

Do Trybunału!

ADOLF JANKOWSKI

Z komunikatu zawartego w serwisie informacyjnym prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wynika, iż 22 grudnia 2003 r. prezydent wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Aby odpowiedzieć na pytanie: Co z tego wynika w praktyce? – należy zrozumieć pewne mechanizmy tworzenia prawa.

● Stan faktyczny

W zaistniałej sytuacji, nieczęsto spotykanej w Polsce, prezydent korzysta z konstytucyjnych uprawnień, mając wątpliwość prawną dotyczącą trybu procedowania uchwalonej przez Sejm ustawy. Tworzy to okazję do przedstawienia sposobu nadzoru nad tworzeniem prawa, który to system przewiduje Konstytucja RP. Aby odpowiedzieć na pytanie o sens formalnoprawny sytuacji, w której prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zwraca się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyj-

nego, należy przede wszystkim wyjaśnić rolę prezydenta w systemie tworzenia prawa. A jest ona niemała. Zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP prezydent czuwa nad jej przestrzeganiem. Jedną z konsekwencji tego stanu rzeczy jest m.in. fakt, iż wykonując swoje zadania, prezydent jest zobowiązany do szczególnej staranności badania konstytucyjności tworzenia prawa przez właściwe konstytucyjne organy państwa. Wynika to wprost z generalnej zasady legalności działania organów wyrażonej w art. 7 Konstytucji: „Organ władzy publicznej działa na podstawie i w granicach prawa”. Na mocy art. 145 ust. 1 Konstytucji prezydent w przypadku jej naruszenia, może być w odpowiednim trybie pociągnięty przez Zgromadzenie Narodowe do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Opisane powyżej przepisy stanowią spójny system nadzoru legalności tworzenia prawa. Oczywiście, należy mieć na względzie, iż kontrola legalności wykonywana przez prezydenta RP, nie jest jedyną konstytucyjną kontrolą systemu tworzenia prawa.

Z informacji uzyskanych z serwisu informacyjnego prezydenta RP wynika, iż: „Na mocy zaskarżonej ustawy z dniem 31 grudnia 2003 r. ulega likwidacji centralny organ administracji rządowej – Główny Geodeta Kraju oraz podległy mu urząd – Główny Urząd Geodezji i Kartografii. Przepisy te wprowadzono w drugim czytaniu ustawy. W opinii prezydenta w trakcie prac ustawodawczych naruszone zostały standardy tworzenia prawa wynikające z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji, zgodnie z którymi niedopuszczalne jest podczas drugiego czytania projektu ustawy wprowadzenie poprawek, których zakres wykracza poza jej przedmiot. Z powyższych względów prezydent RP podjął decyzję o zwróceniu się do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności ustawy z konstytucją”. Analiza też tego uzasadnienia wskazuje, iż prezydent dopatrywał się w toku procedowania projektu ustawy zmieniającej ustawę o gospodarce nieruchomościami

i niektóre inne ustawy w Sejmie i Senacie uchybień formalnych polegających na: 1) naruszeniu zasady ograniczonego dostępu do inicjatywy ustawodawczej, która na mocy art. 118 ust. 1 Konstytucji RP przysługuje wyłącznie posłom, Senatowi, prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów oraz na mocy art. 118 ust. 2 – grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu,

2) naruszeniu zasady, iż projekt ustawy Sejm rozpatruje w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1),

3) naruszeniu zasady, iż prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów (art. 119 ust. 2).

■ **Ad. 1.** Należy zauważyć, iż wnioskodawcą ustawy w tym konkretnym przypadku jest Rada Ministrów. Czy pojedynczy poseł może rozszerzyć inicjatywę ustawodawczą o nowy, dodatkowy element, wykraczający poza ogół zasad zawartych w przedłożeniu rządowym? Wydaje się to prawnie wykluczone, biorąc pod uwagę wyrażoną w art. 8 ust. 2 konstytucyjną zasadę bezpośredniości stosowania przepisów Konstytucji. Konstytucja wyraźnie wskazuje, iż inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom. Pojedynczy poseł nie może wnieść poprawek wyходяcych szeroko poza projekt przedłożony przez wnioskodawcę, rozszerzających materię ustawową o nowe, nieartykułowane przez wnioskodawcę elementy, a w szczególności tak istotne z punktu widzenia Konstytucji sprawy, jak powoływanie i likwidowanie nowych organów administracji, czyli ustawowe regulacje ustroju i właściwości władz publicznych, dla których tryb pilny wyklucza art. 123 ust. 1 Konstytucji.

Doprecyzowanie opisanych zasad zawiera art. 32 ust. 2 uchwały Sejmu RP z 30 lipca 1992 r. „Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej”, w którym ustalono, iż poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub

co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Zgodnie z „Regulaminem...” do czasu zakończenia drugiego czytania wnioskodawca może wносить poprawki do zgłoszonego przez siebie projektu (art. 36 ust. 4).

