

Maciej Kosiński  
Biuro Studiów i Ekspertyz

**Opinia prawna dot. projektu ustawy o zmianie ustawy  
Kodeks celny  
(Druk Sejmowy nr 357)**

Przedstawiony do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. Kodeks celny (Dz. U. Nr 23, poz. 117) proponuje wprowadzenie do Kodeksu celnego zmian o dwojakim charakterze, a mianowicie:

1 - zmian formalnych, wynikających z konstytucyjnego ustanowienia instytucji rozporządzenia, jako źródła powszechnie obowiązującego prawa i wskazujących organy upoważnione do ich wydawania, oraz

2 - zmian o charakterze merytorycznym.

**ad 1.** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 87 ust. 1, art 92 ust 1 i art.149 ust 2, stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa są, poza Konstytucją, ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi - rozporządzenia, które wydają ministrowie. Tworzy to konieczność zsynchronizowania tym zakresie niektórych przepisów obowiązujących ustaw w z regulacjami konstytucyjnym, co czynić ma przedstawiony do zaopiniowania projekt ustawy.

Zmiany, o których mowa, dotyczą:

- Art. 5, par.10, - uprawnienia Prezesa GUC przekazuje się Ministrowi Finansów, nieznacznie tylko rozszerzając jego kompetencje w zakresie informacji taryfowej,

- Art. 6, par.6 - projektodawca różnicuje, ze względu na charakter unormowań, kompetencje Prezesa GUC, którego upoważnienia się do określania w drodze zarządzenia niektórych wzorów pieczęci i in. uznając to za regulacje wewnętrzne, uprawniając natomiast Ministra Finansów, działającego w porozumieniu z Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej do regulowania w drodze rozporządzenia spraw dotyczących przeprowadzania kontroli celnej bagażu przewożonego drogą morską lub powietrzną, uznając, że jest to zapis stanowiący prawo, a więc wymagający rangi rozporządzenia.

- Art. 12 - zabieg identyczny jak powyżej, tzn. zróżnicowanie aktów prawnych w zależności od obszaru regulacji i tam, gdzie regulacje dotyczą obszaru szerszego niż wewnętrzne unormowania celne - przekazanie uprawnień Prezesa GUC - Ministrowi Finansów.

- Art. 13, par. 7 - przekazanie Ministrowi Finansów uprawnienia do wyjaśniania w drodze rozporządzenia, ustanowionej przez Radę Ministrów taryfy celnej, w celu jej jednolitej i właściwej interpretacji i ogłaszania tych wyjaśnień. W obecnej ustawie, uprawnienia do ogłaszania tych wyjaśnień ma Prezes GUC.

- Art. 33, 34, 36 par.6, art. 40, par.3, art 42, par.3, art. 54, art. 61, art. 62, par.2, art.64 par. 4, art.78, art. 81 par.2, art. 97 par.5, art. 105 par.9, art. 116 par.4, art.166 par 5, art. 172, art. 176 par.5, art. 179 par.4, art. 189 par.4, art 192, par.3 art. 232 par.2, art. 252 par.2 , art. 287 par.2, art. 288, art.292 par.2 . projekt ustawy zmienia te przepisy w sposób nieznaczny.

Proponowane zmiany sprowadzają się do realizacji konstytucyjnego zapisu (art. 87) wyłączającego zarządzenia jako źródła prawa oraz zmiany delegacji, z tego zapisu wynikających.

**ad 2.** Proponowane zmiany o charakterze merytorycznym, dotyczą art. 20, art. 197 i 225 ustawy.

Art. 20 uzupełniony ma być poprzez dodanie art. 20 a. - wprowadzającego uproszczony sposób dokumentowania pochodzenia towarów oraz dającego Ministrowi Finansów

i Ministrowi Gospodarki delegacje w tym zakresie. Proponowana nowelizacja jest ważnym krokiem w kierunku ograniczania barier celnych, co wynika z procesów integracyjnych i w proponowanej nowelizacji ma znaczenie pierwszoplanowe.

Art. 197 - w dodanym par. 3 a proponuje się zmniejszenie rygorystyczności ustawy w zakresie udzielania pozwoleń na stosowanie zabezpieczeń na rzecz ewentualnych przyszłych długów celnych. Poprzez dodanie par. 4 daje się Ministrowi Finansów, działającemu w porozumieniu z Ministrem Gospodarki delegacje do wydawania rozporządzenia w tym przedmiocie.

Zwrócić należy uwagę, że w art. 197 ustawy, określone w nim podmioty mogą uzyskać ułatwienia celne, m.in. gdy dokonują systematycznie przywozu lub wywozu towarów. Termin "systematycznie" jest określeniem nieprecyzyjnym, co winno być skorygowane w trakcie nowelizacji.

Art. 225 - proponowana zmiana nakłada na Ministra Finansów obowiązek, aby w rozporządzeniu regulującym problematykę długów celnych, przy ocenie działania podmiotu, który nie wykonał obowiązków lub nie dopełnił określonych warunków, na skutek czego powstał dług celny, uwzględniany był element jego winy.

Rozważanie winy jest jednym z trudniejszych elementów jurysdykcyjnych. Rozumiejąc w pełni intencje projektodawcy, zalecana jest duża rozważa przy ostatecznym formułowaniu tego zapisu.

Proponowane zmiany, szczególnie wprowadzające uproszczone procedury celne i ułatwienia z tym związane, dotyczą bardzo wyspecjalizowanej tematyki i trudno jest ustosunkować się do mogących wyłonić się stąd problemów prawnych i merytorycznych.

Argumentacje przytoczone w uzasadnieniu do projektu nowelizacji wydają się być przekonujące i mają swe oparcie w tendencji do obniżania barier celnych. Intencją projektodawcy jest uproszczenie bardzo skomplikowanych procedur celnych z jakimi spotykają się na codzień zarówno firmy jak i administracja celna, a także stopniowe dostosowywanie tych procedur do regulacji obowiązujących w Unii Europejskiej. Procesy integracyjne będą niewątpliwie wywierały presję na ustawodawcę w kierunku wprowadzania dalszych uproszczeń, znacznie szerszych niż proponowane w przedstawionym projekcie

Joanna Konecka-Dobrowolska  
Biuro Studiów i Ekspertyz

### **Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Druk Sejmowy Nr 287)**

Proponowana w projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Druk Sejmowy nr 287) zmiana polegać ma na nadaniu nowej treści art. 34 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr. 115, poz. 741).

Przepis ten określa zasady pierwszeństwa w nabywaniu nieruchomości należących do Skarbu Państwa lub gminy.

Zgodnie z jego treścią w przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w nabyciu takiej nieruchomości przysługuje osobie, która spełnia jeden z następujących warunków:

1) przysługuje jej roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów,

2) jest poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości lub następcą prawnym tego właściciela, jego adres jest znany, a nieruchomość została przejęta przed dniem 5 grudnia 1990 r.,

3) jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany przed dniem 12 listopada 1994 r. na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale.

W przypadku zbiegu uprawnień do pierwokupu należy zgodnie z art. 34 ust.2 ustawy stosować kolejność wymienioną w ust. 1.

Projektodawcy proponują rezygnację z zapisu art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy, a co za tym idzie chcą zlikwidować prawo pierwokupu w stosunku do byłych właścicieli i ich następców prawnych. Poza tym chcą również zlikwidować zapis art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy ustalający datę graniczną nawiązania stosunku najmu na podstawie decyzji o przydziale w stosunku do najemców mogących skorzystać z prawa pierwokupu.

Zarówno pierwsza, jak i druga z proponowanych zmian wydaje się być słuszna.

Dotychczasowy zapis art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest zapisem mogącym powodować spore wątpliwości interpretacyjne dla osób stosujących go z powodu jego niejasności. Treść tego zapisu nie odpowiada bowiem celowi jaki ustawodawca chciał osiągnąć zapis ten wprowadzając. Pan Poseł Jerzy Jankowski przedstawiając na forum Sejmu sprawozdanie Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej, Komisji Samorządu Terytorialnego oraz Komisji Ustawodawczej o projekcie ustawy o gospodarce nieruchomościami (108 posiedzenie Sejmu II Kadencji - 4 czerwca 1997 r.) motywował treść tego zapisu w sposób następujący: "Dla poszanowania praw nabytych, załatwienia roszczeń wynikających z odrębnych przepisów oraz zrekompensowania chociaż części strat poniesionych przez dawnych właścicieli na skutek utraty własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub gmin wprowadzono przepisy upoważniające niektóre osoby do pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości".

Jeżeli taki właśnie cel przyświecał ustawodawcy, to przez wspomniany zapis nie tylko nie został on osiągnięty, ale co więcej, z zapisu ustawowego wcale nie wynika, iż pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości z zasobu dotyczyć ma właśnie osób, które utraciły własność na rzecz państwa lub gminy. Jeśli przeanalizujemy treść kwestionowanego przez projektodawców zapisu art. 34 ust. 1 pkt 2 dojdź musimy do wniosku, iż na jego podstawie pierwszeństwo nabycia nieruchomości z zasobów gminy czy państwa mają nie tylko właściciele, których po wojnie własności pozbawiono, ale również ci, którzy sprzedali swoje nieruchomości gminie czy Skarbowi Państwa, a nawet osoby, które nabyły nieruchomość od poprzedniego właściciela, a następnie sprzedały lub w inny sposób przekazały gminie.

Termin "następca prawny" nie jest bowiem tożsamy z terminem "spadkobierca". Następstwo prawne jest to bowiem nabycie praw, mocą którego dane prawo przechodzi na inny podmiot i może to nastąpić nie tylko w drodze dziedziczenia, ale także w drodze zbycia konkretnych przedmiotów. Następstwo prawne może mieć postać sukcesji uniwersalnej, gdy nabywca wstępuje w ogół praw i obowiązków majątkowych poprzednika (tak jest z reguły przy dziedziczeniu), albo też sukcesji pod tytułem szczególnym, gdy z jednego podmiotu na drugi przechodzi tylko jedno ze ściśle określonych praw (tak jest przy sprzedaży).

Sformułowanie "nieruchomość została przejęta przed dniem 5 grudnia 1990 roku" użyte w kwestionowanym przepisie również nie oznacza, iż przejęcie to musiało mieć charakter nieodpłatny.

