



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(569)

128. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 2 grudnia 2008 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r. dotyczącego ustawy o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (sygnatura akt K 46/07).
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2008 r. dotyczącego ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (sygnatura akt K 51/07).
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2006 r. dotyczącego ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (sygnatura akt P 13/05).

(Początek posiedzenia o godzinie 13 minut 37)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski)

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Otwieram posiedzenie komisji poświęcone rozpatrzeniu trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego niewymagających inicjatywy ustawodawczej.

Proszę naszych legislatorów o szybkie procedowanie, żebyśmy zdążyli rozpatrzyć wszystkie trzy wyroki.

Zaczynamy od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r., dotyczącego ustawy o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.

Oddaję głos pani Kasi. Proszę bardzo.

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

Dziękuję bardzo.

Wyrokiem z dnia 8 lipca 2008 r. Trybunał orzekł o niezgodności z konstytucją całej ustawy z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.

Wystarczy przypomnieć, że ustawa ta już na etapie prac legislacyjnych budziła duże kontrowersje, niemniej jednak ustawodawca ostatecznie uznał, że wprowadzenie dodatkowych wymogów dotyczących prowadzenia działalności handlowej w formie tak zwanych supermarketów poddaje tego typu działalność gospodarczą reglamentacji administracyjnej i służyć będzie ochronie interesu publicznego oraz realizacji zasady zrównoważonego rozwoju.

Ustawa ta dotyczyła obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 400 m². Wśród jej postanowień zakwestionowany został zwłaszcza przepis art. 3 ust. 1, który wymagał zezwolenia na prowadzenie tego typu działalności handlowej, a ponadto dalsze ustępy tegoż art. 3, które definiowały, jakie kryteria i jakie przesłanki mają decydować o udzieleniu zezwolenia przez wójta, burmistrza tudzież prezydenta miasta.

Ponadto zarzuty pod adresem tej ustawy dotyczyły postanowienia przyjętego w art. 7 ust. 1, gdzie była mowa, że zezwolenie jest udzielane na czas nieoznaczony. Z tego tytułu wnioskodawca, czyli ten, któremu jest udzielane zezwolenie, jest zobowiązany wnieść dosyć wysoką, nie mniejszą niż 10 tysięcy zł, opłatę skarbową.

Trybunał zakwestionował zwłaszcza przepis art. 10 ust. 1, który penalizował tworzenie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych bez zezwolenia, jak rów-

niez prowadzenie działalności handlowej w takiej formie pomimo niedopełnienia obowiązku uzyskania zezwolenia, a także kolejny przepis, który nakładał na przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą w tej formie dbanie o to, by warunki zezwolenia były przestrzegane przez najemców, dzierżawców i innego rodzaju użytkowników powierzchni w wielkopowierzchniowym obiekcie handlowym. Innymi słowy, Trybunał zakwestionował to, że przepis art. 10 ust. 2 nakładał odpowiedzialność skutkującą odpowiedzialnością karną na podmiot odpowiedzialny za prowadzenie tego typu działalności.

Art. 17, który też spotkał się z zasadniczymi zarzutami, obliłował z kolei przedsiębiorcę, który był już właścicielem wielkopowierzchniowego obiektu handlowego w rozumieniu tejże ustawy, do wystąpienia o udzielenie zezwolenia w terminie trzydziestu dni od wejścia w życie ustawy.

Pozostałe uregulowania, które zostały zakwestionowane, pełniły w istocie rolę służebną wobec głównych postanowień tej ustawy, to jest art. 3, art. 8 i art. 17.

Trybunał przede wszystkim zauważył, że ustawa narusza wzorzec wynikający z art. 22 konstytucji, jak też wzorzec art. 42 ust. 1 konstytucji, albowiem przeczy zasadzie, że kara nie może być orzeczona bez stwierdzenia winy – w tym wypadku chodziło o wspomniane już uczynienie przedsiębiorcy odpowiedzialnym za działanie i zaniechanie osób trzecich.

