko adnotację o wyroku Trybunału stwierdzającym ich niezgodność z konstytucją, co może budzić wątpliwości u adresatów tych przepisów. Zakwestionowane przepisy nadal wymagają wykonania, zmiana polegałaby na wyeliminowaniu z obu przepisów określenia „miejsce pierwszej sprzedaży”, a w konsekwencji także możliwości określenia ich przez ministra. W poprzedniej kadencji konsultowaliśmy to z odpowiednim departamentem ministra właściwego do spraw rybołówstwa i merytorycznie takie ograniczone wykonanie mu odpowiadało w tym sensie, że brak innych miejsc pierwszej sprzedaży nie będzie powodował w praktyce żadnych kłopotów, tym bardziej że przepisy europejskie nie wymagają różnicowania miejsc pierwszej sprzedaży. Po prostu trzeba będzie zwiększyć liczbę centrów pierwszej sprzedaży zamiast innych miejsc pierwszej sprzedaży. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Uważam, że kwestia wykonania nie powinna podlegać dyskusji. Jestem absolutnie za tym, żeby wrócić do naszej inicjatywy w takiej formie, w kształcie dotychczasowym,

tym bardziej że już odbyły się konsultacje i chyba rozpoczęto już procedowanie w Sejmie.

*(Głos z sali: Pierwszego czytania nie było.)*

Nie było pierwszego czytania, rozumiem.

Do dyskusji zgłaszał się pan senator Witold Gintowt-Dziewałtowski.

Bardzo proszę.

### **Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:**

Panie Mecenase, mam prośbę o podanie definicji sformułowania „centrum pierwszej sprzedaży”. Co to takiego jest?

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Dobrze, dobrze. Ja chcę wiedzieć dokładnie, co to jest centrum pierwszej sprzedaży. Poza tym chciałbym się dowiedzieć, co to są inne miejsca pierwszej sprzedaży.

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: No właśnie chcemy to wyeliminować.)*

To dobrze. Nie, nie, proszę państwa, jeżeli mówimy o czymś i coś nazywamy, to znaczy, że istnieje również coś innego, co mamy odróżniać od tego pierwszego. Jeśli więc ma być centrum pierwszej sprzedaży, to co to są inne miejsca pierwszej sprzedaży?

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Inne miejsca były wskazywane przez ministra i my uważamy, że minister nie powinien mieć takiej możliwości. O to chodzi.

### **Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:**

I ostatnie pytanie: czy po takim skonstruowaniu przez nas przepisu będzie istniała możliwość sprzedaży ryby z łodzi?

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Proszę bardzo, Panie Doktorze.

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

Jeśli chodzi o pierwsze pytanie, o definicję sformułowania „centrum pierwszej sprzedaży”, to przepis ustawy mówi, że należy przez nie rozumieć wyodrębniony w porcie rybackim lub przystani rybackiej obiekt wyposażony w niezbędną infrastrukturę, w szczególności wyładunkową i transportową, przeznaczony do prowadzenia sesyjnej lub aukcyjnej sprzedaży ryb, prowadzony przez uznaną organizację producentów, o której mowa w przepisach rozporządzenia europejskiego. I tu rzeczywiście są inne przepisy, które precyzują, jakie organizacje producenckie mogą się starać o prowadzenie tego.

Drugim pytaniem pan senator słusznie sugeruje, że nie ma osobnej definicji innych miejsc pierwszej sprzedaży. Jeśli chodzi o wyrok, to on się spotkał także z kilkoma zdaniami odrębnymi sędziów. Wskazywano, że jednak dałoby

się, może nie na podstawie naszej ustawy, ale przepisów europejskich, jakoś zdefiniować też inne miejsca pierwszej sprzedaży. Gdybym przyjął stanowisko sędziów będących w mniejszości, to musiałbym się zgodzić z panem senatorem. Moja rola akurat ogranicza się co do zasady do referowania tego stanowiska, które zwyciężyło w Trybunale i jest powszechnie obowiązujące.

I pytanie trzecie. W tym, co sugeruje pan senator, jest racja. Inne miejsca pierwszej sprzedaży miały służyć właśnie łatwiejszemu sposobowi sprzedaży ryb. Centra miały być bardziej zorganizowane, stałe, a inne miejsca pierwszej sprzedaży to byłyby miejsca tworzone ad hoc. Jak wskazuje pan senator, teoretycznie mogłoby się to odbywać też na łodzi. Przepis ten został jednak wyraźnie wyeliminowany przez Trybunał Konstytucyjny i gdy w poprzedniej kadencji próbowaliśmy, jako Biuro Legislacyjne, jeszcze na tym etapie stworzyć coś zamiast tych ogólnikowych innych miejsc pierwszej sprzedaży, to odpowiedni departament czy nawet wydział w odpowiednim departamencie rybołówstwa w ministerstwie wskazywał, że oni też na razie nie widzą potrzeby, żeby coś zamiast tego wprowadzać. Tu oczywiście jest możliwe wykonanie wyroku w taki sposób, że zaproponujemy czy to definicję innych miejsc pierwszej sprzedaży, czy jakąś inną instytucję, ale uznaliśmy, że skoro minister właściwy do spraw rybołówstwa nie proponuje, by coś tu wprowadzić w zamian, to nie chcieliśmy zamieniać tej niedoskonałej instytucji na inną. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.  
Pan senator Gintowt-Dziewałtowski.

### **Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, oczywiście jestem za podjęciem inicjatywy. Uważam, że doregulowanie obecnie obowiązujących przepisów jest tu niezbędne, celowe i w miarę możliwości pilne. Proponowałbym jednak, żeby w toku prac legislacyjnych uwzględnić tę drugą kwestię, dotyczącą innych miejsc sprzedaży. Namawiałbym, żeby tak jak w Hiszpanii, we Włoszech i we Francji można było u nas kupić legalnie rybę z łodzi, zgodnie z prawem Unii Europejskiej. Nie jest prawdą to, co rozgłaszają urzędnicy naszego ministerstwa, że zabrania tego prawo europejskie i polscy rybacy nie mogą tego robić. Proponowałbym, żeby tego rodzaju rozwiązanie ująć w naszej propozycji, i przypuszczam, że znajdzie ona akceptację także Wysokiego Sejmu. Dziękuję.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.  
Pan senator Paszkowski.

### **Senator Bohdan Paszkowski:**

Ja chciałbym tylko zwrócić uwagę, że tutaj się mówi o rybach, których zasoby wymagają wzmożonej ochrony

lub wzmożonego nadzoru. Może pan ma orientację, co to są za ryby, bo jak rozumiem...

*(Głos z sali: Dorsz.)*

*(Głos z sali: Dorsz przede wszystkim.)*

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dorsz, dorsz. Mówimy o dorszu.