Inicjatywa ustawodawcza przysługująca Radzie Ministrów została wyczerpana w momencie składania wniosku do Sejmu. Zgłoszenie przez posła Wiesława Okońskiego po drugim czytaniu projektu ustawy (lub w trakcie drugiego czytania) wniosku likwidującego Głównego Geodetę Kraju i GUGiK zostało przez prezydenta RP spostrzeżone jako przekroczenie przez posła jego uprawnień do inicjatywy ustawodawczej, jako substytut inicjatywy do zgłaszania poprawek przysługującej wnioskodawcy, ale do czasu zakończenia drugiego czytania. Wydaje się, iż jeśli odpowiednia komisja sejmowa chciałaby wnieść ustawę likwidującą Głównego Geodetę Kraju, przysługiwałaby jej inicjatywa ustawodawcza, lecz projekt poselski musiałby być procedowany w odrębnym postępowaniu.

■ **Ad. 2.** Bezpośrednio z tymi ostatnimi uwagami wiąże się konieczność dochowania zasady trzech czytań każdego projektu ustawy. Dodanie w drugim czytaniu przez posła Wiesława Okońskiego nowych, istotnych elementów, zmieniających *de facto* inną ustawę, i przyjęcie ich przez Sejm spowodowało, iż pominięto tzw. pierwsze czytanie ustawy, czyli po jednym czytaniu przeprowadzono głosowanie ostateczne, czyli tzw. trzecie czytanie ustawy.

Należy pamiętać, iż pierwsze czytanie projektu ustawy (uchwały) obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy. Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w odniesieniu do projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Czy likwidacja Głównego Geodety Kraju, centralnego organu administracji rządowej, była procedowana w tym trybie, jest istotnym elementem sprawy, który będzie przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny.

■ **Ad. 3.** Na zakończenie przybliżenia złożonej sytuacji formalnoprawnej wy-

tworzonej wokół likwidacji Głównego Geodety Kraju należy zauważyć, iż uwagi opisane powyżej w odniesieniu do inicjatywy ustawodawczej (Ad. 1.), odnoszą się także do przekazanej pod osąd Trybunału Konstytucyjnego zgodności procedowania projektu ustawy w zakresie możliwości wnoszenia przez posłów poprawek wykraczających poza przedmiotowy, wnioskowany zakres regulacji.

● **Konsekwencje wniosku prezydenta RP**

Trybunał Konstytucyjny w toku postępowania powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Nie jest on związany wnioskami dowodowymi uczestników postępowania i może z urzędu dopuścić dowody, jakie uzna za celowe dla wyjaśnienia sprawy. Sądy i inne organy władzy publicznej są obowiązane udzielić Trybunałowi pomocy i na jego żądanie przedstawić akta wiążące się z postępowaniem przed Trybunałem. W szczególności przedmiotem badania przez Trybunał mo-



gą być dokumenty dotyczące sposobu procedowania ustawy w Sejmie, druki sejmowe, stanowiska Rady Ministrów wposzczególnych fazach postępowania itp. Szczegółowe rozpoznanie dowodów pozwoli ustalić zasadność wniosków sformułowanych przez prezydenta RP. Orzeczenie Trybunału może odnosić się do całego aktu normatywnego albo do poszczególnych jego przepisów. Sprawa może mieć więc dwa rozwiązania prawne:

1) Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż ustawa uchwalona przez Sejm jest zgodna z Konstytucją RP.

2) Trybunał Konstytucyjny stwierdza niezgodność ustawy z konstytucją RP.

W pierwszym przypadku prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją.

W drugim przypadku prezydent odmawia podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją. Jeżeli jednak niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie 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.

Analizując dotychczasowe orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wątpliwości wokół realizacji zasad art. 118 i 199 Konstytucji przez Sejm czy Senat, można z dużym prawdopodobieństwem założyć, iż rozstrzygnięcie Trybunału potwierdzi zasadność wątpliwości prezydenta RP. Czas pokaże, czy argu-

menty przedstawione przez prezydenta przekonają również sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Skierowanie przez prezydenta ustawy do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją RP oznacza w praktyce likwidację z końcem 2003 r. Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz obsługującego go aparatu administracyjnego – Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Zadania organu przejmuje minister infrastruktury. Pracowników likwidowanego Urzędu przejmuje Ministerstwo Infrastruktury, ale jedynie na okres trzech miesięcy. Jeśli dyrektor generalny Ministerstwa Infrastruktury nie podpisze z nimi nowych umów o pracę, dotychczasowe umowy

(w szczególności zawarte na czas nieokreślony z Urzędem Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast) tracą moc. Sytuacja prawna pracowników likwidowanego Urzędu jest więc podobna do sytuacji pracowników likwidowanego Starostwa Warszawskiego, przejmowanych przez Urząd Miasta Warszawy.

Pozostaje zawsze wątpliwość, czy ten tryb szczególnego, ustawowego rozwiązania umowy o pracę nie jest sprzeczny z przepisami prawa pracy (np. czy można mówić o wystąpieniu tzw. winy pracodawcy, będącej podstawą odpowiednich roszczeń pracowniczych), ale to już

byłby prawdopodobnie kolejny przedmiot rozważań dla Trybunału Konstytucyjnego.