Trybunał przypomniał, że wolność działalności gospodarczej należy do konstytucyjnych praw i wolności jednostki, a art. 22 pełni funkcję dwojaką: wyraża jedną z zasad polskiego ustroju gospodarczego, a ponadto stanowi podstawę konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą. Z tego też względu wolność działalności gospodarczej, oznaczająca swobodę działania jednostek i instytucji niepaństwowych czy też, szerzej, niepublicznych, może być reglamentowana jedynie na zasadach określonych w art. 22 i w art. 31 ust. 3 konstytucji, z którego wyprowadza się takie warunki ograniczeń, jak przede wszystkim niezbędność, ponadto proporcjonalność, czyli pozostawanie w odpowiedniej relacji do ciężarów nałożonych na obywatela, i wskazuje się, iż art. 31 ust. 3 konstytucji wymaga, by wprowadzone ograniczenie służyło osiągnięciu zamierzonego celu.

Tymczasem ustawa zakwestionowana przez Trybunał nie spełniała wymogów materialnych stawianych przez konstytucję, a jedynie konstytucyjny wymóg formalny – ustawowej formy wprowadzenia ograniczeń. Innymi słowy Trybunał uznał, że ustawa ta nie była niezbędna w rozumieniu konstytucji, a jedynie stanowiła dodatkową formę reglamentacji, nieopartą żadnymi istotnymi racjami. Tym samym była li tylko biurokratyczną barierą ograniczającą wolność działalności gospodarczej.

Trybunał zakwestionował również poszczególne postanowienia ustawy z tego względu, że nie przystawały one do zasady poprawnej legislacji. Zarzucił również ustawodawcy to, że wprowadził w ustawie warunki, które już są sprawdzane czy też szeroko uwzględniane na innych etapach postępowania budowlanego, zwłaszcza na etapie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę. Tego typu powielanie rozwiązań funkcjonujących w przypadku innych procedur na etapie wydawania zezwolenia na funkcjonowanie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego nie jest na pewno niezbędne, tak jak tego wymaga właśnie art. 31 ust. 3 konstytucji.

Z tego też względu Trybunał uznał, iż zakwestionowana ustawa nie spełnia również wymagań wywodzonych z art. 2 konstytucji i – jak to Trybunał określił – świadczy o wyjątkowym niedbalstwie legislacyjnym, tym bardziej że w ustawie znalazły się pojęcia, które już zostały wyeliminowane z systemu prawnego.

Wyrok ten wywołał skutki z dniem 11 lipca 2008 r. Ponieważ z porządku prawnego została wyeliminowana cała ustawa, nie doprowadziło to do powstania luki prawnej, a więc nie występuje potrzeba przyjęcia nowych rozwiązań w tym zakresie. Zresztą wobec kategoriycznych stwierdzeń, jakie zostały zamieszczone w uzasadnieniu wyroku, wątpliwa wydaje się być dopuszczalność wprowadzenia jakichkolwiek uregulowań, które zasadałyby się na podobnych założeniach, czyli rodzących analogiczne skutki w postaci ograniczeń dotyczących prowadzenia działalności handlowej w tej formie. Dziękuję.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Dziękuję bardzo.

Nie ma chętnych do zabrania głosu w dyskusji.

Zgłaszam projekt uchwały o treści, że komisja, po rozpatrzeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r., nie widzi potrzeby wniesienia inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.

Kto z członków komisji jest za przyjęciem takiej uchwały? (5)

Pięć głosów za, nikt nie był przeciw i nikt nie wstrzymał się od głosu.

Przechodzimy do rozpatrzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2008 r., dotyczącego ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego.

Oddaję głos panu Zbigniewowi Gromkowi. Proszę bardzo.

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Zbigniew Gromek:**

Mam na względzie dyscyplinę czasową, postaram się więc możliwie szybko przedstawić sprawę. Materia jest jednak dość skomplikowana, toteż serdecznie proszę o cierpliwość.

Prezentowana informacja odnosi się do wyroku Trybunału z dnia 27 czerwca 2008 r., sygnatura akt K 51/07. Jak wskazał pan przewodniczący, wyrok dotyczy ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego. To jest wbrew pozorom jedna nazwa, ja będę się posiłkował skrótem „ustawa wprowadzająca”.