*(Senator Bohdan Paszkowski: Tylko dorsz?)*

Tak, chodzi głównie o kwoty połowowe dorsza.

### **Senator Bohdan Paszkowski:**

Aha. Nawiązując do tego, co pan powiedział, sędzę, że pewnie jakieś ryby można by sprzedawać z łodzi, bo nie należą do kategorii ryb objętych wzmożoną ochroną i nadzorem.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Niestety taka jest praktyka. U nas w Mielnie nie można kupić ryby z kutra.

*(Głos z sali: W Darłowie też.)*

Nie można kupić.

*(Głos z sali: W Darłowie trzeba się dobrze nachodzić.)*

*(Głos z sali: Przy okazji...)*

*(Głos z sali: No mówię: trzeba się nachodzić.)*

W pobliżu przystani są utworzone centra, ale tam już nie ma gwarancji świeżości.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

No właśnie, otóż to.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Wiem, wiem. Najlepiej się sprawdza przy smażeniu.

No dobrze. Przyjmujemy sugestię. W tej chwili mamy podjąć decyzję o wdrożeniu projektu. Przy pierwszym czytaniu będziemy mogli składać nasze poprawki.

Jeszcze pan, tak?

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

Mnie chodziło tylko o to, co powiedział pan przewodniczący, że na razie składamy projekt w takiej wersji...

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak jest.)*

...a w pierwszym czytaniu...

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: ...będziemy go doskonalić.)*

We współpracy z ministerstwem... Ewentualnie, jeśli pan senator zdecyduje się wnieść poprawkę...

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

...Że jest taka sugestia, żeby... Skoro jest obawa o szersze interpretowanie innych miejsc sprzedaży, to może by ująć to kazuistycznie? Wprost z łodzi, tak?

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak, w centrach oraz...

*(Głos z sali: W centrum...)*

No tak. Bo rozumiem, że chodzi o to, żeby nie rozszerzać tych innych miejsc w sposób dowolny. Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, głosujemy.

Jeśli nie ma innych głosów w dyskusji, składam wniosek o podjęcie inicjatywy. (7)

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, w ubiegłej kadencji sprawozdawcą tej inicjatywy był pan senator Kieres. Pozwolę sobie ją przejąć.

Ja jako, że tak powiem, człowiek znad morza i uczeń wielkiego mistrza, Leona Kieresa, może niezbyt zdolny, pozwolę sobie kontynuować jego dzieło w tym zakresie. Dziękuję.

Siódmy punkt naszego posiedzenia to rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 29 czerwca 2010 r. dotyczącego ustawy o izbach lekarskich.

Poproszę pana doktora Jarentowskiego o przedstawienie orzeczenia.

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

W tym wyroku Trybunał stwierdził niezgodność z art. 77 ust. 2 konstytucji art. 42 ust. 2 ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich w zakresie, w jakim wyłącza prawo lekarza ukaranego przez Naczelny Sąd Lekarski w drugiej instancji karą nagany do wniesienia odwołania do sądu. Wyrok dotyczy przepisu ustawy uchylonej. Art. 42 tej ustawy przewidywał, że w ramach postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej sąd lekarski może orzec wobec lekarza następujące kary: upomnienie, nagana, zawieszenie prawa wykonywania zawodu lekarza na okres od sześciu miesięcy do trzech lat i pozbawienie prawa wykonywania zawodu. Ust. 2 tego artykułu stanowił zaś, że lekarzowi ukaranemu przez Naczelny Sąd Lekarski drugiej instancji karą wymienioną w pkt 3 i 4 przysługuje prawo wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego w terminie czterech dni od doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem. Oznaczało to, że lekarzowi ukaranemu karą upomnienia lub nagany prawo wniesienia odwołania do sądu już nie przysługiwało.

Poza tym art. 47 ust. 1 ustawy przewidywał, że kara nagany pociąga za sobą utratę prawa wybieralności do organów izb lekarskich do czasu usunięcia z rejestrów wzmianki o ukaraniu.

Art. 77 ust. 2 konstytucji przewiduje, iż ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. Odrębność tego przepisu w stosunku do prawa do sądu wynikającego z art. 45 konstytucji polega na tym, że o ile ogólne prawo do sądu z tego drugiego przepisu może być niekiedy ograniczone, o tyle art. 77 wznosi się ponad abstrakcyjne pojęcie istoty prawa i wprowadza zakaz nawet najwęższego podmiotowo czy przedmiotowo zamykania drogi sądowej.

Trybunał stwierdził, że sądowa kontrola postępowań dyscyplinarnych gwarantuje ochronę konstytucyjnych praw i wolności obwinionych, a ponadto w wypadku postępowań dyscyplinarnych wobec pracujących w za-

wodach zaufania publicznego stanowi element nadzoru państwa nad działalnością samorządu zawodowego. Celem sądowej kontroli organów dyscyplinarnych powinna być weryfikacja prawidłowości całego postępowania dyscyplinarnego, a nie jedynie kary w nim wymierzonej. Lekarz kwestionujący orzeczenie dyscyplinarne powinien mieć możliwość kwestionowania przed sądem zarówno samego faktu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, dopuszczalności wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, prawidłowości postępowania, jak i kary, którą w tym postępowaniu orzeczono.

Ponadto Trybunał stwierdził, że każda kara w postępowaniu dyscyplinarnym jest dolegliwa. Oznacza ona bowiem negatywną ocenę sposobu wykonywania zawodu powodującą utratę zaufania publicznego. Dyskredytuje ona lekarza zarówno w oczach pacjentów, jak i kolegów lekarzy, stąd nie można uzależnić drogi sądowej od rodzaju kary orzeczonej w postępowaniu dyscyplinarnym.

Trybunał, jak już stwierdziłem, zakwestionował przepis ustawy uchylonej, nie ma więc już potrzeby jego nowelizacji w tym zakresie. Jednakże choć obecnie obowiązująca ustawa nie wprowadza ograniczeń uzależniających możliwości wniesienia odwołania – obecnie kasacji – do Sądu Najwyższego od rodzaju czy surowości kary, to jednak poprzez nadanie temu środkowi prawnemu kształtu kasacji, nadal de facto ogranicza prawo do drogi sądowej poprzez następujące postanowienia ustawy czy też w pewnym zakresie kodeksu postępowania karnego. Kasacja może być wniesiona z powodu uchybień wymienionych w art. 439 §1 k.p.k. lub innego rażącego naruszenia prawa. Kasacja może być wniesiona również z powodu niewspółmierności kary – to jest art. 96 obecnej ustawy. Kasacja wnoszona przez stronę powinna być sporządzona i podpisana przez obrońcę będącego adwokatem lub radcą prawnym albo pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym – to jest art. 98 obecnej ustawy o izbach. W dotychczasowym stanie prawnym odwołanie, które było rozpatrywane w trybie apelacji z k.p.c., przysługiwało bez ograniczeń określonych w art. 439 i nie był wymagany udział adwokata lub radcy prawnego w jego wnoszeniu. Oznacza to więc ograniczenie prawa do sądu, niedopuszczalne w świetle art. 77 konstytucji.