W mojej ocenie z uwagi na zaistniałe stany faktyczne wynikające z obowiązującej 1 stycznia 2004 r. ustawy z 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (tj. likwidację Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz obsługującego go Urzędu):

a) Trybunał Konstytucyjny będzie musiał rozstrzygnąć co do zakresu przedmiotu swego rozstrzygnięcia. Po 1 stycznia 2004 r. przedłożona ustawa, przypisująca kompetencje nieistniejącemu Prezesowi Urzędu Mieszkalnictwa, staje się niezgodna również z ustawą z 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw, która jednakże nie jest przedmiotem wniosku prezydenta RP (o ile prezydent nie rozszerzy wniosku),

b) jeśli wolą wnioskodawcy jest przeprowadzenie nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, nowelizacja będzie musiała przejść ponownie całą procedurę legislacyjną od początku (wariant pesymistyczny), o ile Trybunał nie wskaże wprost (wariant optymistyczny), które przepisy przekazanej prezydentowi RP ustawy są niekonstytucyjne. Należy zauważyć, iż rozpoczęcie procedowania będzie możliwe dopiero po zajęciu przez Trybunał Konstytucyjny ostatecznego stanowiska w sprawie uchwalonego przez Sejm w listopadzie br. projektu ustawy. Jeśli chodzi o Głównego Geodetę Kraju oraz obsługujący go Główny Urząd Geodezji i Kartografii, to obowiązuje dotychczasowy stan prawny. Jest to niezwykle istotne ze względu na to, iż zaproponowane zmiany likwidowały część istotnych kompetencji Głównego Geodety Kraju, tworzących logiczną merytorycznie całość sytuującą jednoznacznie odpowiedzialność za realizowanie wielu zadań państwa.

Autor jest dyrektorem Departamentu Nadzoru, Kontroli i Legislacji GUGiK

Sejmo o

● Poseł radykalny

Podczas posiedzenia Sejmu 12 listopada ub.r. poseł Wiesław Okiński (SLD) powiedział:

Pan poseł sprawozdawca mówił o dzisiejszym posiedzeniu Rady Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Zaproponowano jednocześnie na tymże posiedzeniu likwidację Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, dodatkowo argumentując to tym, że przy Ministerstwie Infrastruktury istnieje Urząd Geodezji.


W związku z tym chciałbym zaproponować poprawki do proponowanej ustawy, na podstawie których pozostaje Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast – zresztą taka propozycja była – z wyłączeniem wydziału gospodarki przestrzennej, a także zaproponować poprawkę, na podstawie której likwiduje się Głównego Geodetę Kraju.

● Poseł zaczyna myśleć

Wiesław Okiński podczas posiedzenia Sejmu 18 grudnia ub.r.: Panie Marszałku! Panie Ministrze! Środki masowego przekazu w sposób wyczerpujący informowały o problemach związanych z wykorzystaniem przekazanych Polsce środków unijnych w celu poprawy poziomu obsługi w zakresie geodezji i kartografii na obszarach wiejskich. Czy prawdziwe są informacje, iż środki te nie zostały wykorzystane? Jeżeli tak jest w rzeczywistości, to czy niewykorzystanie przyznanych środków unijnych nastąpiło na

R E K L A M A

A. Dworecki
USŁUGI GEODEZYJNE
01-863 Warszawa, ul. Jasnorzewskiej 1/23
tel./faks (0 22) 669-15-16



- * Obsługa geodezyjna budownictwa
- * Pomiary sytuacyjno-wysokościowe oraz mapy i wtróniki do projektów
- * Uzgodnienia dokumentacji ZUD
- * Mapy do celów prawnych, projektowych metodą klasyczną i numeryczną
- * Pomiary odształceń i osiadań
- * Tyczenie i inwentaryzacja powykonawcza

biuro: ul. Franciszkańska 4a m. 45
tel./faks (0 22) 831-41-12
www.geokad.pl

Tylko dla firm geodezyjnych!

Jeśli wykonujesz usługi geodezyjne i kartograficzne oraz chcesz się zareklamować, to za ten moduł zapłacisz kwartalnie 240 zł (+VAT). Możesz zamówić dowolną liczbę modułów, a my pomożemy Ci opracować Twoje ogłoszenie od strony graficznej.

ArtGEO

Usługi geodezyjno-kartograficzne

- Opracowania numeryczne
- Mapy do projektu i do celów prawnych
- Tyczenia i inwentaryzacje
- Obsługa inwestycji
- Uzgodnienia ZUD

tel. (0 22) 446-86-30, kom. 0 605-768-425



GEODEZJA W PEŁNYM ZAKRESIE

Trójmiejskie Przedsiębiorstwo Geodezyjne
ArGeo Spółka z o.o.

81-415 GDYNIA, ul. Batalionów Chłopskich 24
tel. (0 58) 622-89-45, faks (0 58) 622-28-72, e-mail: argeo@use.pl

WSZĘDZIE W CAŁEJ POLSCE