W sentencji wyroku Trybunał stwierdził niezgodność z konstytucją art. 70a tejże ustawy i w tym przypadku podstawą kontroli był cały przepis, a Trybunał wydał wyrok zakresowy. Trybunał stwierdził ponadto niekonstytucyjność jednego z elementów tego przepisu, ust. 2 w art. 70a. Według opinii Biura Legislacyjnego wyrok nie wymaga wykonania.

Przedstawię pokrótce stan prawny w tej materii. Ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r., a więc właśnie ustawą – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego zostały zlikwidowane Wojskowe Służby Informacyjne i na ich miejsce ustawodawca

powołał dwie nowe służby: Służbę Kontrwywiadu Wojskowego i Służbę Wywiadu Wojskowego. Ustawa przewidywała, że stosunek służbowy – bądź też stosunek pracy – osób, które dotychczas były zatrudnione bądź pozostawały w stosunku służbowym z Wojskowymi Służbami Informacyjnymi, podlega wygaśnięciu z mocy prawa. W związku z tym pojawił się problem określenia procedury naboru do nowych służb: Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego. I tutaj ustawodawca wprowadził zasadę, że przyjęcie do służby w ramach tych nowych formacji miało następować na podstawie wniosku, który był składany przez osobę wyrażającą wolę podjęcia w nich służby. Wraz z wnioskiem osoba zobowiązana była złożyć oświadczenie, które dotyczyło dotychczasowej jej współpracy z Wojskowymi Służbami Informacyjnymi. W oświadczeniu należało wskazać, czy w ramach dotychczasowej współpracy tej osoby ze służbami wywiadu wojskowego, mającej miejsce przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych, osoba składająca oświadczenie dopuściła się wskazanych w ustawie czynów zabronionych bądź też współdziałała w popełnieniu tychże czynów. Oświadczenia podlegały weryfikacji przez specjalnie powołaną w tym celu komisję weryfikacyjną. Stanowisko komisji w sprawie prawdziwości każdego ze złożonych oświadczeń było przedkładane organom podejmującym decyzję w sprawie zatrudnienia w nowych służbach.

W dniu 14 grudnia 2006 r. nastąpiła nowelizacja ustawy, która wprowadzała przepisy o utworzeniu Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego. Przedmiotem tej nowelizacji było nałożenie na przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej obowiązku sporządzenia raportu o działaniach żołnierzy i pracowników Wojskowych Służb Informacyjnych. Obowiązek ten nakładał art. 70a i on stanowił właśnie przedmiot kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 70a w raporcie miały podlegać ujawnieniu również dane dotyczące osób, które nie pozostawały w stosunku służbowym z WSI, ale które współdziałały z żołnierzami bądź pracownikami Wojskowych Służb Informacyjnych, jeżeli osoby te wiedziały, że współpraca prowadziła do popełnienia czynów zabronionych przez prawo.

Zgodnie z przepisami ustawy nowelizującej, czyli ustawy z dnia 14 grudnia 2006 r., z początkiem 2007 r. nastąpiło podanie do wiadomości publicznej raportu sporządzonego przez przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej. Podstawą tego było postanowienie prezydenta o upublicznieniu raportu w „Monitorze Polskim”.

Przejdę teraz do wskazania głównych motywów, na których oparł się Trybunał Konstytucyjny. Przypomnę, że w odniesieniu do art. 70a Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok zakresowy i wskazał, że art. 70a jest niezgodny z konstytucją w zakresie, w którym przepis ten nie wprowadza odpowiednich mechanizmów umożliwiających zainteresowanym osobom, czyli tym, których dane podlegały ujawnieniu w raporcie, kontroli prawdziwości danych umieszczonych w tymże raporcie, przy czym kontrola ta miałaby nastąpić przed ujawnieniem raportu.