Dodatkowo należy wskazać na brak przemyślenia przez ustawodawcę spójnej koncepcji co do sądu, który miałby rozpatrywać środek prawny, i trybu jego rozpatrywania. Do roku 2002 był to Sąd Najwyższy, który rozpatrywał odwołania w trybie k.p.k. Od 2003 r. jest to sąd apelacyjny, sąd pracy i ubezpieczeń społecznych, rozpatrujący odwołania, ale w trybie apelacyjnym, a ponadto w trybie k.p.c. Znów, od 2010 r., jest to Sąd Najwyższy, tak jak było na początku, ale rozpatrujący te środki prawne tym razem jako kasacje, a nie odwołania w trybie k.p.k. Należałoby więc przesądzić pewne zasady, wedle których środki prawne od orzeczeń dyscyplinarnych będą w jakiś sposób rozpatrywane, a więc czy ma to być tryb kasacyjny czy apelacyjny. Czy miałyby być jakiegokolwiek ograniczenia tej drogi sądowej? Trybunał sugeruje, że nie. Ponadto, czy miałby to być Sąd Najwyższy czy sąd powszechny? Z porównania regulacji dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej w innych zawodach, nie tylko medycznych, wynika, że od orzeczeń organu drugiej

instancji przysługuje odwołanie co do zasady do sądu apelacyjnego. Często jest to sąd pracy i ubezpieczeń społecznych; rozpatruje on odwołania w trybie k.p.c., w trybie apelacji. Przepisy te w innych zawodach nie przewidują żadnych ograniczeń drogi sądowej poza czternastodniowym terminem na wniesienie odwołania. Przepisy takie funkcjonują zarówno w zawodach medycznych, lekarza weterynarii i farmaceuty, jak i w innych zawodach – nauczycieli, nauczycieli akademickich. W wypadku policjantów i innych funkcjonariuszy służb mundurowych odwołanie wnosi się z kolei do sądu administracyjnego, nie jest ono jednak, tak jak poprzednio, ograniczone przedmiotowo. Wyjątek dotyczy zawodów prawniczych, niezależnie od tego, czy są one zawodami zaufania publicznego zorganizowanymi w samorząd, jak adwokaci czy radcy prawni, czy też nie są, tak jak prokuratorzy. W wypadku tych zawodów od orzeczenia organu dyscyplinarnego drugiej instancji wnosi się kasację do Sądu Najwyższego, która jest ograniczona przedmiotowo. W wypadku postępowania dyscyplinarnego sędziów nie budzi to wątpliwości, ponieważ oni tak czy owak są sędziami i w jakiś sposób można to też przenosić na inne zawody prawnicze, ale tu nie chcemy wykraczać poza zawody medyczne z tego względu, że nie było okazji, żeby Trybunał przyjrzał się tym zawodom, które z oczywistych powodów też są zawodami prawniczymi i spełniają pewne wymogi wobec sędziów. Nie chcemy więc poza to wykraczać.

Na tle tych regulacji unormowanie odpowiedzialności zawodowej lekarzy jest mimo wszystko nietypowe, ponieważ przepisy przewidują, że środek prawny przysługujący od orzeczenia organu orzekającego wnosi się do Sądu Najwyższego, co wśród zawodów nieprawniczych jest rozwiązaniem unikatowym. Ponadto owym środkiem prawnym jest skarga kasacyjna, ograniczona przedmiotowo i proceduralnie, ponieważ obowiązkowe jest pośrednictwo adwokata lub radcy prawnego, a więc ktoś, kto sobie nie weźmie adwokata czy radcy, ma ograniczoną możliwość wniesienia sprawy do sądu. I to też odbiega od przepisów dotyczących innych zawodów medycznych, farmaceutów czy lekarzy weterynarii. Stąd proponuje się, by w obecnej ustawie, z grudnia 2009 r., o izbach lekarskich środek prawny w postaci skargi kasacyjnej wnoszonej do Sądu Najwyższego zastąpić środkiem prawnym wnoszonym do sądu apelacyjnego, ale nie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, lecz do wydziału karnego, i żeby sprawy były rozpatrywane w trybie kodeksu postępowania karnego, właściwym dla apelacji, dlatego że jednak to są kary i dla obwinionego korzystniejsze będzie korzystanie z gwarancji proceduralnych, które mu daje procedura karna.

Jeśli chodzi o to, dlaczego proponujemy przeniesienie tego do sądu apelacyjnego, to – tak jak mówiłem – w wypadku lekarzy już tak było i być może chęć lekarzy, by rozpatrywał to Sąd Najwyższy, wynika tylko z chęci pewnego prestiżu. Inne zawody medyczne nie widzą tego problemu i tam jest sąd apelacyjny. Ponadto przypomnę, że gdy w 2002 r. uchwalano nową ustawę o Sądzie Najwyższym, to był tam duży rozdział nowelizujący postępowania dyscyplinarne, bo Sąd Najwyższy celowo chciał się pozbyć konieczności rozpatrywania odwołań od orzeczeń komisji czy sądów dyscyplinarnych. Sąd Najwyższy stwierdził, że

to są sprawy, które wymagają rozpatrywania przez sąd, ale Sąd Najwyższy jest sądem szczególnym w tym sensie, że ma on odpowiadać za ujednoczenie orzecznictwa w skali całego kraju i ma zajmować się sprawami skomplikowanymi, a orzeczenia komisji dyscyplinarnych, choć wymagają rozpatrzenia przez sąd, nie są szczególnie skomplikowane. Tutaj Sąd Najwyższy też stoi na tym stanowisku.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że regulacje ograniczające drogę sądową są ze względu na kary zawarte w kilku innych ustawach, w związku z tym tam też należy dokonać stosownej nowelizacji. Te cztery ustawy są wymienione na stronie 6 i 7. Oczywiście ograniczamy się do zawodów medycznych, czyli lekarzy weterynarii, pielęgniarek, położnych, farmaceutów i diagnostów laboratoryjnych. Generalnie w tej nowelizacji chodzi o to, żeby przy okazji dokonać całościowego ujednoczenia postępowań dyscyplinarnych w odniesieniu do wszystkich zawodów medycznych. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Rozumiem, że jest potrzeba wykonania tego orzeczenia Trybunału i skłaniam się do tego, żeby to był sąd apelacyjny.

Udzielam głosu panu senatorowi Gintowt-Dziewałtowskiemu.

Bardzo proszę.