Rację mają również projektodawcy, gdy stwierdzają, iż lepiej byłoby gdyby kwestie związane z prawami byłych właścicieli, których pozbawiono własności bez należnego odszkodowania i wbrew ich woli w okresie powojennym zostały rozstrzygnięte w ustawie reprivatyzacyjnej. Natomiast usunięcie całego art. 34 ust. 1 pkt. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami niesie ze sobą ten skutek, iż byli właściciele nie będą już mieli prawa pierwokupu, choć było to wolą ustawodawcy niespełna rok temu. Być może należałoby się zastanowić nie tyle nad

usuwaniem całego zapisu, lecz nad jego modyfikacją w taki sposób, aby jego treść odpowiadała celowi, jaki założył sobie ustawodawca zapis ten wprowadzając. Projektodawcy nie tłumaczą natomiast dlaczego postanowili zmienić również treść art. 34 ust. 1 pkt. 3 poprzez wykreślenie w tym przepisie słów " przed dniem 12 listopada 1994 r.". Zmiana ta nie ma znaczenia dla treści w/w zapisu. 12 listopada 1994 r. jest dniem w którym weszła w życie ustawa o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. Ustawa ta zlikwidowała możliwość wejścia w stosunek najmu na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale. Tak więc, wykreślenie daty z w/w przepisu ma charakter czysto kosmetyczny, bowiem po dniu 12 listopada 1994 r. żadna decyzja administracyjna o przydziale nie mogła zostać wydana.

Wspomnieć w tym miejscu wypada, iż do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął właśnie wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionujący konstytucyjność zapisu art. 34 ust. 1 pkt. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, i zarzucający mu naruszenie zasady równości obywateli wobec prawa wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Naruszenie to, zdaniem RPO, polega na zróżnicowaniu pozycji najemców i pozbawieniu prawa pierwokupu zajmowanego lokalu najemców zajmujących go na podstawie innej niż decyzja administracyjna o przydziale. Gdyby więc Trybunał Konstytucyjny uznał wniosek RPO za słuszny, konieczna stałaby się jeszcze jedna nowelizacja w/w przepisu.

Zofia Monkiewicz  
Biuro Studiów i Ekspertyz

**Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami (Druk Sejmowy nr 318)**

Projekt zmierza do wzmocnienia ochrony najemców lokali mieszkalnych w dwojaki sposób:  
1) przez wzmocnienie uprawnień najemców eksmitowanych w uwagi na niepłacenie czynszu do otrzymania lokali socjalnych,  
2) przyznanie prawa pierwszeństwa w nabyciu lokali przez ich dotychczasowych najemców, o ile podstawą stosunku najmu jest inne źródło niż decyzja o przydziale lokalu.  
Powyższe cele projekt realizuje poprzez odpowiednie zmiany ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych ( w wypadku pierwszym) i ustawy o gospodarce nieruchomościami ( w wypadku drugim).

Projektodawcy podkreślają, że proponowane zmiany są zgodne z art. 75 Konstytucji.

**Art.1**

**Zgodnie z dotychczasową regulacją**, zawartą w art. 32 ust.1 pkt.2) ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych wynajmujący może wypowiedzieć najem najpóźniej na miesiąc naprzód na koniec miesiąca kalendarzowego najem jeżeli najemca m.in jest w zwłoce z zapłatą czynszu lub opłat, o których mowa w art. 21 (chodzi o opłaty za energię elektryczną, energię cieplną, gaz, wodę oraz inne świadczenia, w szczególności za odbiór nieczystości stałych i płynnych, windę i antenę zbiorczą), co najmniej przez dwa pełne okresy płatności, pomimo uprzedzenia na piśmie o zamiarze wypowiedzenia najmu i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu do zapłaty zaległych i bieżących należności.

Po upływie okresu wypowiedzenia stosunek najmu wygasa. Jeżeli najemca nie opuści do tego czasu lokalu, wówczas wynajmującemu przysługuje odszkodowanie z zajmowanie lokalu bez

tytułu prawnego w wysokości 200 % czynszu, jaki osoba zajmująca lokal byłaby obowiązana opłacać z tytułu jego najmu. Jeżeli odszkodowanie nie pokrywa poniesionych strat, wynajmujący może żądać odszkodowania uzupełniającego ( art. 34 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 3 i 4 ).

Zgodnie z art. 34 ust. 2 ustawy "Przepisu ust. 1 nie stosuje się do osoby zajmującej lokal bez tytułu prawnego, której przysługuje prawo do lokalu zamiennego lub socjalnego. Do czasu dostarczenia lokalu zamiennego lub socjalnego osoba ta uiszcza odszkodowanie za korzystanie z lokalu w wysokości odpowiadającej czynszowi, jaki powinna płacić, gdyby stosunek najmu nie wygasł".

Przepis ust. 2 art. 34 został dodany przez art. 1 pkt. 19) ustawy z dnia 21.08.1997 r. (Dz.U. Nr 111, oz. 723) zmieniającej ustawę z dniem 24.10.1997 r.

Wynika z niego, że wynajmujący, któremu najemca nie płaci czynszu, nie może zrealizować swojego uprawnienia, jakim jest prawo do wypowiedzenia umowy najmu, do czasu dostarczenia lokalu socjalnego (lub zamiennego) przez gminę. Tymczasem przepisy nie stwarzają wystarczających podstaw do otrzymania przez najemcę takiego lokalu.

Ustawodawca posługuje się wprawdzie określeniem "osoba której przysługuje prawo do lokalu zamiennego lub socjalnego" jednakże brak jest jednocześnie w przepisach podstaw do wprowadzenia takiego prawa.

Przepisy określające zasady przyznawania lokali socjalnych zawarte są w rozdziale 4 (art. 27-30).

Wynika z nich, że umowa o najem lokalu socjalnego **może** być zawarta z osobami określonymi w art. 28 ust.1. Zgodnie z art. 30 rada gminy określa, z jakimi osobami, o których mowa w art. 28 ust. 1, umowy najmu powinny być zawierane w pierwszej kolejności, oraz stawki czynszów za najem tych lokali.

Możliwość ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego zostanie zatem dopiero przekształcona w prawo do lokalu socjalnego w momencie zawarcia odpowiedniej umowy najmu. **Do tej pory nie można mówić o prawie do lokalu, lecz jedynie o spełnieniu warunków do ubiegania się o zawarcie umowy.**

Kwestia ta podnoszona była w literaturze, gdzie zwrócono uwagę, że art. 28 ust. 1 został sformułowany w ten sposób, że nie jest możliwe wykazanie istnienia prawnego obowiązku zawarcia przez gminę umowy najmu lokalu socjalnego z osobą, która nie ma zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i znalazła się w niedostatku nawet wówczas, jeżeli gmina posiada wolne lokale. Zgodnie bowiem z brzmieniem przepisu art. 28 ust. 1 zd. 1 gmina może ale nie jest zobowiązana zawrzeć umowę z taką osobą (A. Mączyński, A. Proksa "Nowe prawo lokalowe z komentarzem", Kraków 1994, s. 48).

Rozpatrzmy jeszcze, czy istnieje inna podstawa prawna do skonstruowania na mocy przepisów prawa do lokalu socjalnego.

Na uwagę zasługuje tu art. 36 ustawy, zgodnie z którym:

*"1. Sąd, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania z lokalu przez najemcę, jego szczególną sytuację materialną i rodzinną, może w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzec o uprawnieniu najemcy do otrzymania lokalu socjalnego. W takim wypadku gmina jest obowiązana zapewnić lokal socjalny.*

*2. Uprawniony, o którym mowa w ust. 1, ma pierwszeństwo w uzyskaniu lokalu socjalnego"*  
Ustawodawca zadbał tu wprawdzie o nałożenie obowiązku na gminę zapewnienia lokalu socjalnego, jednakże prawo najemcy ( i w ślad zatem obowiązek gminy) sprowadza się tu do pierwszeństwa w uzyskaniu lokalu socjalnego. Prawo ( inaczej uprawnienie, czy też roszczenie ) eksmitowanego najemcy, powstałe na mocy wyroku sądu polegać zatem będzie na ustawowym pierwszeństwie w uzyskaniu takiego lokalu, tj. bez względu na kolejność

określoną przez radę gminy na podstawie art. 30 ustawy (A. Mączyński, A. Proksa, op. cit., s. 58).

Należy uznać, że w tym wypadku osoba uprawniona może zrealizować swoje prawo na drodze sądowej w wypadku oddania w najem kolejnego lokalu socjalnego przez gminę z jej pominięciem (gdyż byłaby to umowa zawarta z pominięciem jej prawa pierwszeństwa, a więc zgodnie z art. 58 k.c. - nieważna).

Jak widać z powyższego, w tym wypadku ustawodawca zadbał o skonkretyzowanie prawa eksmitowanego najemcy, jednakże określił je jako prawo pierwszeństwa ( a nie jako jakieś abstrakcyjne "prawo do lokalu").

Nie jest zatem jasne do jakich sytuacji art. 34 ust. 2 miałby się odnosić. Kwestię tę należałoby sprecyzować dokonując nowelizacji ustawy.

### **Przechodząc do rozwiązań zaproponowanych w projekcie:**

1) Obok dotychczasowego rozwiązania, zawartego w art. 36, proponuje się nałożenie na sąd obowiązku orzeczenia o uprawnieniu najemcy do otrzymania lokalu socjalnego, w określonej sytuacji.

W powołanym wyżej Komentarzu do ustawy jego autorzy wyrażają pogląd, że przepis art. 36 ust. 1 może znaleźć zastosowanie w szczególności w przypadkach inwalidztwa, długotrwałej choroby lub pozostawania najemcy bez pracy. Zdaniem autorów najemca powinien spełniać tu także ogólne kryteria uprawniające go do uzyskania lokalu socjalnego określone w art. 28 ust. 1. Skoro tak, to zgodnie z art. 28, osoba taka nie może mieć zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych (por. też art. 29) i musi znaleźć się w niedostatku, wskutek czego jej dochód miesięczny nie pozwala na wynajęcie lokalu na zasadach ogólnych.

Istotną zatem różnicą pomiędzy art. 36 ust. 1 i ust. 1a byłoby więc jedynie nałożenie obligatoryjności orzeczenia o uprawnieniu do lokalu socjalnego (zamiast dotychczasowej fakultatywności) w stosunku do najemcy, dla którego podstawą wypowiedzenia umowy najmu jest przesłanka, o której mowa w art. 32 ust. 1 pkt.2), a więc zwłoka z zapłatą czynszu lub opłat (nie ma potrzeby powtarzania pozostałych przesłanek).