Chodzi tutaj zarówno o ujawnienie danych osób, które składały oświadczenia w związku z wolą zatrudnienia czy powołania do służby w ramach nowych służb, czyli Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, jak również danych osób, które współpracowały z Wojskowymi Służbami Informacyjnymi w przeszłości, ale które nie starały się o przyjęcie do pracy czy do służby w ramach tychże służb.

I tutaj, cytując sentencję wyroku, chciałbym wskazać, iż, po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 70a w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje środ-

ków prawnych umożliwiających uruchomienie sądowej kontroli decyzji o podaniu do publicznej wiadomości danych osobowych osób objętych raportem przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 konstytucji. Przepis ten statuuje prawo do sądu.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ujawnienie w raporcie przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej danych osobowych wraz z przypisaniem określonym osobom popełnienia czynów zabronionych niewątpliwie prowadzi do naruszenia prywatności tychże osób, jak również do naruszenia przysługującej im autonomii informacyjnej. Należy wskazać, że o publikacji tych danych, jak również o tym, czy są one prawdziwe, decydował jednoosobowo przewodniczący Komisji Weryfikacyjnej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że charakter danych podlegających ujawnieniu powoduje, że zainteresowanym osobom, czyli tym, których dane podlegały ujawnieniu, powinno być przyznane uprawnienie do zainicjowania kontroli prawdziwości ujawnionych danych, przy czym gwarancję należytej ochrony interesu tychże osób zapewnia wyłącznie procedura sądowa. To jest pierwszy i najważniejszy zarzut przedstawiony przez Trybunał.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedmiotowy art. 70a jest niezgodny również z art. 53 ust. 3 oraz 4 konstytucji w zakresie, w jakim przepis art. 70a nie gwarantuje zainteresowanym osobom dostępu do akt sprawy oraz prawa do wysłuchania w przedmiocie zebranych informacji.

Zdaniem Trybunału na ustawodawcy ciążył obowiązek przyznania osobom, których dane podlegały ujawnieniu w raporcie, uprawnienia w postaci dostępu do akt sprawy oraz prawa do wysłuchania w przedmiocie zebranych informacji. Brak tych uprawnień powoduje niezgodność ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym.

I wreszcie Trybunał Konstytucyjny w przedmiotowym wyroku uznał niezgodność z konstytucją art. 70a ust. 2. Przypomnę, że przepis ten przewidywał ujawnienie w raporcie danych tych osób, które nie składały oświadczeń, a które w przeszłości współpracowały z Wojskowymi Służbami Informacyjnymi. Tutaj ustawodawca wprowadził zastrzeżenie, że ujawnieniu podlegały wyłącznie dane tych osób, które wiedziały o popełnieniu przez funkcjonariuszy służb wojskowych czynów zabronionych i godziły się na współdziałanie. Gdyby osoba współdziałająca z Wojskowymi Służbami Informacyjnymi nie wiedziała, że współdziałała z funkcjonariuszami Wojskowych Służb Informacyjnych w popełnieniu czynów zabronionych przez prawo bądź nie godziła się na to, dane tej osoby miały nie podlegać ujawnieniu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przesłanka ta nie pozwala na różnicowanie pozycji prawnej osób, które współpracowały z WSI i wiedziały, że uczestniczą w działaniach zabronionych, i osób, które nie miały takiej wiedzy.

Jak stwierdził Trybunał, regulacja ta narusza konstytucyjną zasadę równości, czyli art. 32 konstytucji.

Przechodzę teraz do ostatniej części informacji, a mianowicie przedstawienia wniosków co do potrzeby wykonania wyroków.

Po pierwsze, należy podkreślić, że ujawnienie opinii publicznej raportu przez przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej miało charakter czynności jednorazowej. Jeżeli w raporcie tym zostały zawarte nieprawdziwe informacje dotyczące działalności pewnych osób, to niewątpliwie naruszenie prywatności tych osób czy też naruszenie przysługującej im autonomii informacyjnej nastąpiło wraz z publikacją raportu, co miało miejsce, jak przypomnę, na początku 2007 r. Tym samym bezprzedmiotowe

staje się wprowadzenie w stosunku do tych osób mechanizmów, które gwarantowałyby ochronę ich praw na drodze sądowej, skoro raport został opublikowany. I w tym kontekście, jak się wydaje, wyrok nie wymaga wykonania, skoro przepisy te zostały już skonsumowane.

Należy jednakże wskazać, że w art. 70d ustawy nowelizującej przewidziana została możliwość ujawnienia przez prezydenta uzupełnienia do raportu, tak zwanego aneksu. Przypomnę, że realizując dyspozycję tego artykułu, przewodniczący Komisji Weryfikacyjnej sporządził uzupełnienie raportu i przekazał je w listopadzie 2007 r. prezydentowi RP. Dotychczas prezydent nie podjął jednakże rozstrzygnięcia w kwestii ewentualnej publikacji aneksu. Mając na względzie przedmiotowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że gdyby prezydent podjął decyzję o publikacji aneksu do raportu w sprawie weryfikacji służb, wówczas należałoby wprowadzić do ustawy zmiany wskazane przez Trybunał Konstytucyjny i osoby, których dane podlegałyby ujawnieniu w raporcie powinny mieć możliwość weryfikacji tych danych właśnie w drodze procedur sądowych. Tym samym należy uznać, że ewentualne upublicznienie tego aneksu przez prezydenta mogłoby nastąpić dopiero po wprowadzeniu odpowiednich gwarancji proceduralnych dla tych osób oraz przeprowadzeniu odpowiednich postępowań. I tutaj ewentualnie rysowałaby się potrzeba wykonania tego wyroku. Niemniej wydaje się, że pierwszeństwo wykonania wyroku należałoby przyznać organom władzy wykonawczej, a zwłaszcza prezydentowi.

Należy jeszcze raz podkreślić, że wykonanie wyroku staje się niezbędne wyłącznie w sytuacji, w której prezydent uznałby, że przedstawiony do jego wiadomości przez przewodniczącego Komisji Weryfikacyjnej aneks powinien podlegać ujawnieniu. Decyzja ta należy w pełni do prezydenta, dotychczas jednak, jak państwo wie, prezydent nie podjął rozstrzygnięcia w tym zakresie, mimo że już upłynął prawie rok.

Pragnąłbym tu również przypomnieć, że sprawy bezpieczeństwa i obronności państwa – a niewątpliwie w tym zakresie mieszczą się działalność oraz organizacja służb specjalnych w Siłach Zbrojnych RP – konstytucja powierza prezydentowi oraz Radzie Ministrów.

Ostatni argument, który wydaje się przesądzać o tym, że Senat powinien przyznać pierwszeństwo wykonania tego wyroku prezydentowi bądź Radzie Ministrów, jest taki, że gdyby Senat podjął inicjatywę, byłby to wyraźny sygnał dla prezydenta, że Senat dostrzega konieczność publikacji tego raportu. Nie wiem, czy komisja jest w stanie podjąć tego typu rozstrzygnięcie. Według opinii Biura Legislacyjnego nawet jeśli wyrok wymaga wykonania, to pierwszeństwo w tym względzie powinno być pozostawione prezydentowi bądź Radzie Ministrów. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Dziękuję.

Nie ma chętnych do zabrania głosu w dyskusji.

Zgłaszam projekt uchwały o treści, że komisja po rozpatrzeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie widzi potrzeby podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który został omówiony.

Kto z członków komisji jest za? (4)

Cztery osoby za, nikt nie był przeciw i nikt się nie wstrzymał.

Przechodzimy do rozpatrzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 lutego 2006 r., dotyczącego ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Proszę bardzo, Pani Kasiu.

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

Wyrokiem z dnia 28 lutego 2006 r. w sprawie o sygnaturze akt P 13/05 Trybunał orzekł, iż art. 73 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest niezgodny z konstytucją w zakresie, w jakim ustanawia siedmiodniowy termin przechowywania pisma procesowego i nie wymaga ponawiania zawiadomienia adresata o złożeniu tego pisma. Jak stanowi zakwestionowany przepis, w razie niemożności doręczenia pisma w sposób przewidziany w artykułach poprzedzających składa się je na okres siedmiu dni w placówce pocztowej lub w urzędzie gminy, a zawiadomienie o tym umieszcza się w skrzynce na korespondencję lub, gdy to nie jest możliwe, na drzwiach mieszkania adresata albo w miejscu wskazanym jako adres do doręczeń, na drzwiach biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe. W tym przypadku doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia tego okresu.