### **Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Mam dwie uwagi. Potrzeba unifikacji jest aż nadto oczywista. Przyznam, że nie bardzo wiem, jak Sejm mógł w ogóle coś takiego uchwalić. Wymienialiśmy tu z koleżanką opinie, że równie dobrze można byłoby Sąd Ostateczny wpisać do tekstu ustawy, co lekarzom na pewno by jeszcze bardziej odpowiadało.

Ale jest jeszcze jedna bardzo istotna sprawa. Otóż tutaj zachowujemy pewną nierówność obywateli w stosunku do prawa. Jeżeli lekarzowi, wobec którego toczy się postępowanie przed sądem dyscyplinarnym i któremu sąd dyscyplinarny wymierza karę, przysługuje prawo skargi czy też odwołania do jakiegokolwiek instancji sądowniczej, to takie prawo skargi powinno przysługiwać również drugiej stronie. Bo niby czemu tylko i wyłącznie sąd koleżeński miałby orzekać o winie kolegi? To jest pewnego rodzaju patologia w kraju, gdzie koledzy sądzą kolegów i na przykład prokuratora w ogóle nie można ukarać, bo postępowania dyscyplinarne wszczyna się już po przedawnieniu przekroczenia przepisów prawa... czegokolwiek, co zostało dokonane wcześniej. Dlatego sugerowałbym, mówiąc o potrzebie unifikacji przepisów dotyczących wszystkich zawodów, w tym przypadku medycznych, żeby w stosunku do sądów – oczywiście nie mam wątpliwości, że Sąd Najwyższy jest tu nieporozumieniem – wprowadzić przepis dający stronie skarżącej lekarza przed sądem dyscyplinarnym prawo skargi do instancji sądowniczej w stosunku do werdyktu wydanego przez izbę lekarską. Chodzi o równość względem prawa, także prawa konstytucyjnego.



**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

I o równość stron. Bo skoro w postępowaniu jest porzywdzony, to jest i obwiniony. Jest nie tylko lekarz, ale i strona, która domaga się na przykład stwierdzenia błędu lekarskiego itd. W tej chwili tworzy się przy wojewodach komisje zajmujące się błędami lekarskimi.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak, tak.

Proszę bardzo. Kto się zgłaszał?

*(Senator Andrzej Matusiewicz: Ja się zgłaszam.)*

Pan senator Matusiewicz, bardzo proszę.

**Senator Andrzej Matusiewicz:**

Wysoka Komisjo, ja też uważam, że właściwie powinien być tutaj sąd apelacyjny, wydział karny, powinna być kasacja od orzeczenia Naczelnego Sądu Lekarskiego. I chciałbym zapytać, czy pan doktor jest zorientowany, czy w innych grupach zawodowych – mam na myśli na przykład pielęgniarki czy weterynarzy – istnieje możliwość skargi ze strony rzecznika dyscyplinarnego. Czy na przykład w wypadku uniewinnienia przez sąd pierwszej instancji, tak jak tutaj, okręgowy sąd lekarski, Naczelny Sąd Lekarski utrzymuje orzeczenie, czy rzecznik dyscyplinarny ma możliwość skarżenia? To byłby jakiś precedens tylko dla lekarzy, prawda?

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

No bo...

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: O ujednoczeniu...)*

*(Głos z sali: Dlatego mówimy o izbach lekarskich.)*

Nie wiem, czy takie uprawnienie mają rzecznicy w innych zawodach.

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

Nie powiem, jak konkretnie jest w jakim zawodzie, ale jest tu pewna niejednorodność. Wykraczałaby ona trochę poza wykonanie wyroku, ale... Tu podam przykład, że w wypadku naszej głównej ustawy o izbach lekarskich od prawomocnego orzeczenia sądu lekarskiego kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej stronom, ministrowi do spraw zdrowia i prezesowi Naczelnej Rady Lekarskiej przysługuje odwołanie do właściwego sądu.

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Stronom, czyli rzecznikowi też.)*

Nie jestem pewien, ale często jest niejednocznie. Ustawy często wykraczają poza samego lekarza, w tym sensie, że nie jest to rzecznik dyscyplinarny, ale działający w imieniu całej korporacji prezes Naczelnej Rady Lekarskiej. Tak jest w wypadku lekarzy. Z tego, co pamiętam, w większości ustaw jest chyba jeszcze ktoś inny – mówię o kimś ze strony samorządu danego zawodu – kto mógłby wystąpić w imieniu korporacji, gdyby ta korporacja nie zgadzała się z wyrokiem samego sądu korporacyjnego drugiej instancji. Ale nie jestem pewien, jak jest w konkretnych sytuacjach.

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Pan senator Gintowt-Dziewałtowski. Bardzo proszę.

**Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:**

Niestety tam są wymieniane osoby, którym przyznaje się prawo strony, i nie ma wśród nich ani rzecznika, ani pacjenta. Proszę państwa, sprawy toczące się przed sądami dyscyplinarnymi izb lekarskich dotyczą sporu czy krzywdy, jakiej pacjent doznał, jego zdaniem, od lekarza. 90% to sprawy dotyczące etyki zawodowej, błędów lekarskich i temu podobnych kwestii. I tu rzeczywiście warto byłoby zadbać o to, żeby również pacjentowi przydać prawo do występowania jako strona w postępowaniu, bo pacjent do tej pory w przepisach nie istniał.

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Rozumiem. Chodzi o to, żeby był takim quasi-oskarżycielem posiłkowym w stosunku do rzecznika. Kimś w tym rodzaju, tak?)*

Na przykład.

*(Senator Grażyna Sztark: Nie musi, a może.)*

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Taką rolę by miał.)*

Indeks osób uprawnionych do prawa strony można by poszerzyć...

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

I wtedy może podobnie – przepraszam, że wchodzę w słowo – mógłby tak jak oskarżyciel posiłkowy nie co do kary, ale na przykład co do winy skarżyć przy uniewinnieniu. Byłby w roli...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Karnym, tak.

...Oskarżyciela posiłkowego, który może się zgłosić jako osoba wspierająca w charakterze... Można by nadać mu status strony z możliwością odwołania się również co do winy.

Proszę bardzo. Senator Matusiewicz.

**Senator Andrzej Matusiewicz:**

Jest jeszcze kwestia zastępstwa przed sądem. Czy przy-  
mus adwokacki, radcowski...

*(Głos z sali: Przepisy chyba...)*

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

A no właśnie. Przymus nie, chyba... Ale przed sądem...

*(Głos z sali: Przed sądem.)*

Ale to jest...

*(Głos z sali: Mówisz o dyscyplinarnym, tak?)*

Ale to jest sąd... Przy odwołaniu przed sądem apelacyjnym takiej potrzeby chyba nie ma.

*(Senator Grażyna Sztark: Przy dyscyplinarnym nie ma, ale musi być przed sądem... Nie?)*

Nie.