Przy ocenie zasadności takiego rozwiązania należy wziąć pod uwagę, że na gruncie obecnych rozwiązań sąd, mając swobodę w orzeczeniu o lokalu socjalnym, może w wyroku o eksmisję odroczyć w czasie wykonanie obowiązku opróżnienia lokalu, biorąc pod uwagę perspektywę najemcy na podjęcie pracy.

2) Autorzy projektu proponują również, aby po art. 37 dodać art. 37a, zakazujący wykonywania wyroków sądowych nakazujących eksmisję, "które dotyczą najemcy odpowiadającego warunkom wskazanym w art. 36 ust. 1a i dotyczą rodzin z nieletnimi dziećmi lub osób niepełnosprawnych", jeżeli zobowiązanemu nie dostarczono lokalu socjalnego, do którego ma nastąpić przekwaterowanie.

Koncepcja przepisu budzi zastrzeżenia. Należy wskazać, że wyroków eksmisyjnych nie wykonuje się w stosunku do osób, którym przyznano uprawnienie do lokalu socjalnego - do czasu dostarczenia takiego lokalu. Należy bowiem, po pierwsze, odwołać się do orzeczenia sądu a nie do spełnienia warunków (kto miałby je stwierdzać?). Po drugie nie rozumiem, dlaczego zakaz wykonania eksmisji miałby dotyczyć jedynie osób, o których mowa w art. 36 ust.1a, a nie w art. 36 ust. 1 (mogłoby to być uznane wręcz za sprzeczne z Konstytucją).I, po trzecie, choć jest to już sprawa bardziej uznaniowa, czy słuszne jest ograniczenie proponowanej ochrony jedynie do rodzin z małoletnimi (na gruncie prawa cywilnego używamy pojęcia "małoletni" a nie "nieletni") dziećmi oraz do osób niepełnosprawnych?.

### **Art. 2**

Zmiany przewidziane w art. 2 projektu odnoszą się do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Pierwsza zmiana dotyczy art. 34 ustawy, przewidującego w określonych przypadkach zbywania nieruchomości pierwszeństwo w ich nabyciu. Zgodnie z dotychczasowym stanem prawnym uprawnienie to przysługuje, w trzeciej kolejności, osobie, która jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany przed dniem 12 listopada 1994 r. na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale.

W projekcie proponuje się zastąpienie wyrazów "a najem został nawiązany przed dniem 12.11.1994 r. na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale" wyrazami "podlegającego ustawie z dnia 2.07.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych".

Jest to rozwiązanie wadliwe.

W uzasadnieniu projektodawcy powołują się na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowany do Trybunału Konstytucyjnego. We wniosku tym kwestionuje się jednakże jedynie ograniczenie podstawy prawnej najmu do decyzji administracyjnych, natomiast nie kwestionuje się daty 2.07.1994 r.

Zrezygnowanie z daty 2.07.1994 r. oznaczałoby przyznanie pierwszeństwa wszystkim najemcom, a więc również tym, którzy w stosunek najmu wstąpili po tej dacie, a dopisek "podlegającego ustawie z dnia 2 lipca 1994 r. najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych" byłby w tej sytuacji zbędny.

Uwaga ta dotyczy również zmiany w art. 116 ust. 1 pkt. 5).

Należy zwrócić uwagę, że wszelkie zmiany w art. 34 ust. 1 pkt. 3) wymagają zmiany również w ust. 6. Dotyczy to również materii objętej ust. 5b.

Ograniczenie zaproponowane w ust. 5a art. 34 odnoszące się do ograniczenia pojęcia właściciela, o którym mowa w ust.2 tego artykułu uważam za słuszne.

Przepis ust. 5b ma za zadanie przyznanie najemcom roszczenia o nabycie odrębnej własności lokalu za cenę ustaloną na podstawie art. 67 ust.3 i art. 68 ust.1. Z dotychczasowych przepisów wynika, że jeżeli nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, co ma miejsce w wypadku zbywania na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu (art. 37 ust. 2) cenę ustala się z zastosowaniem zasad określonych w art. 67 ust. 3 i art. 68 ust. 1.

Intencją autorów jest, jak sądzę, nałożenie na sprzedawcę obowiązku zawarcia umowy w wypadku, gdy sprzedawca zaproponował nabycie osobom, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt.1) i 2), które nie skorzystały ze swego uprawnienia.

Projekt nie określa jednakże w sposób wystarczający terminu na zawarcie takiej umowy oraz ceny, gdyż odesłanie do zasad określonych w art. 67 ust. 3 i w art. 68 ust.1 nie daje podstaw do jej sprecyzowania. W tej sytuacji roszczenie nie może być zrealizowane.

### **Art. 3**

Zgodnie z proponowanym art. 3, najemcy, wobec którego przed dniem wejścia w życie ustawy został wykonany wyrok orzekający eksmisję z lokalu mieszkalnego, i który odpowiada warunkom wskazanym w art. 36 ust. 1a ustawy o najmie lokali i we własnym zakresie nie jest w stanie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych, przysługuje roszczenie o dostarczenie lokalu socjalnego względem gminy właściwej ze względu na jego ostatnie miejsce zamieszkania.

Przepis jest nieprawidłowy.

Pomijając kwestie redakcyjne należy zauważyć, że roszczenie, jako sposób realizacji prawa podmiotowego, nie może istnieć poza stosunkiem prawnym. Aby mówić sensownie o roszczeniu należy wskazać zachowanie osoby zobowiązanej odpowiadające prawu osoby uprawnionej. Nie może nim być dostarczenie jakiegokolwiek lokalu socjalnego w

jakimkolwiek terminie, gdyż takie roszczenie nie może być wyegzekwowane na drodze sądowej.

Z tego samego względu **art. 4** należy również uznać za niewłaściwy.

**Reasumując** uważam, że projekt wymaga ponownego przemyślenia.

Małgorzata Bajor-Stachańczyk  
Biuro Studiów i Ekspertyz

### **Opinia prawna do projektu ustawy o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Druk Sejmowy nr 346)**

Przedstawiony do zaopiniowania projekt ustawy zawiera propozycje zmian w ustawie z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zmianami) oraz ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741).

I. Zmiany projektowane w pierwszej z wymienionych ustaw sprowadzają się do:

1. nałożenia na gminy obowiązku zapewnienia lokalu socjalnego najemcom eksmitowanym z przyczyn określonych w art. 32, ust. 1 pkt 2 (zwłoka z zapłatą czynszu i opłat) a spełniającym warunki, o których mowa w projekcie;
2. rozszerzenia kręgu uprawnionych do uzyskania dodatku mieszkaniowego;
3. przedłużenia okresu ochrony czynszowej najemców lokali położonych w domach stanowiących własność osób fizycznych albo lokali stanowiących własność takich osób poprzez przesunięcie, do dnia 31 grudnia 2010 r. (obecnie 31 grudnia 2004 r.) terminu, w którym czynsz najmu takich lokali ustalany będzie zgodnie z przepisami o czynszu regulowanym jeżeli najem nawiązany został na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami (art. 56 ust. 2 ustawy);
4. przedłużenia zobowiązania gminy do dostarczenia najemcy lokalu zamiennego i pokrycia kosztów przeprowadzki jeżeli przyczyną rozwiązania najmu w trybie art. 35 przez właściciela jest stwierdzona przez właściwy organ nadzoru budowlanego konieczność opróżnienia lokalu z powodu zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia - do 1 stycznia 2011 r. (art. 56 ust. 9 ustawy);
5. przedłużenia zobowiązania gminy do dostarczenia lokalu zamiennego właścicielowi budynku, w którym ten lokal się znajduje jeżeli z przyczyn określonych w ust. 9 (art. 56) lokal mieszkalny ma opuścić jego właściciel - do 1 stycznia 2011 r. (art. 56 ust. 10 ustawy);
6. przedłużenia okresu ochrony czynszowej najemców lokali w budynkach stanowiących własność osób prawnych nie wymienionych w art. 25 ust. 1 - do 31 grudnia 2010 r. (art. 57 ustawy);
7. przedłużenia okresu obowiązywania czynszu ustalanego zgodnie z zasadami o czynszu regulowanym w razie przekazania przez gminę towarzystwu budownictwa społecznego budynku na własność - do 31 grudnia 2010 r. (art. 57a ustawy);
8. przedłużenia okresu ochrony czynszowej najemców lokali, które utraciły charakter mieszkań zakładowych przed wejściem w życie ustawy wskutek likwidacji, przekształcenia albo upadłości zakładu pracy a także przeniesienia własności na inną osobę - do 31 grudnia 2010 r. (art. 58 ustawy).

Ad. 1. W obowiązującym art. 36 ust. 1 ustawy mowa jest o możliwości orzeczenia przez sąd w wyroku eksmisyjnym o uprawnieniu najemcy do otrzymania lokalu socjalnego. W takim wypadku gmina jest obowiązana zapewnić eksmitowanemu lokal socjalny (art. 36 ust. 1 zd.



2). Odpowiadające temu obowiązki prawa najemcy sprowadza się, jak stanowi art. 36 ust. 2, do pierwszeństwa w uzyskaniu lokalu socjalnego czyli przydzielenia wolnego lokalu bez względu na kolejność określoną przez radę gminy na podstawie art. 30 ustawy.

Projektodawcy proponują dodanie w art. 36 ust. 1a, który postanawia o obowiązku gminy zapewnienia eksmitowanemu najemcy lokalu socjalnego pod warunkiem spełnienia wskazanych w tym przepisie warunków. Jak wynika z projektowanej w pkt 1b zmiany art. 36 uprawnionemu ma przysługiwać również jedynie pierwszeństwo w uzyskaniu lokalu socjalnego.

Treść projektowanego przepisu uwzględniając także jego usytuowanie w ustawie budzi wątpliwości. Umieszczenie go w art. 36 nasuwa przypuszczenie, że ma on stanowić regulację szczególną w stosunku do ust. 1, tymczasem nie odwołuje się on do sądowego orzeczenia o eksmisji, o którym mowa w ust. 1; nie chodzi tu więc o nałożenie obowiązku zapewnienia lokalu w drodze tego orzeczenia. Samodzielnym źródłem ewentualnego obowiązku gminy ma być zatem projektowany art. 36 ust. 1a. W takiej sytuacji przepis ten należy chyba traktować jako szczególny wobec zasad przyznawania lokali socjalnych określonych w art. 30 ustawy zatem jego usytuowanie w art. 36 jest wątpliwe.