Przepis art. 73 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustanawia jedną z form tak zwanego doręczenia zastępczego, mającą zastosowanie wtedy, gdy przesyłka sądowa nie mogła zostać doręczona adresatowi osobiście, jego dorosłemu domownikowi bądź też administracji domu czy dozorczy, a w wypadku gdy adresat jest osobą prawną lub jednostką organizacyjną, gdy nie mogło dojść do jej doręczenia jego organowi tudzież pracownikowi upoważnionemu do odbioru pism.

Chcąc zapewnić sprawność i ekonomię postępowania sądowoadministracyjnego, ustawodawca wprowadził domniemanie, że dana korespondencja została doręczona właściwej osobie, mimo iż w rzeczywistości, czyli fizycznie, nie dotarła ona do adresata i została zwrócona do akt sądowych.

Warunkiem przyjęcia, iż takie doręczenie nastąpiło, jest spełnienie dwóch wymogów: po pierwsze, pismo musi zostać złożone na siedem dni w placówce pocztowej lub w urzędzie gminy albo w innych miejscach wskazanych w przepisie, a po wtóre musi być przekazane adresatowi zawiadomienie o możliwości odbioru pisma i miejscu jego pozostawienia. Pismo uznaje się za doręczone z upływem ostatniego dnia okresu, na jaki zostało złożone, czyli siedmiu dni.

Warto wspomnieć, że analogiczne instytucje doręczenia zastępczego funkcjonują na gruncie postępowania cywilnego, karnego, także w sprawach o wykroczenie, jak również w procedurze administracyjnej. Art. 73 zawierał jednak uregulowanie odmienne od tych, z którymi można spotkać się obecnie na gruncie pozostałych procedur, zwłaszcza sądowych, albowiem wyznaczał tylko siedmiodniowy termin na odbiór przesyłki, a ponadto wymagał tylko jednokrotnego awizowania pisma. Podstawowym zarzutem adresowanym do tego przepisu był zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 konstytucji, albowiem z przepisu tego wynika prawo do wysłuchania i zgłaszania stanowiska w postępowaniu sądowym.

Jak Trybunał zaznaczył w uzasadnieniu, realizacja zasady prawa do sądu w aspekcie prawa do uruchomienia przed sądem procedury zgodnej z wymogami

sprawiedliwości nakłada na prawodawcę obowiązek takiego ukształtowania procedury zawiadamiania, również od strony technicznej, żeby zostało ograniczone ryzyko niepodjęcia przez adresata pisma wiadomości o piśmie złożonym w urzędzie pocztowym.

Trybunał zauważył, że ma to szczególne znaczenie w postępowaniu w sądach administracyjnych, albowiem możliwa jest sytuacja, kiedy dana osoba w ogóle nie będzie wiedziała o toczeniu się postępowania w sądzie administracyjnym. Ponadto Trybunał zauważył, że nawet od strony, która wystąpiła ze skargą i która wie o toczącym się postępowaniu, trudno wymagać, ażeby stale była obecna w miejscu zamieszkania czy też w innych miejscach, w których może być doręczona jej pismo. Ponadto Trybunał przypomniał, że ze względu na charakter postępowania w sądzie administracyjnym i jego cel w praktyce orzeczniczej tempo rozpoznawania spraw przez sądy administracyjne jest bardzo szybkie. W większości tych spraw orzeczenia zapadają już podczas pierwszego posiedzenia sądu, a zatem możliwa jest taka sytuacja, kiedy strona bez swojej winy nie będzie mogła odebrać zawiadomienia i tym samym zostanie pozbawiona możliwości wzięcia udziału w jedynej rozprawie. W konsekwencji nie będzie mogła wnieść skargi kasacyjnej, albowiem zapewne przeoczy siedmiodniowy termin na wniesienie wniosku o doręczenie wyroku oddalającego skargę wraz z uzasadnieniem, a ponadto może w ogóle nie dowiedzieć się o tym, że postępowanie, które dotyczyło jej praw, zostało już zakończone. Tych wszystkich ujemnych następstw nie eliminuje przy tym, jak zauważył Trybunał, instytucja przywrócenia uchybionego terminu, albowiem w takiej sytuacji to wnioskujący o przywrócenie uchybionego terminu jest obciążony ciężarem uprawdopodobnienia, że nie ponosi winy w tym, iż termin nie został zachowany. Ponadto musi wykazać okoliczność negatywną, co jest oczywiście bardzo trudne.

Trybunał przypomniał również, że nie wolno w tym kontekście pomijać takich okoliczności, które znacząco zwiększają prawdopodobieństwo nieotrzymania awiza przez adresata, jak chociażby zamieszkiwanie w budynkach, w których znajduje się wiele mieszkań, bądź też nieprzestrzeganie przez pracowników poczty procedur wyznaczonych przez prawo.

Innymi słowy Trybunał uznał, że regulacja zawarta w art. 73 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest sprzeczna z gwarancją płynącą z art. 45 ust. 1 konstytucji, ponieważ przewiduje zbyt krótki termin odbioru przesyłki, a przy tym nie nakłada obowiązku ponownego poinformowania o niej adresata, pociągając za sobą przez to wysokie ryzyko, że pismo sądowe nie dotrze do osoby, dla której jest przeznaczone, bez jej winy.

W efekcie, zdaniem Trybunału, norma ta godzi również w zasadę zaufania jednostki do państwa i prawa, albowiem z zasady tej wynika, iż jednostka ma prawo oczekiwać, że działania podejmowane przez organy państwowe będą w pełni przewidywalne na gruncie obowiązujących norm prawnych i że rozstrzygnięcia organów państwowych nie będą jej zaskakiwały negatywnie, zwłaszcza w sytuacji gdy nie będzie można przypisać jej winy. Wyrok ten wywołał skutki prawne z dniem publikacji, a więc z dniem 7 marca 2006 r.

W tej sprawie nie rekomendowaliśmy podjęcia prac zmierzających do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą, dlatego że ministerstwo przygotowało projekt, który w pełni realizuje wskazania Trybunału. Projekt ten został skierowany do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów i w istocie nawiązuje do uregulowań obowiązujących

w innych procedurach, czyli wydłuża termin złożenia pisma do czternastu dni, a ponadto nakłada obowiązek ponownego awizowania. Jednocześnie projekt ten współgra z unormowaniem przyjętym w kodeksie postępowania administracyjnego, a jak wiadomo, w potocznej świadomości postępowanie administracyjne jest pierwszą fazą, natomiast postępowanie w sądzie administracyjnym stanowi jego kontynuację, wydaje się więc, że właściwe jest pozostawienie tych samych reguł gry także na tym drugim etapie postępowania.

W tej sytuacji, jak już wspomniałam, wydaje się niecelowe podejmowanie inicjatywy w tym zakresie.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Bardzo gorąco dziękuję za przedstawienie wyroku.

Po wysłuchaniu tej informacji nie ma osób zgłaszających się do dyskusji.

Zgłaszam projekt uchwały mówiącej, że po rozpatrzeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2006 r. komisja nie będzie wnosić inicjatywy ustawodawczej, która by stanowiła realizację powyższego wyroku w zakresie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Kto jest za taką uchwałą?(3)

Trzy osoby za, nikt nie był przeciw i nikt nie wstrzymał się od głosu.

Zamykam posiedzenie.

Jutro nie będzie żadnych posiedzeń Komisji Ustawodawczej, a terminy kolejnych posiedzeń będziemy dzisiaj uzgadniać i poinformujemy o nich via SMS i e-mail.

(Koniec posiedzenia o godzinie 14 minut 11)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851