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

Tu akurat było to wymienione odruchowo, bo to był Sąd Najwyższy, a skoro Sąd Najwyższy, to jaki adwokat czy radca prawny... Tak?

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak.)*

W wypadku innych zawodów nie ma konieczności zastępstwa w osobie adwokata czy radcy prawnego, tutaj więc też nie ma powodu, aby wprowadzać obowiązek...

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Bo to w pewnym sensie ogranicza możliwość... Tak, tak.)*

Natomiast możliwość zawsze istnieje, gdyby lekarz chciał...

*(Senator Grażyna Sztark: To jest najważniejsze.)*

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak, tak.)*

Co do pierwszej propozycji pana senatora, to ona oczywiście może być słuszna z powodów – tak to sobie nazwę – pozawyrokowych, ale nie jestem pewien, czy będziemy w stanie obronić tę poprawkę akurat w wypadku tej ustawy, bo być może będzie to musiała być osobna inicjatywa, ponieważ Trybunał w ogóle nie rozpatrywał relacji między poszkodowanym pacjentem a lekarzem, a raczej zatrzymał się tylko na prawie lekarza do odwołania do sądu powszechnego od orzeczenia komisji dyscyplinarnej. To jest pierwsza sprawa, tym bardziej że, jak pan senator zwraca uwagę, do tej pory pacjent w ogóle nie był stroną w postępowaniu dyscyplinarnym.

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Nawet.)*

Oczywiście on może wnosić do korporacji, żeby wszczęła postępowanie, ale tam to właśnie rzecznik dyscyplinarny jest panem postępowania, przynajmniej po tej stronie, i ostatecznie to on decyduje. To oczywiście też nie wykluczałoby, i dzisiaj nie wyklucza tego, żeby pacjent nie sądził się z lekarzem, powiedzmy, na podstawie przepisów ogólnie obowiązujących, niezależnie od tego, jaka jest sytuacja w samym postępowaniu wewnątrz korporacyjnym, tym bardziej że bardzo często pacjent nawet nie może być stroną z tego względu, że lekarz w postępowaniu dyscyplinarnym może być oskarżony o sprawy, które nie mają związku z pacjentem. Powiedzmy, że zdarzało mu się kilka razy przychodzić nietrzeźwym do pracy. Tak? Nikomu szkody nie wyrządził i tutaj żaden pacjent nie będzie poszkodowany, i w takiej sytuacji trudno będzie zdefiniować taki... Oczywiście go nie będzie, więc ta propozycja pana senatora wymagałaby jednak w ogóle nie tyle określenia na nowo, ile skonstruowania po raz pierwszy roli pacjenta w samym postępowaniu dyscyplinarnym. Ja nie mówię, że to jest wykluczone, tylko będzie to wymagało trochę czasu, dlatego że będzie to jednak naruszenie poważnej reguły. Tu też pewnie będą przeciwnicy po stronie lekarzy i innych korporacji medycznych.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Proszę bardzo, pan senator Piotr Wach.

### **Senator Piotr Wach:**

Ja uważam, że właściwie trzeba się tego podjąć i to wykonać, ale nie działajmy za szeroko. Właściwie cała skarga dotyczyła tego, że dwa rodzaje kar najniższej kategorii, a mianowicie upomnienie i nagana, nie podlegały apelacji. Poza tym to apelowanie było skierowane do Sądu Najwyższego, co powinniśmy poprawić. Jeżeli zabrnjemy w nowelizację prawną w tym zakresie...

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Możemy potraktować to jako odrębną inicjatywę.

*(Senator Grażyna Sztark: Odrębna inicjatywa.)*

Tak. Tym bardziej że trzeba by o tym wszystkim pomyśleć. Jeśli uzupełnię i poprę stanowisko pana senatora Wachy – co nie oznacza, że nie należy się nad taką inicjatywą zastanowić – to musiałoby to też dotyczyć innych postępowań, bo na przykład w postępowaniach dyscyplinarnych adwokackich klient też nie jest stroną, jest wysłuchiwany jako świadek.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak. Nie jest stroną w postępowaniu. Znowu dochodziłoby do pytań, dlaczego, załóżmy, u lekarzy jest tak, u adwokatów inaczej itd., tak że to...

Proszę bardzo, pan senator Witold Gintowt-Dziewałtowski.

### **Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:**

Ja również się zgadzam z moim przedmówcą, ale Trybunał Konstytucyjny nie został wyposażony w prawo inicjatywy legislacyjnej. Treść ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest, w moim przekonaniu, sprzeczna z przepisami konstytucji, albowiem Trybunał przydał sobie jedno uprawnienie, którego konstytucja mu nie daje. W konstytucji wyraźnie zostało wymienionych pięć kompetencji, które ma Trybunał. Trybunał dodatkowo w ustawie, bez delegacji konstytucyjnej, otrzymał prawo oceniania stanu prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej i wskazywania na potrzebę wprowadzania korekt. Prawo inicjatywy legislacyjnej Trybunał ma takie samo jak każdy z nas z osobna i każdy obywatel na ulicy. Wychodząc z tego założenia, uważam, że nie jesteśmy zobowiązani do podporządkowywania się zaleceniom Trybunału, a z drugiej strony uważam, że w przypadkach, które rzeczywiście i z punktu widzenia Trybunału, i z punktu widzenia interesu publicznego, powinny być przez nas rozpatrywane z możliwością wnoszenia inicjatywy legislacyjnej, bo Senat ma prawo inicjatywy, powinniśmy z tego korzystać, jeśli to możliwe.

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Korzystamy z tego.)*

Oczywiście to, o czym mówimy dzisiaj, akurat w odniesieniu do korporacji lekarskich, jest pewnym fragmentem, bo można by było sięgnąć jeszcze dalej, do wszystkich korporacji, ale jeżeli już tę sprawę podejmujemy, to mimo wszystko uważam, że powinniśmy w sposób wyraźny zasygnalizować, zwłaszcza po ostatnich wydarzeniach, z którymi mieliśmy do czynienia, że w Polsce pacjent jest podmiotem. Mimo wszystko uważam, że dobrze by było, gdyby ze strony Senatu tego rodzaju sygnał popłynął.

### Przewodniczący Piotr Zientarski:

Myślę, że w odrębnym trybie, czyli w trybie normalnej inicjatywy ustawodawczej, można by się tym zająć i wyłączenie nasza komisja jest właściwa do przygotowania takiej inicjatywy. Ale dzisiaj rozpoznajemy w trybie regulaminowym – chodzi o dział IXa – orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, bo wykonywanie orzeczeń jest naszym obowiązkiem.

(*Głos z sali: Wykonywanie wyroków.*)

Wyroków.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Nie, orzeczeń. My traktujemy to szerzej i tu chodzi właśnie o orzeczenia. Tak, właśnie o orzeczenia, nie tylko o wyroki.