Dodatkowych wątpliwości przysparza druga zmiana w art. 36 - projekt, nie wskazując wszakże konkretnego miejsca, zmienia także wyrazy "w ust. 1" na "w ust. 1a". Należy przyjąć, że zmiana ta dokonuje się w ust. 2 art. 36. Powoduje ona, że:

\* zapewnienie lokalu socjalnego, o którym mowa w projektowanym ust. 1a ma jedynie charakter pierwszeństwa (czyli tak samo jak dotychczas w odniesieniu do art. 36 ust. 1 w związku w ust. 2) oraz

\* powstaje pytanie, jaki charakter ma obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego przez gminę w sytuacji, gdy zgodnie z art. 36 ust. 1 sąd orzeknie go w wyroku eksmisyjnym (taki skutek ma skreślenie wyrazów "w ust. 1"). Dotychczas najemca posiada jedynie prawo pierwszeństwa.

Wobec powyższego wydaje się, że projektowany przepis należy powtórnie przemyśleć uwzględniając stosunek projektowanego ust. 1a do pozostałej części art. 36.

Przyjęte rozwiązanie musi ponadto uwzględniać realne możliwości gmin w zakresie dysponowania przez nie lokalami socjalnymi.

Ad. 2. Projektowany art. 39 ust. 1a rozszerza krąg uprawnionych do uzyskania dodatku mieszkaniowego stwarzając możliwość uzyskania części (2/3) takiego dodatku przez osoby posiadające dochód wyższy od tego, który obecnie stanowi wielkość maksymalną przy prawie do dodatku.

Zmiana ta spowoduje zwiększenie obowiązków gmin, dla których wypłata dodatków mieszkaniowych jest zadaniem własnym (por. art. 45 ust. 1 ustawy o najmie...) i obciąży budżet państwa bowiem powinna pociągnąć za sobą zwiększenie dotacji celowej, o której mowa w art. 45 ust. 2 ustawy.

Ad. 3,4,5,6,7. Zmiany te zmierzają do przedłużenia ochrony czynszowej najemców różnego typu lokali i nie wymagają prawnego komentarza. Można jedynie zwrócić uwagę, że przepisy ograniczające wysokość czynszu najmu lokali mogą w praktyce powodować, iż właściciel lokalu (budynku) będzie faktycznie dotował najemców ze swoich własnych środków. Będzie tak w sytuacji, gdy czynsz ustalony w sposób, o którym mowa w art. 56 ust. 2 nie będzie pokrywać kosztów utrzymania budynku (lokalu). W tym sensie projektowane zmiany nie przyczynią się raczej do wzrostu poziomu inwestycji w budownictwie mieszkaniowym.

II. Zmiany projektowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami polegają na zapewnieniu najemcom lokali mieszkalnych wyłącznego prawa nabycia zasiedlonego przezeń lokalu (por. projektowany art. 28a) w razie przeznaczenia takiego lokalu do zbycia jako odrębnej nieruchomości.

W konsekwencji wprowadzenia tego przepisu projekt zmienia również zasady pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości (innych niż określone w projektowanym art. 28a) określone w art. 34 ust. 1 ustawy poprzez wykreślenie pkt. 3 stanowiącego o najemcy jako posiadającym pierwszeństwo do nabycia w trzeciej kolejności (po zobowiązanym z ustawy i byłym właścicielu lub jego następcy prawnym).

Zmiana ta w zasadzie prowadzi do przywrócenia zasad obowiązujących pod rządami uchylonej ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Projektowana zmiana daje najemcy wyłączne prawo nabycia lokalu przezeń zasiedlonego a przeznaczonego do sprzedaży jako odrębna nieruchomość. Należy w związku z tym zauważyć, że regulacja taka nie stoi na przeszkodzie sprzedaniu całej nieruchomości, w której są wynajęte lokale mieszkalne. Przemyślenia wymaga jednak projektowany przepis jako prowadzący do wyłączenia podstawowego uprawnienia właściciela jakim jest prawo do rozporządzania rzeczą. Warto przypomnieć, że poprzednio obowiązujący przepis ustawy o gospodarce gruntami... pomimo cechującej go również kategoryczności sformułowań nie był w literaturze przedmiotu jednakowo rozumiany (por. w tym zakresie E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995).

Beata Witkowska  
Biuro Studiów i Ekspertyz

### **Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Druk Sejmowy nr 171)**

Po zapoznaniu się z przedłożonym do zaopiniowania w BSE poselskim projektem ustawy wymienionej w tytule uprzejmie przedstawiam następującą opinię prawną:  
Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 z późn. zm.) wprowadzając nowe zasady najmu lokali wprowadziła jednocześnie instytucję dodatków mieszkaniowych (rozdział 6 ustawy, art 39 -45c), które mają być wypłacane osobom spełniającym kryteria określone jej przepisami.  
W trakcie trzyletniego obowiązywania ustawy była ona kilkakrotnie nowelizowana.  
Ostatnia nowelizacja uchwalona w dniu 21 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 111, poz. 723) w znaczącym stopniu dotyczyła rozdziału regulującego sprawę dodatku mieszkaniowego.

W tym kontekście może budzić niepokój fakt, iż właśnie przy tej okazji nie zostały dokonane proponowane obecnie zmiany - przynajmniej w zakresie teraz projektowanego brzmienia art. 40 i dodania art. 42a.

Projektodawcy przedkładanej zmiany przepisów omawianej ustawy w uzasadnieniu wskazują, że jest *"ewenementem niespotykanym w całym systemie zabezpieczenia społecznego"* pomieszczenie katalogu dochodów i wydatków w całości w rozporządzeniu Rady Ministrów - tak jak to ma miejsce w obecnym stanie prawnym dotyczącym przyznawania dodatków mieszkaniowych. To stwierdzenie jest może zbyt kategoryczne w stosunku do istniejących w tym zakresie rozwiązań legislacyjnych, jednak wypada się zgodzić, że istotnie aktem prawnym regulującym w sposób precyzyjny podstawy rozdzielania publicznych finansów wśród osób potrzebujących winna być ustawa a nie załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów.

Autorzy opiniowanego projektu zmiany ustawy (w tym właśnie zakresie) piszą również w uzasadnieniu do swojego projektu: *"we wszystkich rodzajach świadczeń kryteria ich przyznawania są regulowane w sposób niezwykle szczegółowy w ustawie"*.

Tej konstatacji nie przekładają jednak na taką właśnie propozycję zmiany w przepisach dotyczących przyznawania dodatków mieszkaniowych. Wystarczy bowiem porównać np. brzmienie art. 2a ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 1993 r. Nr 13, poz. 60; ost. zm. Dz. U. z 1997 r. Nr 104 poz. 661) z projektowanym brzmieniem art. 40 ust. 2 (art. 1 pkt 1 projektu ustawy z druku nr 171) aby zobaczyć, że projektowany zapis tego artykułu ustawy w dalszym ciągu wymagać będzie doprecyzowania w rozporządzeniu, o którym mówi się w art. 45c ust. 1. (Na marginesie zwracam uwagę na - zapewne maszynowy - błąd w redakcji proponowanego brzmienia art. 40, gdzie ust. 2 i 3 oznaczone zostały jako 4 i 5). Zapisanie bowiem w przepisie ustawy, że *"za podstawę obliczania dochodu (...) przyjmuje się sumę dochodów członków gospodarstwa domowego (...) bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania (...)"* z enumeratywnym wyliczeniem następnie tylko pięciu wyłączeń z tak rygorystycznego określenia niewątpliwie wzbudzać będzie daleko idące wątpliwości co do różnych dochodów o rozmaitych tytułach i źródłach.

Znowu zatem konieczne okaże się sporządzenie bądź wykładni takiego przepisu ustawy bądź określenie szczegółów w stosownym rozporządzeniu Rady Ministrów. Zwracam uwagę, że w projektowanym ust. 4 art. 40 mowa jest, iż w drodze rozporządzenia Rady Ministrów określone mogą zostać tylko *"sposób deklarowania oraz wzór deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego oraz dokumenty, które do deklaracji należy dołączyć (...)"* zatem na tej podstawie projektowany ust. 2 art. 40 ustawy o najmie lokali nie mógłby być doprecyzowywany, taka podstawa zawarta jest we wskazanym art. 45c ust. 1. Innego rodzaju wątpliwości wzbudza projektowany art. 41a (art. 1 pkt 2 projektu). Otóż wyrażam opinię, że problemy związane z uwolnieniem cen energii elektrycznej i gazu i idącym za tym wzrostem kosztów utrzymania winny zostać uregulowany w inny sposób, niż przyznawanie ryczałtowych kwot na ten cel tylko gospodarstwom domowym otrzymującym już pomoc w postaci dodatków mieszkaniowych. Uregulowanie pewnej części tego ważnego w skali kraju problemu projektodawcy przedkładanej Sejmowi ustawy chcą rozwiązać tworząc jedynie ustawową podstawę prawną dla kolejnego rozporządzenia Rady Ministrów (patrz art. 41a ust. 2).

Przeprowadzenie takiej zmiany w ustawie o najmie lokali należy przy tym skonfrontować z art. 167 ust. 4 Konstytucji RP, który stanowi: *"Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych."* w zakresie zgodności takiej nowej regulacji prawnej z przytoczonym przepisem Konstytucji. Skoro bowiem wydatki ponoszone przez gospodarstwa domowe na energię elektryczną i gaz (inne niż wymienione w ustawie) nie są zaliczane - w myśl przepisów ustawy - do wydatków na lokal mieszkalny i ryczałt, przyznany na ten cel, przekazywany ma być innemu podmiotowi niż dodatki mieszkaniowe sądzić zatem należy, że następuje tu zmiana w zakresie zadań nakładanych na jednostki samorządu terytorialnego. W kontekście przedłożonych w opiniowanym projekcie zmiany ustawy o najmie lokali propozycji, wzbudza także wątpliwości stwierdzenie zamieszczone na końcu uzasadnienia, że zmiany te nie wywołają potrzeby zmian w budżecie na rok 1998 i zmian w budżetach gmin. Wydaje się, że pomniejszenie podstawy obliczania dochodu gospodarstwa domowego do kwoty netto zwiększy krąg podmiotów uprawnionych do otrzymywania tego świadczenia. Powiększenie natomiast dodatku mieszkaniowego o ryczałt na energię elektryczną i gaz spowoduje wzrost wydatków na ten cel.