Proszę państwa, stawiam wniosek o nadanie omawianej sprawie inicjatywy legislacyjnej w wyniku rozpatrzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Bardzo proszę. Kto jest za wnioskiem? (7)

Jednogłośnie za.

Proszę państwa, przed wyjściem pani senator Helena Hatka zgłosiła, że jest zainteresowana zostaniem sprawozdawcą. Jest ona członkiem Komisji Zdrowia i naszej komisji, dlatego proponuję, byśmy upoważnili panią senator do reprezentowania nas w dalszych pracach Senatu nad tą sprawą.

Nie ma innych propozycji. Dziękuję.

Przedostatni punkt dzisiejszego posiedzenia to rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 listopada 2010 r. dotyczącego ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Bardzo proszę pana doktora Marka Jarentowskiego o przedstawienie orzeczenia.

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

Dziękuję bardzo.

W wyroku tym Trybunał stwierdził niezgodność art. 4 ust. 7 pkt 1 oraz art. 5 ust. 2 pkt 1 tej ustawy w zakresie, w jakim wyłączają nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach z kręgu nauczycieli uprawnionych do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, z art. 32 w związku z art. 2 konstytucji.

Ustawa przyznaje ulgi lub zwolnienia z opłat za bilety przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego, kolejowego i autobusowego, z wyłączeniem komunikacji miejskiej, niektórym kategoriom osób. W zależności od kategorii osób, rodzaju środka, rodzaju biletu ulgi te wynoszą od 100% do 37%. W zakwestionowanych przepisach ustawa przewiduje, że do ulgi 37% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego, kolejowego w pociągach osobowych na podstawie biletów jednorazowych lub miesięcznych imiennych, autobusowego w komunikacji zwykłej na podstawie biletów imiennych miesięcznych są uprawnieni nauczyciele szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych, publicznych lub niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych. Wśród uprawnionych do powyższych ulg ani do żadnej innej ulgi nie ma nauczycieli przedszkoli.

Art. 32 konstytucji przewiduje, że wszyscy są wobec prawa równi, wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną istotną cechą, relewantną, w równym stopniu byłyby traktowane równo, bez dyskryminacji i faworyzowania. Trybunał wskazał też na ścisły związek między zasadą równości wobec prawa a zasadą sprawiedliwości społecznej z art. 2 konstytucji.

Przedmiotem wyroku jest luka w ustawie. Trybunał oczywiście nie może zastępować w tym wypadku ustawodawcy. W sytuacji, gdy zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia, mówimy o zaniechaniu ustawodawczym. Trybunał ocenia jednak zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, wynikającą nie tylko z jego zaskarżonego brzmienia, lecz także z brzmienia, które byłoby zgodne z wymogami konstytucyjności. Trybunał dokonuje zatem kontroli braku pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji. W takich wypadkach mówimy o pominięciu, a nie zaniechaniu ustawodawczym i Trybunał czuje się uprawniony do oceny pominięć ustawodawczych.

Jeżeli system oświaty uznaje za nauczycieli również tych, którzy pracują w przedszkolach, a ich status jest potwierdzony przygotowaniem i spełnieniem odpowiednich wymogów dotyczących przygotowania zawodowego i zdaniem odpowiednich egzaminów, nie można różnicować ich statusów w wypadku uprawnień do ulg w przejazdach. Cechą wspólną, która pozwala na porównywanie nauczycieli przedszkoli z innymi nauczycielami jest bycie nauczycielem w rozumieniu Karty Nauczyciela i ustawy o systemie oświaty. Trybunał nie znalazł powodów, dla których ta ulga nie powinna im przysługiwać.

Inicjatywa ustawodawcza jest zatem niezbędną. Ponieważ Trybunał nie oceniał konstytucyjności ulg stosowanych przy przejazdach środkami transportu bądź ich braku w ogóle, a tylko zróżnicowanie istniejące w tym zakresie odnośnie do niektórych kategorii osób. Istnieją w zasadzie trzy sposoby wykonania tego orzeczenia. Po pierwsze, możliwe jest dodanie do kategorii osób uprawnionych do 37% ulgi nauczycieli przedszkoli. Po drugie, możliwe jest uchylene art. 4 ust. 7 i art. 5 ust. 2, co będzie oznaczało pozbawienie wszystkich nauczycieli prawa do tego przywileju, a więc nadal będziemy mieli do czynienia z zachowaniem zasady równości, bo żaden nauczyciel nie będzie miał ulgi. Należy zwrócić uwagę, że w ustawie tej nauczyciele są obecnie jedyną grupą zawodową uprawnioną do takiej ulgi. Oczywiście istnieją inne kategorie osób uprawnionych do ulgi w tej ustawie, wyodrębnione na podstawie zupełnie innych kryteriów. Zwróćmy uwagę, że są to dzieci do lat czterech, dzieci i młodzież ucząca się, osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji, niewidomi oraz opiekunowie lub przewodnicy takich osób, funkcjonariusze niektórych służb podczas wykonywania czynności służbowych.

Trzecie rozwiązanie polegałoby na przyznaniu owej ulgi nauczycielom przedszkoli, ale przy jednoczesnym obniżeniu procentowym tego rodzaju ulgi dla niektórych innych kategorii, tak by nie wzrosła w budżecie państwa ogólna suma wydatków z tytułu tej ulgi.

Możliwe są tu trzy rozwiązania. Pierwsze powoduje, że musimy przeznaczyć na to więcej pieniędzy. Drugie powoduje likwidację ostatniej już ulgi zawodowej, którą mają obecnie tylko nauczyciele. No i trzecie rozwiązanie polega na zachowaniu stanu budżetowego, a więc z konieczności obniżenia ulgi jednym nauczycielom po to, żeby z tej puli można było przyznać ulgę innym nauczycielom. Decyzja należy do Wysokiej Komisji.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Proszę bardzo, otwieram dyskusję.

Pierwszy zgłosił się pan senator Gintowt-Dziewałtowski.

### **Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:**

To jest akurat moja branża – samorzady terytorialne.

Proszę państwa, to nie jest wcale takie proste. Po pierwsze, niestety rzeczywiście w Karcie Nauczyciela, w ustawie o oświacie nauczyciele przedszkoli są uznawani za nauczycieli równych innym nauczycielom. De facto jest to zupełnie inny zawód. Bo jeżeli już, to jak w takiej sytuacji kwalifikować zatrudnionych, a również zajmujących się nauczaniem, wychowywaniem żłobkach, placówkach oświatowo-wychowawczych, domach kultury, warsztatach terapii zajęciowej, w dziesiątkach różnego rodzaju instytucji, którzy robią mniej więcej to samo, a czasem więcej niż nauczyciele z przedszkola. W moim przekonaniu, chociażby z tego tytułu tego rodzaju ulga nauczycielom przedszkoli nie powinna się należeć – to jest pierwsza rzecz. Trybunał może się mylić. Drugą kwestią, o której Trybunał łaskawie nie wspomniał, jest wymóg konstytucyjny, potwierdzony również ratyfikowaną przez nas Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, wymuszającą na Wysokiej Izbie to, że jeżeli składamy nowe obciążenia na barki samorządu terytorialnego, w tym samym momencie mamy obowiązek wskazać źródło sfinansowania tego nowego obciążenia. To nie jest budżet państwa, to są budżety jednostek samorządu terytorialnego. Oczywiście skutek tego będzie taki, że samorzady pójdą do sądu i nawet w postępowaniu cywilnym będą w stanie od budżetu państwa dostać odpowiednie środki.