Innego rodzaju zagadnienie powstanie w sytuacjach kiedy o dodatki mieszkaniowe zwracać się będą osoby z dochodem równym zero (sytuacje wynikające z projektowanego art. 40 ust. 2 pkt 4 i 5). Ponieważ wysokość dodatku stanowi różnicę pomiędzy wydatkami

przypadającymi na normatywną powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu a wydatkami poniesionymi przez osobę otrzymującą dodatek w wysokościach określonych procentowo w stosunku do dochodów tegoż gospodarstwa (15, 12 i 10% , w zależności od liczby członków gospodarstwa domowego) należy rozumieć, że w określonych sytuacjach dodatek mieszkaniowy w całości pokrywać będzie wydatki na lokal mieszkalny ponoszone w takim gospodarstwie domowym.

Reasumując powyższe uwagi dotyczące przedłożonego projektu ustawy wyrażam opinię, że faktycznie w zakresie art. 40 ustawy i dodania art. 42a istnieją przesłanki do dokonania stosownych zmian, jednak jak sądzę muszą one zostać staranniej przygotowane, niż zaproponowano to w druku nr 171. Integralnie z takim projektem zmiany ustawy winien być przedstawiony wiarygodny rachunek finansowy kosztów związanych z proponowanymi zmianami.

Eugeniusz Zawadzki  
Biuro Studiów i Ekspertyz

## **Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Druk Sejmowy nr 171)**

### **I. Wyjściowy stan prawny oraz faktyczne pokrycie potrzeb w zakresie dodatków mieszkaniowych**

Celem ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych w części dotyczącej dodatków mieszkaniowych jest (cytuję za uzasadnieniem do ustawy): "ochrona najemców przed wygórowaną wysokością czynszów". Powyższy cel miał być realizowany przy założeniu wyłączenia z kręgu osób uprawnionych do otrzymania dodatków mieszkaniowych ludzi o wyższych dochodach.

Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509) należy do częściowej nowelizowanych ustaw:

- w 1995 r. była ona nowelizowana dwukrotnie (Dz. U. Nr 86, poz. 433 oraz Nr 133, poz. 654), przy czym obie nowelizacje dotyczyły dostosowania się do Trybunału Konstytucyjnego odnośnie uwzględnienia w dodatkach mieszkaniowych rolników;
- w 1996 r. ustawa była nowelizowana jeden raz (Dz. U. Nr 56, poz. 257), w zakresie rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do dodatków mieszkaniowych (płatnicy podatku rolnego, osoby prowadzące działalność gospodarczą w lokalu, najemcy lokali socjalnych);
- w 1997 r. wprowadzono nowelę trzykrotnie (Dz. U. Nr 43, poz. 272, Nr 68, poz. 439 i Nr. 111, poz. 723), w kierunku szczegółowego określenia zadań własnych gminy przy ustalaniu dodatków mieszkaniowych.

Pomimo sześciokrotnego nowelizowania ustawy o dodatkach mieszkaniowych nie udało się, jak dotąd, osiągnąć celu postawionego przed ustawą tj. ochrony najemców przed wygórowaną wysokością czynszów (część najemców płaci czynsze zbyt wygórowane w stosunku do swych dochodów), ani też wyłączenia z kręgu osób uprawnionych do otrzymania dodatków mieszkaniowych ludzi o wyższych dochodach (wyłączenie idzie zbyt daleko, eliminując z dodatków mieszkaniowych osoby o niskich dochodach). Powyższe wyłączenia spowodowały, że przykładowo w 1995 r. zamiast planowanego objęcia dodatkami mieszkaniowymi 30% gospodarstw domowych (dla których zabezpieczono odpowiednie środki w budżecie państwa) faktycznie dodatki mieszkaniowe otrzymało zaledwie 6,3% lokatorów mieszkań w miastach.

Zaplanowana w 1996 r. kwota 460.000 tys. zł na dotacje celowe dla gmin na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych, podobnie jak w latach ubiegłych, nie została w pełni wykorzystana. Do budżetów wojewodów przekazano - zgodnie z ich wnioskami - 313.846 tys. zł, natomiast ogólne zapotrzebowanie gmin na dotacje wyniosły ostatecznie 265.317 tys. zł. Tak więc zwrotowi do budżetu państwa podlegała część niewykorzystanej dotacji w ogólnej kwocie 48.529 tys. zł. Oznacza to zarazem, że w stosunku do pierwotnie zaplanowanej kwoty dodatków mieszkaniowych w budżecie państwa wydatkowano tylko około 50% tych środków. Jeżeli przyjąć, że kwota 460 mln zł oznacza faktyczne potrzeby gospodarstw domowych na dodatki mieszkaniowe, to realizacja tych potrzeb w 50% oznacza, że połowa potrzebujących gospodarstw domowych dodatków mieszkaniowych nie otrzymuje. Wadliwie więc ustawione są progi dla otrzymania dodatku mieszkaniowego.

## **II. Kierunki nowelizacji ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (druk nr 171)**

Proponowane zmiany wyodrębniają dwie kwestie:

1. Pierwsza ma na celu ustawowe uregulowanie dochodów i wydatków stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego. Wnioskodawcy proponują aby podstawą dochodów gospodarstwa domowego były dochody netto bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania (dotychczas obowiązują jako podstawa - dochody brutto pomniejszone o koszty uzyskania przychodów).

2. Druga wprowadza ryczałt związany z wydatkami na energię elektryczną i gaz.

Proponowane zmiany nie będą, zdaniem projektodawcy, powodować zwiększenia wydatków budżetowych na dodatki mieszkaniowe, ponad zaplanowane na ten cel w projekcie budżetu państwa na 1998 r.

## **III. Problemy związane ze wzrostem cen energii cieplnej, podwyżki cen energii elektrycznej oraz gazu**

Wzrost cen nośników energetycznych jaki nastąpił na przełomie 1997 r. i 1998 r został, moim zdaniem wprowadzony w sposób niefortunny:

- najpierw nie potrafiono znaleźć kwoty niższej niż 1 promille środków budżetowych w budżecie na 1998 r. na pokrycie wzrostu cen tych nośników, podejmując próbę przerzucenia wzrostu cen na społeczeństwo, czym wywołano poważne zaniepokojenie społeczne;
- gdy odstąpiono od zamiaru znalezienia tych środków, próbowano wprowadzić system osłon finansowych dla najbardziej potrzebujących grup społecznych. Gdy okazało się, że brak jest na to dodatkowych środków, postanowiono wykorzystać wolne środki budżetowe znajdujące się w dotacjach budżetowych na dodatki mieszkaniowe;
- efektem tego jest projekt ustawy o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Dla projektodawcy nie jest ważne:

a) jak przebiega realizacja trzech nowelizacji tej ustawy w 1997 r., ponieważ brak jest monitoringu jej przebiegu,

b) że od ostatniej nowelizacji w październiku 1997 r. upłynęły 3 miesiące, a niektóre nowelizowane fragmenty ustawy weszły w życie dopiero od 1 stycznia 1998 r. - brak więc danych o faktycznych skutkach tej nowelizacji.

Ponadto projektodawca nie przedstawił przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych nowelizacji ustawy, czym naruszył art. 31, pkt 2.1 regulaminu Sejmu oraz art. 31, pkt 2.4 regulaminu Sejmu.

Warto zaznaczyć, że w ramach istniejących przepisów o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 111, poz. 723) Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określa rodzaje wydatków za

zajmowany lokal mieszkaniowy, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego (art 42, pkt 6). **Tak więc z prawnego punktu widzenia wystarczyłaby tu zmiana rozporządzenia RM, poprzez uwzględnienie wydatków wzrostu cen nośników energetycznych, zamiast nowelizacji ustawy.**

Poważniejszym problemem są skutki finansowe wzrostu cen nośników energetycznych. Projekt ustawy zmierza w kierunku rozszerzenia listy beneficjentów dodatków (poprzez odjęcie od dochodów będących podstawą wyliczania dodatku mieszkaniowego: zasiłków rodzinnych, wychowawczych, losowych, świadczeń pomocy społecznej oraz zasiłków dla bezrobotnych). Taki kierunek działania może zniwelować poziom rezerw budżetowych na dodatki mieszkaniowe szacowanych na 1998 r. do około 180 mln zł (różnica pomiędzy zapisem ustawy budżetowej na 1998 r. a szacunkiem dodatków przewidzianych do wypłacenia w 1998 r.). Niestety rezerw takich mogą nie posiadać budżety gminne, które własnymi środkami pokrywają także 50% dodatków mieszkaniowych, z uwagi na zamknięte budżety na 1998 r.

#### **IV. Wnioski**

Z przeprowadzonej analizy dotychczasowego funkcjonowania ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz kierunków jej nowelizacji (Druk Sejmowy nr 171) wynikają następujące wnioski:

- 1) Istnieją możliwości realizacji zamierzonego zakresu nowelizacji ustawy o dodatkach mieszkaniowych w ramach zmiany rozporządzenia Rady Ministrów, co z praktycznego punktu widzenia byłoby prostsze aniżeli nowelizacja ustawy.
- 2) Należałoby przedstawić rachunek finansowych skutków wzrostu cen nośników energetycznych na szczeblu budżetu państwa oraz budżetów terenowych. W razie powstania niedoboru trzeba byłoby podać źródła finansowe jego pokrycia.

Joanna Strzelecka  
Biuro Studiów i Ekspertyz

#### **Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Druk Sejmowy nr 171)**

Przedłożony projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych ma na celu:

- obniżenie poziomu dochodu gospodarstwa domowego uprawniającego do uzyskania dodatku mieszkaniowego,
- podwyższenie kwoty dodatku mieszkaniowego o ryczałtową kwotę wydatków na energię elektryczną i gaz ,
- wprowadzenie do ustawy katalogu wydatków ponoszonych na lokal mieszkalny, od których oblicza się dodatek mieszkaniowy.

Propozycja obniżenia poziomu dochodu gospodarstwa domowego uprawniającego do dodatku mieszkaniowego wynika z faktu wyłączenia z łącznej kwoty dochodów takich świadczeń jak: zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne, wychowawcze i porodowe, zasiłki losowe z funduszy związków zawodowych i zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej oraz zasiłków dla bezrobotnych, o ile stanowią one jedyne źródło utrzymania gospodarstwa domowego. Ponadto w przedłożonym projekcie dochód gospodarstwa domowego ma być ujmowany w wymiarze netto (pomniejszony o podatek dochodowy).

Obniżenie tego dochodu spowoduje **rozszerzenie kręgu osób uprawnionych** do uzyskania dodatków mieszkaniowych.

W przedłożonym projekcie proponuje się także **wzrost wysokości dodatku mieszkaniowego** o ryczałtową kwotę wydatków na energię elektryczną i gaz.

**Oba elementy: rozszerzenie kręgu uprawnionych i wzrost wysokości dodatku mieszkaniowego spowodują konieczność zwiększenia dotychczas ponoszonych wydatków na ten cel przez gminy i budżet państwa.**

Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 45 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, wypłata dodatków mieszkaniowych jest zadaniem własnym gmin, a **budżet państwa udziela gminom dotacji celowych na dofinansowanie zadań w granicach kwot określonych na ten cel w ustawie budżetowej.**

Wysokość należnej gminom dotacji ustala się na podstawie wniosków uzależniających wysokość zapotrzebowania na dotację zgodnie ze szczegółowymi kryteriami wymienionymi w art. 45 niniejszej ustawy.

Nie dysponując szczegółowymi informacjami pochodzącymi z gmin o liczbie zgłoszonych wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego, o strukturze dodatków przyznawanych dla użytkowników różnego rodzaju lokali i o strukturze dochodów podatkowych gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca, nie ma możliwości precyzyjnego określenia wysokości środków, które poniosłyby gminy i budżet państwa w związku z proponowaną nowelizacją. A zatem nie ma obecnie wiarygodnych podstaw do stwierdzenia, Czy zaplanowana w budżecie na 1998 r. kwota 497,3 mln zł będzie wystarczająca do pokrycia zwiększonego zapotrzebowania na dotację w wyniku przyjęcia przedłożonego projektu.

Ocenę taką utrudnia ponadto fakt, że od 24 października 1997 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, która rozszerzyła krąg osób uprawnionych do dodatku mieszkaniowego oraz zmieniła kryteria jego przyznawania w zależności od powierzchni mieszkania, co spowodowało wzrost wydatków z tego tytułu. Niemniej okres obowiązywania tej nowelizacji jest bardzo krótki i nie daje dostatecznej podstawy do oceny, o ile wzrosło zapotrzebowanie gmin na dotacje z tego tytułu. Według aktualnych szacunków Ministerstwa Finansów kwota środków wydatkowanych z budżetu państwa na dodatki mieszkaniowe wyniosła w 1997 r. 349,3 mln zł. Niemniej należy wziąć pod uwagę fakt, że zwiększone zapotrzebowanie na dotacje w związku z poprzednią nowelizacją wystąpiło tylko w dwóch ostatnich miesiącach 1997 roku. Ponieważ gminy występują o dotację na cały kwartał, a rozliczają jej wykonanie po upływie każdego miesiąca, wobec czego rozliczenia dotacji za cały I kwartał 1998 r., które mogłoby stanowić podstawę do szacowania zapotrzebowania na pełen rok w obecnym stanie prawnym i wzroście tego zapotrzebowania zgodnie z projektowaną nowelizacją, można oczekiwać dopiero na przełomie kwietnia i maja br.

Przed przyjęciem przedłożonego projektu celowe byłoby, ażeby **Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast przeprowadził rozpoznanie w gminach**, jakiego wzrostu liczby uprawnionych i jakiego wzrostu wydatków należałoby się spodziewać w warunkach proponowanej nowelizacji, w stosunku do wydatków ponoszonych w obecnie obowiązującym stanie prawnym.

Odrębny problem, wymagający interpretacji prawnej, **stanowi zobowiązanie gmin do ponoszenia dodatkowych wydatków**, których nie zaplanowały w swoich budżetach na 1998 r.

Ponadto, **wątpliwości budzi** zaproponowane w przedłożonym projekcie **kryterium dochodu netto** jako uprawniające do przyznania dodatku mieszkaniowego. Należy przypomnieć, że podatnicy odprowadzają miesięcznie **zaliczkę** na poczet podatku dochodowego, a nie całkowitą należną kwotę podatku, która jest rozliczana w skali roku. Suma dochodów z trzech

miesiący poprzedzających złożenie wniosku musiałyby być pomniejszona o zaliczkę na poczet podatku, która może znacznie się różnić od średniego podatku płaconego przez podatnika w skali roku. W szczególnie niekorzystnej sytuacji znalazłyby się osoby, które płacą niższą zaliczkę i dokonują dopłaty podatku w rozliczeniu rocznym. Dla tych osób dochód netto obliczony w skali trzech miesięcy byłby zawyżony i mógłby być powodem odmowy przyznania dodatku, a w następnej kolejności mógłby skłaniać do występowania z roszczeniami za okresy wsteczne. Odwrotnie byłoby w przypadku osób płacących wyższą zaliczkę, gdyby ich dochód w rozliczeniu rocznym okazał się wyższy niż wymagany w momencie przyznawania dodatku, należałoby wówczas dochodzić zwrotu niesłusznie wypłaconych świadczeń.

Ponadto nie jest jasne, czy zaproponowane kryterium dochodu netto odnosi się także do artykułu 39 ustawy, który określa relację dochodu do najniższej emerytury, uprawniającą do dodatku mieszkaniowego. Najniższa emerytura ustalana jest w wymiarze brutto.

Małgorzata Bajor-Stachańczyk  
Biuro Studiów i Ekspertyz

### **Opinia prawna do projektu ustawy o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Druk Sejmowy nr 345)**

Projekt zawarty w Druku Sejmowym nr 345 zmierza do wzmocnienia ochrony najemców lokali położonych w domach stanowiących własność osób fizycznych albo lokali stanowiących własność takich osób poprzez przedłużenie, do dnia 31 grudnia 2024 r. (obecnie 31 grudnia 2004 r.) terminu, w którym czynsz najmu takich lokali ustalany będzie zgodnie z przepisami o czynszu regulowanym jeżeli najem nawiązany został na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami.

Projektowany przepis zrehabilitowany został w sposób nie budzący wątpliwości. Ocena zasadności proponowanej zmiany wykracza w zasadzie poza ramy opinii prawnej. Kwestie związane z uwalnianiem czynszów stanowią istotny element polityki mieszkaniowej państwa. Można jedynie zwrócić uwagę, że przepis ograniczający wysokość czynszu najmu lokali może w praktyce powodować, iż właściciel lokalu (budynku) będzie faktycznie dotował najemców ze swoich własnych środków. Będzie tak w sytuacji, gdy czynsz ustalony w sposób, o którym mowa w art. 56 ust. 2 nie będzie pokrywać kosztów utrzymania budynku (lokalu). Poza tym projektowana zmiana nie przyczyni się raczej do zwiększenia poziomu inwestowania w budownictwo mieszkaniowe bowiem nie będzie to przynosić zysków.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski  
Biuro Studiów i Ekspertyz

### **Opinia prawna na temat projektu uchwały Sejmu w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu (Druk Sejmowy nr 348)**

Opiniowany projekt uchwały ma na celu likwidację Komisji Rodziny oraz rozszerzenie zakresu przedmiotowego Komisji Polityki Społecznej o sprawy funkcjonowania rodziny, wypełniania jej ról i zadań.

Stwierdzić należy, iż argumentacja podniesiona przez wnioskodawców w uzasadnieniu projektu uchwały odwołuje się do racji, które nie mogą być przedmiotem ekspertyzy prawnej.



W tym miejscu trzeba podkreślić, iż ocena zasadności realizacji przez izbę poszczególnych celów politycznych - jako kwestia z istoty swej pozaprawna - nie mieści się w kompetencjach eksperta Biura Studiów i Ekspertyz.

Stwierdzić należy, iż nie istnieją jakiegokolwiek racje prawne, które by uzasadniały lub przeczyły zasadności podjęcia przez izbę rozstrzygnięcia sugerowanego przez autorów projektu.

W analizowanym przypadku ekspert BSE może jedynie się odnieść do aspektów legislacyjnych projektu. W tym kontekście warto zauważyć, że brzmienie art. 1 pkt 2 lit. a) jest wadliwe z legislacyjnego punktu widzenia. Sformułowanie zawarte w cudzysłowie powinno składać się z wyrażen w innej formie gramatycznej, tak aby było spójne z dotychczasowym brzmieniem pkt 18 załącznika do Regulaminu Sejmu. Sformułowanie zawarte w art. 1 pkt 2 lit. powinno brzmieć: (*sprawy*) "funkcjonowania rodziny, wypełniania jej ról i zadań" (formą jeszcze doskonalszą, w świetle dotychczasowej konstrukcji pkt 18 załącznika byłaby forma: "a także sprawy funkcjonowania rodziny, wypełniania jej ról i zadań").

Beata Szepietowska  
Biuro Studiów i Ekspertyz

### **Opinia nt. projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Druk Sejmowy nr 349)**

I. Komisyjny projekt uchwały realizuje kolejny etap dostosowywania Regulaminu Sejmu do nowych rozwiązań Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), przy uwzględnieniu zmian w ustawodawstwie, będących konsekwencją wejścia w życie Ustawy zasadniczej (z dniem 17 października 1997 r.).

Wnioskodawca podkreśla, iż przedkładana inicjatywa ogranicza się do zmian wynikających z literalnego brzmienia przepisów konstytucyjnych, zaznaczając jednak pominięcie w nowelizacji rozwiązań kształtowanych przez zasady ogólne Konstytucji RP, w szczególności zasadę podziału władzy.

W naszej ocenie, blisko siedem miesięcy obowiązywania Konstytucji RP winno determinować Komisję przede wszystkim w zakresie przygotowania regulaminowych rozstrzygnięć o znaczeniu fundamentalnym (pozycja ustrojowa Sejmu w ramach władzy ustawodawczej, z uwzględnieniem zasady trójpodziału).

Stąd, zapewnienie wnioskodawcy, że "prace w tym zakresie pozostają w polu widzenia komisji" musi implikować pytanie, czy (a jeśli tak, to na kiedy) określono termin ich zakończenia?

Odpowiedź jest o tyle istotna, o ile brak stosownego postanowienia Regulaminu Sejmu doprowadzi do sytuacji patowej np. w postępowaniu ustawodawczym (o czym niżej) lub uzasadni zarzut, iż Sejm przez zaniechanie prawotwórstwa (opieszałość uchwałodawczą) pozbawia obywatela możliwości korzystania z konstytucyjnego prawa do uzyskiwania informacji o działalności Izby (art. 61).

Mając na uwadze powyższe, sygnalizujemy konieczność zinstensyfikowania prac komisyjnych nad "głębką" merytoryczną zmianą Regulaminu Sejmu, obejmującą swoim przedmiotem zagadnienia z obszaru trójpodziału władzy. Przekonujący dziś argument, zgodnie z którym sam ustawodawca uchyla się od podstawowego obowiązku - realizowania postanowień Konstytucji RP (inercja prawotwórcza) stanie się - w wyniku nowelizacji - oczywiście bezzasadny.

II. Uwagi szczegółowe do projektu przedstawiamy zgodnie z numeracją artykułów:

**art. 1 pkt 2b**

(nowe brzmienie **art. 27a ust. 5**)

Przepis ten stanowi, że **rozpatrzenie przez Sejm wniosku** (w sprawie wyboru lub powołania poszczególnych osób na stanowiska państwowe określone w art. 25 i 27), może się odbyć **nie wcześniej niż następnego dnia po dniu doręczenia posłom druku zawierającego opinię komisji**.

W tym kontekście należy ustalić rozumienie ust. 1c tego artykułu, który stwierdza, że **głosowanie nie może odbyć się wcześniej niż siódmego dnia od dnia doręczenia posłom druku zawierającego kandydatury**.

a) Uwaga pierwsza dotyczy pojęcia "**rozpatrzenie przez Sejm**" (art. 27a ust. 5), które - w praktyce - obok przedstawienia kandydatów obejmuje również głosowanie.

b) Jeśli zatem rozpatrzenie wniosku przez Sejm **może się odbyć już następnego dnia** po doręczeniu posłom druku zawierającego opinię komisji, to głosowanie **musi odbyć się nie wcześniej niż siódmego dnia** od doręczenia posłom druku zawierającego kandydatury.

Przyjmując przykładowo:

- 1 stycznia - wniosek złożony na ręce Marszałka Sejmu,
- 2 stycznia - wniosek doręczony posłom, co legitymuje komisję do wyrażenia opinii jeszcze w tym samym dniu,
- 3 stycznia - doręczenie posłom druku opinii,
- 4 stycznia - rozpatrzenie wniosku przez Sejm (ust. 5),
- 10 stycznia - głosowanie wniosku (ust. 1c).

c) Co więcej ust. 6 dopuszcza możliwość przystąpienia do rozpatrzenia wniosku:

- **bez przesyłania go do właściwej komisji,**
- **w terminie krótszym niż określony w ust. 5.**

Oznacza to skrócenie postępowania w kontekście "rozpatrzenia wniosku", ale nie samego głosowania (ust. 6 nie odsyła *explicite* do ust. 1c).

d) Można by uznać, że ust. 5 (i 6) jest *lex specialis* do ust. 1c, ale merytorycznie przepisy te dotyczą różnych sytuacji - ust. 5 (6) - rozpatrzenia wniosku, ust. 1c - tylko głosowania.

e) Trzeba więc uzgodnić stosunek przywołanych przepisów tak, by wykładnia literalna nie prowadziła do konkluzji, iż są to postanowienia wewnętrznie sprzeczne:

- logicznie, bo ust. 1c nakazuje głosowanie po upływie 7 dni, a ust. 5 dozwala rozpatrzenie (w rozumieniu z głosowaniem) przed upływem 7 dni;
- prakseologicznie, bo obie normy nakazują Sejmowi różnego rodzaju zachowania, które są niemożliwe do jednoczesnego zrealizowania (jeśli wykonanie ust. 5 przed upływem 7 dni, to niemożność przestrzegania ust. 1c).

**art. 1 pkt 3**

(nowe brzmienie **art. 29 ust. 2**)

Rozpatrując pod względem funkcjonalnym przyznanie prawa inicjatywy ustawodawczej wyłącznie **stałej komisji sejmowej**, wypada zapytać, dlaczego Sejm się tak dalece samoogranicza?

Nie można przecież wykluczyć sytuacji, w której Izba rozstrzygnie o powołaniu komisji nadzwyczajnej, określając cel jej utworzenia jako przygotowanie projektu ustawy ze skutkiem - wykonanie inicjatywy ustawodawczej.

Bezsporna jest konstatacja, że obecnie prawo inicjatywy ustawodawczej ma *de iure* każda stała komisja sejmowa, zaś komisja nadzwyczajna tylko wówczas, gdy **zostanie ono określone w uchwale o powołaniu komisji**.

*De lege ferenda* nie podzielamy takiego kierunku nowelizacji, który zawęży kompetencje organów pomocniczych Sejmu w wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej.

#### **art. 1 pkt 4**

(nowe brzmienie **art. 30**)

a) Wydaje się, że wbrew zastrzeżeniu wnioskodawcy, nowe brzmienie art. 30 podejmuje problem merytoryczny, immanentnie związany z konstytucyjną zasadą podziału władzy (pozbawia podmioty pozasejmowe, tzn. Prezydenta i Radę Ministrów prawa inicjatywy uchwałodawczej).

b) Propozycję aprobujemy, sugerując potrzebę zmiany art. 129.

Przepis ten stanowi, że zmiana Regulaminu Sejmu może nastąpić **na wniosek** Prezydium Sejmu, Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich lub co najmniej 15 posłów (*numerus clausus* podmiotów).

Jednolita terminologia oraz ustalone rozumienie używanych w przepisach prawnych nazw dla określonych instytucji materialnych i proceduralnych, przemawiają za zastąpieniem wyrazów "na wniosek" i przeformułowaniem tego artykułu np. w kierunku: "Projekt uchwały zmieniającej niniejszą uchwałę może być wniesiony przez /.../".

Zmiana ta uchroni przed zdecydowaniem karkołomną interpretacją językową zwrotu "na wniosek", którego znaczenie musi być utożsamione z inicjatywą uchwałodawczą.

#### **art. 1 pkt 5c**

(dodany **ust. 3b w art. 33**)

a) Przepis ten stanowi, że do poprawek wnoszonych przez wnioskodawcę (tzw. autopoprawek) stosuje się odpowiednio:

- art. 31 ust. 2 (**dołączenie uzasadnienia**),

- art. 31 ust. 2a (**stwierdzenie o zgodności poprawki z prawem Unii Europejskiej** albo oświadczenie o stopniu i powodach niezgodności z tym prawem),

- art. 31 ust. 3 (**przedstawienie wyników przeprowadzonych konsultacji i dyskusji publicznych oraz informacji o przedstawionych wariantach i opiniach**, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynikał z przepisów ustawy).

b) Wydaje się, iż celem proponowanej regulacji jest swoiście rozumiane "zdyscyplinowanie legislacyjne" wnioskodawcy w przypadku korzystania z prawa wnoszenia (auto)poprawek. Jak wynika z dotychczasowej praktyki, często poprawki wnioskodawcy były *de facto* inicjatywą ustawodawczą, co z kolei prowadziło do pominięcia wcześniejszych stadiów procesu ustawodawczego.

Nowelizacja potwierdza wyraźne zbliżenie - pod względem spełnienia wymogów formalnych - inicjatywy ustawodawczej do (auto)poprawki.

Jeżeli zatem, opiniowany przepis stanowi podstawę do wyodrębnienia **dwóch kategorii poprawek** (wnioskodawcy projektu i innych legitymowanych podmiotów), to tym bardziej zyskuje na aktualności postulat nauki i praktyki stanowienia prawa, by Regulamin Sejmu zdefiniował **materialne pojęcie poprawki, wiążące każdego z jej autorów**.

Wypada przypomnieć, że problem zakresu przedmiotowego poprawki podnosił w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do postępowania z pilnym projektem

ustawy (sygn. akt K. 18/95), projektem ustawy budżetowej (sygn. akt K. 16/93) oraz do postępowania z propozycjami Senatu (sygn. akt. K. 5/93 i K. 25/97).

c) Brak legalnej definicji poprawki postrzegany w kontekście dychotomicznej klasyfikacji poprawek ze względu na status podmiotu, który je wnosi musi uwzględnić możliwość działań *praeter legem* po stronie wnioskodawcy projektu.

Skoro do poprawki wniesionej przez jednego posła nie stosuje się (nb. proceduralnie uciążliwych) wymogów z art. 31 ust. 2, 2a i 3, to zakładamy, że wnioskodawca projektu będzie szukał (obchodząc przesłankę "odpowiedniego stosowania") właśnie takiej drogi dla skutecznego zgłoszenia poprawki.

#### **art. 1 pkt 7**

(nowe brzmienie **art. 43 ust. 2**)

Sformułowanie tego przepisu stawia pytanie o konsekwencję w stosowaniu terminologii, określającej podobne (identyczne) etapy postępowania ustawodawczego.

Przykładowo: art. 40 ust. 1 i 2 stanowi: "Komisje /.../ **przedstawiają Sejmowi** wspólne sprawozdanie /.../. W sprawozdaniu **wnioskują: przyjęcie** projektu bez poprawek /.../".

W nowym brzmieniu art. 43 ust. 2 mówi się: "Komisje /.../ **przedkładają Sejmowi** dodatkowe sprawozdanie, **w którym przedstawiają wniosek** o ich (*poprawek*) przyjęcie lub odrzucenie /.../". (podobnie w nowym brzmieniu art. 50 ust. 4).

#### **art. 1 pkt 8**

(nowe brzmienie **art. 50**)

a) Proponujemy, aby (ust. 3) wyrażenie zgody przez Marszałka Sejmu na pozostawienie poprawki Senatu bez rozpatrzenia (wykroczenie poza zakres ustawy uchwalonej przez Sejm) **poprzedzało zasięgnięcie opinii Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.**

Praktyka orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego potwierdza, że samoistne rozstrzygnięcia Sejmu w sprawie oceny "szerokości i głębokości" poprawek (ze skutkiem odmowy poddania ich pod głosowanie) są skutecznie kwestionowane przez Senat w ramach kontroli represyjnej.

b) W ust. 6 nie jest jasne użycie wyrażenia "**tych sprawozdań**": idzie o sprawozdanie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, czy raczej o uchwałę Senatu i sprawozdanie komisji, o których mowa w ust. 5?

c) **Art. 121 ust. 3** Konstytucji RP określa zasadę głosowania uchwały Senatu odrzucającej ustawę albo poprawki zaproponowanej w uchwale Senatu, stanowiąc, że uważa się ją **za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów** w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Jest to tzw. negatywna formuła głosowania, w której poddany pod głosowanie wniosek o odrzucenie (uchwały Senatu odrzucającej ustawę lub poprawki Senatu) w razie niezyskania wymaganej większości głosów, uważa się za przyjęty. Jej konsekwencją jest brzmienie obowiązującego art. 51 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

Propozycja zmiany (ust. 8) sprowadza się do ustalenia, w jakich warunkach następuje odrzucenie uchwały Senatu odrzucającej ustawę lub poprawki Senatu, tzn., jeśli w głosowaniu wniosek ten uzyskał bezwzględną większość głosów.

Przepis ten nie wskazuje jednak *expressis verbis*, kiedy Sejm poprawkę (uchwałę) Senatu przyjął. Oczywiście, *a contrario* lecz **z przepisu konstytucyjnego wynika, że jeśli jej nie odrzucił** bezwzględną większością głosów.

Sądzymy, że pozostawienie luki konstrukcyjnej nie jest dobrym rozwiązaniem i dlatego optujemy za utrzymaniem klarownego unormowania w obowiązującym art. 51 ust. 1.

## **art. 1 pkt 11**

(nowe brzmienie **art. 53 ust. 3**)

a) Uwaga legislacyjna: w zdaniu pierwszym winno być zamiast "**przedkłada**" - "przedkładają" (bo komisje).

b) Zgodnie z **art. 122 ust. 5 Konstytucji RP**: /.../ Prezydent /.../ może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia".

Jest to instytucja zwana wetem ustawodawczym o charakterze zawieszającym.

Weto prezydenta winno mieć formę **wniosku skierowanego do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy**, uzasadnionego przez wskazanie postanowień ustawy i argumentów, które w ocenie Prezydenta przemawiają za odmową podpisania ustawy.

Komisje po rozpatrzeniu wniosku Prezydenta mogą zatem wnioskować o **ponowne uchwalenie ustawy w brzmieniu dotychczasowym**, ale **nie mogą wnioskować o głosowanie za przyjęciem wniosku Prezydenta** (zdanie drugie *in fine* art. 53 ust. 3).

Wniosek Prezydenta dotyczy **ponownego rozpatrzenia ustawy** a okoliczność, że Sejm (komisje) wniosek ten rozpatrują (w aspekcie formalnym) "konsumuje" istotę weta ustawodawczego.

Natomiast w wyniku rozpatrzenia wniosku Prezydenta (w aspekcie materialnym) komisje mogą w sprawozdaniu przedstawić Sejmowi:

- **wniosek o ponowne uchwalenie ustawy w brzmieniu dotychczasowym**  
lub

- **wniosek przeciwny** tzn. o nieuchwalenie ustawy w brzmieniu dotychczasowym.

Konkludując, propozycja zmiany art. 53 ust. 3 nie może legitymować komisji w zakresie głosowania przez Sejm za przyjęciem wniosku Prezydenta, bo *de facto* wniosek taki nie posiada innej treści niż ponowne rozpatrzenie ustawy.

Dlatego, optujemy za pozostawieniem obowiązującego art. 53 ust. 3 (być może po doprecyzowaniu).

Na marginesie sygnalizujemy lukę konstrukcyjną przepisów regulaminowych, której wypełnienie musi nastąpić niezwłocznie.

Brak unormowania odnosi się do konstytucyjnie określonej sytuacji (**art. 122 ust. 4**, zd. drugie), w której jeżeli niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzekł, 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.**

**Ustalenie procedury "usunięcia niezgodności" przez Sejm stanowi gwarancję uniknięcia pata ustawodawczego.**

## **art. 1 pkt 13**

(nowe brzmienie **art. 61b**)

a) Art. 61b opisuje tzw. drugą fazę tworzenia rządu, zgodnie z **art. 154 ust. 3 Konstytucji RP**.

Dlatego też, widzimy potrzebę uzupełnienia ust. 3 art. 61b o wskazanie, iż Sejm wybiera Prezesa Rady Ministrów **bezwzględna większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów**; wybór następuje w głosowaniu imiennym (por. brzmienie art. 3 ust. 3 Regulaminu Sejmu).

b) Uznajemy również, że drugie zdanie nowego ust. 5 winno zachować dotychczasowe brzmienie, tzn.: "**Art. 61a ust. 2 stosuje się odpowiednio**".

c) Natomiast proponujemy **nowy ust. 6**, który powinien *explicite* określać zasadę wyboru członków Rady Ministrów, np.: "Sejm wybiera (*proponowanych przez Prezesa Rady Ministrów*) członków Rady Ministrów **bezwzględna większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów**".

Dość niefortunne jest odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 61a ust. 3, skoro przepis ten określa większość przy udzielaniu **wotum zaufania** (taka konstrukcja może być myląca dla rozumienia tego etapu tworzenia rządu).

d) W ust. 6 - Marszałek Sejmu winien przekazać niezwłocznie Prezydentowi zarówno uchwałę o wyborze Prezesa Rady Ministrów, jak i **uchwałę o wyborze pozostałych członków Rady Ministrów**.

Dopiero bowiem wybór przez Sejm wszystkich członków Rady Ministrów kreuje po stronie Prezydenta obowiązek powołania tak wybranej Rady Ministrów i odebrania przysięgi od jej członków (art. 154 ust. 3, zdanie ostatnie Konstytucji RP).

e) Opiniowana nowelizacja Regulaminu Sejmu **pomija zupełnie tzw. trzecią fazę tworzenia rządu, zgodnie z art. 155 ust. 1 Konstytucji RP** (niepowołanie Rady Ministrów w trybie art. 154 ust. 3).

Trzeba przy tym wyraźnie podkreślić, że proponowana regulacja wotum zaufania z **art. 1 pkt 14** (nowe brzmienie **art. 61h, zgodnie z art. 160 Konstytucji RP**)) odnosi się do korzystania przez Prezesa Rady Ministrów z tej instytucji *ad hoc* (kiedy uzna to za celowe, "może" - **fakultatywnie**), co zdecydowanie pozwala odróżnić przesłanki wnioskowania o udzielenie wotum zaufania w konstytucyjnej procedurze kształtowania rządu (**obowiązek** przedstawienia przez premiera wniosku o uchwalenie wotum zaufania i **termin zawity** dla Sejmu na jego głosowanie).

#### **art. 1 pkt 14** (nowe brzmienie **art. 61f-61h**)

Propozycję regulacji instytucji wotum nieufności, zgodnie z **art. 158 Konstytucji RP**, cechuje - w naszej ocenie - swoisty niedosyt konstrukcyjny.

Ustawa zasadnicza przesądziła o dopuszczalności zgłoszenia wyłącznie konstruktywnego wotum nieufności (wniosek o wotum nieufności dla Rady Ministrów, wskazujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów).

Tymczasem nowe brzmienie art. 61f, a w zasadzie tylko ust. 8 *expressis verbis* podejmuje problem wyboru nowego premiera. Wydaje się, że jest to podejście zbyt lakoniczne.

Ostatnia uwaga pozostaje w związku z przyjętą techniką legislacyjną: warto jednoznacznie rozstrzygnąć, czy Regulamin Sejmu *explicite* powtarza przepisy konstytucyjne czy też nie, bowiem wybiórcze ich zapisywanie rodzi pytanie o np. procedurę zgłaszania ponownego wniosku o wyrażenie Radzie Ministrów wotum nieufności.

#### **art. 1 pkt 16**

(nowe brzmienie **art. 62**)

a) Trzeba przypomnieć, że zarówno Konstytucja RP (np. art. 188, art. 190 ust. 3), jak i ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643) nie używają pojęcia "**akt ustawodawczy**" lecz "ustawa".

b) W świetle Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny orzeka zarówno o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1), ale również o zgodności ustaw **z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie** (art. 188 pkt 2).

Nie wydaje się zatem zasadne wprowadzenie tak wyraźnego ograniczenia, jak to proponuje analizowany artykuł.

#### **art. 1 pkt 18**

(dodany **art. 66a**)

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34 z późn.zm.) Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji przedstawia **corocznie** sprawozdanie ze swej działalności za rok poprzedzający oraz informację o podstawowych problemach radiofonii i telewizji.

Dlatego proponujemy, by **ust. 1** uzupełnić o wyraz "corocznie", zwłaszcza, że dodany **pkt 11a w ust. 2 art. 95** używa pełnej formuły: "coroczne sprawozdania z działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji".

#### **art. 1 pkt 20**

(nowe brzmienie **art. 96**)

Ust. 2 (zdanie pierwsze) podtrzymuje **obowiązek** ("uczestniczą") **uczestniczenia w posiedzeniach Sejmu członków Rady Ministrów i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli**, choć równocześnie (zdanie drugie) **przelamuje go**, dopuszczając **fakultatywność** ("mogą") **delegowania upelnomocnionych zastępców** w razie niemożności wzięcia (przez te podmioty) udziału w posiedzeniu (dotychczas obligatoryjność delegowania).

Przyjętą konstrukcją cechuje **funkcjonalność**, bowiem praktyka parlamentarna potwierdziła fikcję prawną w zakresie realizacji tego obowiązku (nigdy członkowie rządu czy Prezes NIK-u nie uczestniczyli w "całym" posiedzeniu Sejmu, co więcej nie uczestniczyli w nim obowiązkowo delegowani upelnomocnieni zastępcy).

#### **art. 1 pkt 21**

(nowe brzmienie **art. 111**)

Nie znajdujemy przekonującego uzasadnienia dla kreowania szczególnej pozycji Szefa Kancelarii Prezydenta w wyniku nałożenia na Marszałka Sejmu obowiązku udzielania głosu poza kolejnością mówców zapisanych do głosu, ilekroć Szef Kancelarii Prezydenta tego zażąda (**ust. 2**).

Szef Kancelarii Prezydenta nie jest organem państwowym w rozumieniu przepisów Konstytucji RP (w przeciwieństwie do członków Rady Ministrów), a obowiązek udzielenia mu głosu winien być realizowany tylko wówczas, gdy występuje w imieniu Prezydenta.

Proponowane rozwiązanie kształtuje "samoistne" kompetencje Szefa Kancelarii Sejmu.

Kończąc, podtrzymujemy stanowisko wyrażone w części wstępnej niniejszej opinii, zgodnie z którym nowelizacja Regulaminu Sejmu winna przede wszystkim polegać na rozwinięciu

(uszczegółowieniu) tych rozwiązań, o których *explicite* rozstrzyga Konstytucja RP w odniesieniu do prawa parlamentarnego.

Opinia prawna dot. projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks celny

**(Druk Sejmowy nr 357)**

Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami

**(Druk Sejmowy Nr 287)**

Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami

**(Druk Sejmowy nr 318)**

Opinia prawna do projektu ustawy o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami

**(Druk Sejmowy nr 346)**

Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych

**(Druk Sejmowy nr 171)**

Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych

**(Druk Sejmowy nr 171)**

Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych

**(Druk Sejmowy nr 171)**

Opinia prawna do projektu ustawy o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych

**(Druk Sejmowy nr 345)**

Opinia prawna na temat projektu uchwały Sejmu w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu

**(Druk Sejmowy nr 348)**

Opinia nt. projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

**(Druk Sejmowy nr 349)**