Nie wiem, czy pan minister jest na to przygotowany. Jak go znam, to on do żadnych nowych wydatków nie jest przygotowany i wątpię, żeby tego rodzaju inicjatywa znalazła aprobatę w koalicji rządzącej. Nie są to wielkie pieniądze, ale paręset milionów złotych rocznie może być. Stąd też ja bym się bardzo mocno zastanawiał nad podjęciem tej inicjatywy, tym bardziej że zdaje się, iż Trybunał nie dał nam żadnych zaleceń legislacyjnych.

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: No bo nie daje w większości wypadków.)*

*(Głos z sali: Zawsze?)*

Nie. Nie zawarł wskazówek co do treści.

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Nie musi dawać.)*

Ja wiem, że Trybunał stwierdził niezgodność – to bardzo łatwo stwierdzić – tylko jak tę niezgodność usunąć. Trybunał już nie był łaskaw tego powiedzieć.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Nie musi i nieczęsto to robi. Proszę państwa, moje zdanie jest takie, że nie możemy zostawić tego orzeczenia... Od tego jesteśmy, żeby... I moja propozycja byłaby taka – to nawet nie wynika z pierwotnej dyskusji, ale z moich notatek, które robiłem, gdy przygotowywałem się do dzisiejszego posiedzenia – żeby, zanim nadamy temu bieg, zwrócić się do MEN, do ministra szkolnictwa wyższego i do ministra finansów, dlatego że to jest kwestia i budżetów, i tego, jaką propozycję oni złożą. Być może trzeba będzie na przykład obniżyć ulgę wszystkim i przyjąć jedną stawkę, dlatego że wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest obowiązujący i może powstać sytuacja, że pracownicy przedszkoli będą mogli dochodzić swoich uprawnień na drodze sądowej. To nie jest orzeczenie abstrakcyjne. Możemy oczywiście dyskutować, ale jest to orzeczenie obowiązujące. Uważam, że co do zasady powinniśmy to podjąć, ale przed przedstawieniem propozycji rozwiązania powinniśmy wystąpić o opinię, bo tu chodzi właśnie o porównanie zakresu poszczególnych uprawnień nauczycieli różnych szczebli i ewentualnie uzyskanie propozycji rozwiązania tego problemu.

Proszę bardzo, pan senator Matusiewicz i pan senator Paszkowski się zgłaszają.

### **Senator Andrzej Matusiewicz:**

Muszę powiedzieć, że mam duże wątpliwości jako samorządowiec z siedemnastoletnim stażem w organach uchwałodawczych, bo faktycznie, tak jak powiedział senator Gintowt-Dziewałtowski, można wymienić dużo przykładów, jak kolejne zadania są bez środków przydzielane samorządom. Jest naruszony art. 12 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, który Polska ratyfikowała – przypomnę – w 1994 r. Jest naruszony art. 167 ust. 4 naszej konstytucji, są naruszone przepisy odnośnie do przekazywania zadań w ustawach gminnej, powiatowej i w ustawie o samorządzie województwa. Proszę też pamiętać o tym, o czym wzmiankowano, że gminy miejskie, które prowadzą przedsiębiorstwa transportu zbiorowego, muszą dopłacać do tych ulg. Owszem gminy mają uprawnienie, by oprócz osób, które wymienił pan legislator... mogą jeszcze rozszerzyć... Ale to już jest ich sprawa, żeby odpowiednio pokryć to wszystko dotacją dla miejskich przedsiębiorstw komunalnych, które w poszczególnych miastach różnie się nazywają.

I teraz jest pytanie, czy nauczyciele przedszkoli powinni mieć to uprawnienie. Bo można mieć wątpliwości, na które wskazują argumenty podniesione tutaj przez przedmówcę. Jest też taka sugestia, żeby odebrać ten przywilej nauczycielom, ale myślę, że nie można tego zrobić, bo jest też kwestia zasady konstytucyjnej praw nabytych i tutaj...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

A z Kartą Nauczyciela to jest osobna sprawa. Myślę, że najwyższy czas, żeby ją uchylić i uchwalić nową ustawę. Dziękuję.

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

*(Głos z sali: No właśnie.)*

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Tym bardziej że jest to jedyna grupa zawodowa, która z takich uprawnień korzysta, tak? To też trzeba sobie uzmysłowić.

Proszę bardzo, pan senator Paszkowski.

**Senator Bohdan Paszkowski:**

Najpierw powinniśmy wystąpić do rządu, bo to jest kategoria problemów łącząca się z ewentualnymi wydatkami budżetowymi. Z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego można oczywiście dyskutować, choć myślę, że idea jest zasadna. Jeżeli na gruncie ustawodawstwa traktuje się zawód nauczycielski, niezależnie od placówek, w miarę jednolicie, to wyodrębnianie tutaj li tylko nauczycieli ze szkół podstawowych, ponadgimnazjalnych itd., może budzić wątpliwości. Warto też zasygnalizować – tak mi się wydaje, bo pewnie było tutaj wystąpienie w imieniu środowiska nauczycieli przedszkolnych – że również inne kategorie nauczycielskie, że osoby pracujące w innych placówkach, o których pan mówił, też mogą wystąpić o prawo do ulgi i będzie podobny wyrok, bo to jest problem szerszy.

Nie pamiętam, jak jest z refundacjami, bo to nie jest tak, że część jest kalkulowana. Oczywiście to, co w tym zakresie państwo określa w ustawodawstwie...

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ale są przewozy regionalne...)*

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

...Bo to jest chyba załatwiane na szczeblu centralnym.

*(Głos z sali: ...Są finansowane z subwencji, natomiast zadania zlecone w zakresie administracji rządowej są finansowane dotacjami z budżetu państwa i to jest...)*

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

*(Głos z sali: Nie, nie. Ja mówię o subwencji ogólnej, bo subwencja oświatowa jest częścią subwencji ogólnej. Rzeczywiście jest ona...)*

No ja nie wiem tak do końca. Być może jest to kalkulacja robiona w ramach subwencji, bo oczywiście... bo to idzie na ucznia...

**Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:**

Nie. To jest nowe przedsięwzięcie. Tego nie było. Każde nowe zadanie, które powoduje konieczność wydatkowania środków na to nowe zadanie, konstytucyjnie wymaga jednocześnie, tak jak mówił tutaj pan senator...

*(Głos z sali: No dobrze, ale 37% ulgi jest.)*

Ale tylko dla tych, którzy to mieli do tej pory.

*(Głos z sali: Zgadza się. Ale później będzie się rodził problem i to już będzie problem ministerstwa, żeby to wkalulować w subwencję.)*

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

**Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Tak. I od tego zaczniemy. Dlatego nie składałem żadnej propozycji dotyczącej sprawozdawcy. Na razie...

*(Głos z sali: Może od ręki wysłuchalibyśmy odpowiedzi pana ministra?)*

Dobrze, ale tu chodzi o uzmysłowienie, że istnieje zagrożenie inicjatywy. Zobaczymy. Mieliliśmy na przykład problem z ulgami przewozowymi dla doktorantów i załatwiliśmy tę sprawę.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Proszę?

*(Głos z sali: Przed wyborami.)*

To nie było przed wyborami. Zawsze jest przed wyborami albo po wyborach.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Panie Doktorze, przepraszam bardzo. Kiedy myśmwy wypracowali taką inicjatywę? To było rok wcześniej, a nie przed wyborami.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

No nie, nie. Około roku na pewno, jeśli nie zaczęliśmy... Nie, nie. Nasza uchwała co do wszczęcia inicjatywy pojawiła się na pewno przynajmniej rok, jeśli nie półtora roku przed...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

No mniej więcej, ale nie tuż przed. Nie było nadzwyczajnego pośpiechu. Chodzi o to, że była taka inicjatywa i też może nie w tym... Oczywiście ta jest, że tak powiem, finansowo bardziej dolegliwa dla budżetu państwa, bo tamta, dotycząca doktorantów, miała mniejszy zakres finansowy. Chociaż też nie wiadomo.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Proszę? Duży zasięg.

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

A no właśnie. Ale to też była nasza inicjatywa.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak. I też dotyczyła ulg. Jest tu więc pewnego rodzaju analogia.

Wystąpimy z inicjatywą i zaczniemy nad nią pracować, a po uzyskaniu opinii wrócimy do niej.

Ostatni punkt naszego posiedzenia to rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2010 r. dotyczącego zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

Ja bym prosił pana doktora Jarentowskiego, żeby tylko przypomniał sentencję. Dlaczego? Proszę państwa, ja już z góry powiem, że nie widzę celowości rozpatrywania tego postanowienia. Znamy to z exposé pana premiera. Prace trwają i już właściwie została przedstawiona koncepcja. W związku z tym można powiedzieć, że ten wyrok zaczyna już być realizowany przez Sejm czy przez propozycję rządową w tym zakresie, a skoro jest to inicjatywa o wielkim ciężarze gatunkowym dla budżetu państwa, to jest oczywistą rzeczą, że taką inicjatywę powinien przygotować rząd. Proces został wszczęty i dlatego nasza inicjatywa byłaby tutaj niecelowa.

Bardzo proszę o dosłownie kilka zdań na temat tej...

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

Trybunał uznał w postanowieniu sygnalizującym uchylenia i luki w prawie. Choć uzasadnienie zróżnicowania wieku emerytalnego wywodzi swe źródła z potrzeby niwelowania różnic społecznych i biologicznych występujących

między kobietami i mężczyznami, to jednak omawiana sytuacja ma charakter dynamiczny. Po pierwsze, dlatego że zmniejszają się różnice społeczne. Obserwowana od wielu lat zmiana wzorców kulturowych w postaci realizowania ról kobiet i mężczyzn w poszczególnych sferach życia, ponadto wzrost popularności partnerskiego modelu rodziny i aktywności zawodowej kobiet tworzą nowy kontekst społeczny dla określenia wieku emerytalnego. Kobiety coraz częściej chcą być aktywne zawodowo, a wiele czynności wykonywanych w tradycyjnym modelu rodziny przez kobiety jest obecnie wykonywanych przez mężczyzn. Po drugie, następuje kurczenie się tych sektorów pracy zawodowej, w których różnice biologiczne mogą mieć istotne znaczenie dla wieku emerytalnego – są to zawody wymagające wysiłku fizycznego – i rozwój tych sektorów pracy zawodowej, w których różnice biologiczne między płciami nie mają znaczenia dla wieku emerytalnego. Dzisiaj mamy coraz więcej zawodów wymagających raczej sprawności intelektualnej niż fizycznej.

Po trzecie, występują takie zjawiska demograficzne, jak wydłużanie się przeciętnego trwania życia, dłuższy przeciętny wiek życia kobiet i mężczyzn, poprawa stanu zdrowia ludności, spadek dzietności...

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak, Panie Doktorze.)*

I to wszystko powoduje, że może nastąpić niebezpieczeństwo natury ekonomicznej w związku z utrzymaniem wielu osób. Wyrok był przedstawiony komisji w poprzedniej kadencji. Komisja co do zasady zgodziła się z potrzebą jego wykonania, jednak nie uchwaliła ostatecznego projektu ustawy.

Tak jak pan przewodniczący powiedział, premier w dniu 18 listopada 2011 r. zaproponował, aby od 2013 r. stopniowo

zrównywać i podwyższać wiek przechodzenia na emeryturę kobiet i mężczyzn finalnie do sześćdziesiątego siódmego roku życia. Rząd będzie proponował dochodzenie do tego w sposób możliwie miękki. Tak się wyraził premier.

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak.)*

Co cztery miesiące wiek emerytalny przesuwany będzie o kolejny miesiąc, co oznacza, że z każdym rokiem będziemy pracować o trzy miesiące dłużej. Oznacza to, że poziom sześćdziesięciu siedmiu lat w wypadku mężczyzn osiągniemy w roku 2020, a w wypadku kobiet – w 2040.

W związku z tym trudno przewidywać teraz... Ja spreycuję, czy rząd wnieśli projekt ustawy, bo jeszcze...

*(Przewodniczący Piotr Zientarski: Wnieśli.)*

...bo na razie nie wniósł projektu ustawy do Sejmu. Tym niemniej jego wniesienie jest niezbędne.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Nie ma wyjścia. Wnieśli na pewno, bo to jest kwestia...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak.

Proszę państwa, wyczerpaliśmy porządek naszego posiedzenia, ale jeszcze formalnie przegłosujemy wniosek dotyczący tego, że nie nadajemy sprawie biegu z wcześniej przytoczonych powodów.

Kto jest za wnioskiem? (7)

Jednogłośnie za. Dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Przypominam, że kolejne posiedzenie odbędzie się jutro, o godzinie 8.30. Dziękuję bardzo.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 13 minut 23)*



Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii