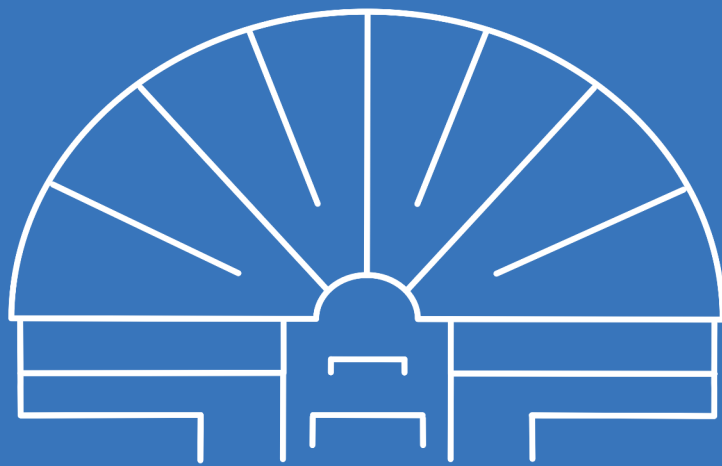


# monitor

Fundaciji Edukaciji Parlamentarne



Nr 2 (2) - 2018

**MONITOR**  
**FUNDACJI EDUKACJI PARLAMENTARNEJ**  
**Nr 2 (2) – 2018 (III kwartał 2018 roku)**

**Monitor Fundacji Edukacji Parlamentarnej ukazuje się kwartalnie w formie newslettera.**

REDAKCJA

Redaktor Naczelna: prof. UAM dr hab. Hanna Suchocka

Zastępca Redaktora Naczelnego: prof. dr hab. Janusz Trzciński

Sekretarz Redakcji: dr Michał Szwast

Członek Redakcji: dr Mateusz Bednarkiewicz

ADRES REDAKCJI

Fundacja Edukacji Parlamentarnej

Aleja Wojska Polskiego 27/11

01-515 Warszawa

tel. (+48) 22 839 55 04

tel. kom. (+48) 691 362 407

[biurofundacji@edukacjaparlamentarna.pl](mailto:biurofundacji@edukacjaparlamentarna.pl)

[www.edukacjaparlamentarna.pl](http://www.edukacjaparlamentarna.pl)

## Spis treści

Słowo wstępne Redaktor Naczelnej Monitora Fundacji Edukacji Parlamentarnej.....	3
Analiza ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim.....	5
Analiza ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw .....	11
Analiza ustawy z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw .....	19
Analiza ustawy z 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów .....	24
Analiza ustawy z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.....	30
Analiza ustawy z 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U. poz. 1540) .....	36
Analiza ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.....	41
Autorzy .....	46

## **Słowo wstępne Redaktor Naczelnej Monitora Fundacji Edukacji Parlamentarnej**

Szanowni Państwo!

Oddajemy w Państwa ręce drugi numer Monitora Fundacji Edukacji Parlamentarnej, kwartalnego zbioru analiz wybranych ustaw uchwalonych przez polski parlament, Monitor, którego wydawanie jest jednym z celów programowych Fundacji, ukazuje się w formie newslettera, którego subskrypcję można zamówić pod adresem: <http://www.edukacjaparlamentarna.pl/projekty/newsletter.html>.

W drugim numerze publikujemy analizy siedmiu ustaw wybranych przez Redakcję spośród pięćdziesięciu ośmiu uchwalonych przez parlament w III kwartale 2018 r. Istotnym punktem odniesienia w opracowanych analizach jest ocena realizowania przez nie wartości konstytucyjnych, jak również wpływu na sferę praw człowieka oraz ustrój państwa. Z uwagi na szczególne znaczenie jakie w zakresie ochrony tych wartości pełni system organizacji sądownictwa, zdecydowaliśmy się włączyć do niniejszych opracowań także dość szeroko dyskutowaną nowelizację ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Przedmiotem ocen w ramach niniejszego numeru były zarówno klasyczne ustawy ustrojowe, jak np. nowe Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, czy też wspomniana już nowelizacja Prawa o ustroju sądów powszechnych, ale również akty normatywne dotyczące świadczeń socjalnych, prawa cywilnego, a nawet tak specyficzne jak regulujące likwidację jednej z gmin z powodu długów.

Autorami analiz w bieżącym numerze Monitora FEP są prawnicy i naukowcy młodego pokolenia z różnych ośrodków akademickich w Polsce. Ich biogramy znajdą Państwo w końcowej części Monitora. Mamy nadzieję, że przygotowane przez nich analizy ustaw przyczynią się do szerszej debaty publicznej o uchwalanym w Polsce prawie.

Jednocześnie pragniemy serdecznie ponowić wyrażoną w pierwszym numerze Monitora FEP prośbę o kontakt z Biurem Fundacji autorów zainteresowanych opracowaniem analiz na potrzeby kolejnych wydań Monitora. Redakcja Monitora będzie również niezwykle wdzięczna za wszelkie propozycje w zakresie koncepcji i kształtu Monitora FEP. Wyrażamy bowiem nadzieję, że będzie on odzwierciedlał oczekiwania jak najszerszej grupy Czytelników.

Prof. UAM dr hab. Hanna Suchocka

Redaktor Naczelna

**Piotr Polak**

**Analiza ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych  
rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie  
zachodniopomorskim**

**Przebieg procesu legislacyjnego**

Projekt ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz.U. z 2018 r., poz. 1432) wniosła 13 czerwca 2018 r. Rada Ministrów - numer druku sejmowego 2650. Pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu, a następnie projekt ustawy skierowano do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Za uchwaleniem ustawy głosowało 421 posłów, 7 było przeciw, a 4 wstrzymało się od głosu. Senat nie wniósł poprawek. Prezydent podpisał ustawę 20 lipca 2018 r. Została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 25 lipca 2018 r., a weszła w życie w dniu następnym.

**Charakter ustawy**

Jest to ustawa epizodyczna nakładająca na Radę Ministrów obowiązek zniesienia w drodze rozporządzenia gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim.

Rada Ministrów wydała na podstawie ustawy rozporządzenie z dnia 7 sierpnia 2018 r. w sprawie zniesienia gminy Ostrowice oraz ustalenia granic gminy Drawsko Pomorskie i gminy Złocieniec (Dz.U. z 2018 r., poz. 1527). Na jego mocy z dniem 1 stycznia 2019 r. zostanie zniesiona gmina Ostrowice, a jej obszar zostanie włączony do gminy Drawsko Pomorskie (6558,36 ha) i Złocieniec (8500,04 ha).

**Cel ustawy**

Według wskazań wnioskodawcy zawartych w uzasadnieniu projektu, celem ustawy jest:

- a) stworzenie podstaw prawnych zniesienia gminy Ostrowice oraz włączenie jej terytorium do gminy/gmin sąsiednich bez przenoszenia na gminy ciężarów związanych z obsługą i spłatą zobowiązań gminy Ostrowice,
- b) ustalenie wolumenu zobowiązań gminy Ostrowice oraz ustalenie procedury zaspokojenia uznanych wierzytelności.

Gmina Ostrowice jest jedną z najbardziej zadłużonych gmin w Polsce. W gminie został ustanowiony Zarząd Komisaryczny. Na koniec 2017 r. stan zadłużenia gminy wyniósł 46,914 mln zł, co stanowi 437,3% jej dochodów. Zdaniem wnioskodawcy przedmiotowa jednostka samorządu terytorialnego nie ma racji bytu i konieczne jest jej zniesienie oraz włączenie jej obszaru do gminy albo gmin sąsiednich. Obowiązujące uregulowanie prawne w tym zakresie są niewystarczające.

### **Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie**

Ustawa nakłada na Radę Ministrów obowiązek wydania rozporządzenia znoszącego gminę Ostrowice; jej obszar ma zostać włączony do gminy albo gmin sąsiednich (rozporządzenie przesądziło, że będą to dwie gminy: Drawsko Pomorskie i Złocieniec). Gminy te przejmą z mocy ustawy majątek gminy Ostrowice, natomiast nie będą ponosić odpowiedzialności za jej zobowiązania. Odpowiedzialność za zobowiązania gminy Ostrowice będzie ponosić Skarb Państwa reprezentowany przez wojewodę zachodniopomorskiego. Środki na zaspokajanie zobowiązań znoszonej gminy będą pochodzić ze środków budżetu państwa, z części, której dysponentem jest wojewoda zachodniopomorski.

Z dniem wejścia w życie ustawy postępowania sądowe toczące się w związku ze zobowiązaniami gminy Ostrowice oraz postępowania egzekucyjne skierowane do majątku tej gminy podlegają umorzeniu z mocy prawa. Wojewoda w terminie 14 dni od dnia zniesienia gminy Ostrowice wezwie jej wierzycieli do zgłaszania swoich wierzytelności w terminie 3 miesięcy. Wierzytelności niezgłoszone w terminie wygasną. Od dnia zniesienia gminy Ostrowice nie będą naliczane odsetki i koszty

pozaodsetkowe od kwot pieniężnych wynikających z zobowiązań ciążących na gminie.

### **Opinia na temat ustawy**

Analizowana ustawa w precedensowy sposób stara się rozwiązać problem nadmiernego zadłużenia gminy Ostrowice. Finansowa kondycja gminy nie rokuje poprawy. Bieżące długi są regulowane przez zaciąganie nowych pożyczek (często na bardzo niekorzystnych warunkach – również w parabankach), a roczny dochód gminy jest kilkakrotnie mniejszy niż suma stale rosnących zobowiązań. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie budzi jednak poważne zastrzeżenia.

Po pierwsze, prawodawca zdecydował się na najbardziej radykalny krok – zniesienie gminy. Powstaje pytanie, czy nie istniały inne rozwiązania. Skoro można było stworzyć ramy prawne do zniesienia gminy i przejęcia jej długu przez Skarb Państwa, to czy nie można było przejąć długu, utrzymując dotychczasową jednostkę samorządu terytorialnego?

Po drugie, zniesienie gminy oznacza, że jej obszar wraz z mieszkańcami zostanie włączony do sąsiednich gmin. Nie jest to jedynie korekta granic gmin, lecz przyłączenie do nich znacznych terenów (łącznie ponad 150 km<sup>2</sup>) i ponad 2,5 tys. osób. Zmiana ta zaburzy dotychczasowe struktury i z pewnością wpłynie na układ sił politycznych i ekonomicznych w powiększonych gminach. W konsekwencji zniesienie gminy Ostrowice obciąży nie tylko jej mieszkańców (np. brak urzędu, brak własnych władz lokalnych), lecz także gminy Drawsko Pomorskie i Złocieniec.

Po trzecie, niepokojący jest mechanizm przejęcia długu przez Skarb Państwa. Nie ulega wątpliwości, że obciążenie gmin Drawsko Pomorskie i Złocieniec długami gminy Ostrowice byłoby niedopuszczalne. Zastanawia jednak, dlaczego ustawodawca całkowicie zwolnił od odpowiedzialności finansowej znoszoną gminę i jej mieszkańców.

Trybunał Konstytucyjny dopuścił funkcjonowanie systemów wyrównawczych w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego.



Wskazał przy tym, że „podstaw wprowadzenia mechanizmu zapewniającego ochronę społecznościom lokalnym finansowo słabszym należy upatrywać w konkretnych zasadach konstytucyjnych. Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), jest państwem jednolitym (art. 3 Konstytucji), kieruje się zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji), zasadniczy podział terytorialny państwa powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych (art. 15 ust. 2 Konstytucji)” (wyrok TK z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt K 13/11, pkt 338, OTK ZU 3A/2014, poz. 28). Czym innym jest jednak wyrównywanie dochodów czy realizacja zasady adekwatności (art. 167 ust. 1 Konstytucji), a czym innym zwolnienie jednostkowej gminy z całego zaciągniętego przez nią długu. Właśnie takie działanie podważa wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej. Godzi również w normę wyrażoną w art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji mówiącą o wykonywaniu przez samorząd istotnych zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Zasada pomocniczości oraz autonomia samorządów wymagają, żeby jednostki samorządu terytorialnego nie tylko dysponowały odpowiednim zakresem wolności w wykonywaniu nałożonych na nie zadań, lecz także ponosiły za te działania odpowiedzialność. Zadłużenie gminy powstało z winy władz lokalnych, które z kolei zostały wybrane w demokratycznych wyborach. W tym sensie odpowiedzialność za długi gminy spoczywa zarówno na władzach gminy (wójt, rada gminy), jak i na mieszkańcach. Klóci się z zasadą sprawiedliwości zwolnienie jednej gminy z długów, skoro inne jednostki samorządu terytorialnego same muszą spłacać swoje zadłużenie.

Po czwarte, ustawodawca – nie tylko z resztą w analizowanej ustawie – kładzie nacisk na gminę rozumianą jako byt prawny. Tymczasem gmina ma podwójną naturę. Z jednej strony ma osobowość prawną, określoną

strukturę, władze i terytorium, ale z drugiej jest wspólnotą samorządową zrzeszającą zamieszkujące ją osoby. Prawodawca nie może poprzestać jedynie na uregulowaniu prawnych aspektów związanych z funkcjonowaniem gminy. Jej substrat tworzą bowiem mieszkańcy. Dziwi też stanowisko wnioskodawcy, który powołując się na problemy finansowe (uniemożliwiające rozwój gospodarczy i społeczny), niejako automatycznie stwierdza, że z tego powodu gmina „nie ma racji bytu”. Oczywiście zagadnienia finansowe i prawne są istotne, nie można jednak tracić z pola widzenia wspólnotowego wymiaru samorządności. Tego omawianej ustawie z pewnością brakuje.

Po piąte, wątpliwości budzi potraktowanie wierzycieli gminy. Ustawodawca wprowadził zaledwie 3 miesięczny materialnoprawny termin na zgłaszanie wierzytelności. Dodatkowo z mocy ustawy nie będą naliczane odsetki i koszty pozaodsetkowe od kwot pieniężnych wynikających ze zobowiązań gminy Ostrowice. Z konstrukcji ustawy wynika także, że nie jest możliwe zaspokojenie wierzycieli wcześniej niż 12 miesięcy po zniesieniu gminy. Rozwiązania te należy uznać za częściowo niekonstytucyjne. Trzymiesięczny termin wydaje się za krótki, a brak naliczania odsetek/kosztów pozaodsetkowych stanowi ingerencję w treść umów cywilnoprawnych zawieranych przez wierzycieli z gminą i zbliżony jest do wyłączenia. O ile jednak wspomniane regulacje mogą być w pewnej mierze usprawiedliwione w stosunku do dużych podmiotów, w tym parabanków (fakt, że ich działalność jest oceniana negatywnie nie znaczy, że nie działają w ramach prawa), to niedopuszczalne jest ich zastosowanie np. w stosunku do małych przedsiębiorców czy pracowników gminy (uwagę na te sprawy zwrócił już na etapie prac przedparlamentarnych Minister Finansów).

## **Konkluzja**

Duże zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jest faktem powszechnie znanym. Problem pojawia się jednak wówczas, gdy zostanie utracona płynność finansowa którejś z nich. Tak było w przypadku gminy

Ostrowice, choć już w 2008 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie wskazywała, że płynność finansowa gminy jest poważnie zagrożona. Przykład ten pokazuje, iż obowiązujące przepisy w zakresie utrzymania dyscypliny finansowej jednostek samorządu terytorialnego nie są efektywne. Pierwszym zadaniem ustawodawcy winno być zatem wprowadzenie stosownych mechanizmów zapobiegających nadmiernemu zadłużeniu.

„Bankructwo” gminy Ostrowice ma kosztować Skarb Państwa 50 mln zł (przynajmniej tyle przewiduje ustawodawca na obsługę zadłużenia i wzrost zatrudnienia w zachodniopomorskim urzędzie wojewódzkim). Można jednak wyobrazić sobie sytuację, w której „zbankrutuje” kilkanaście gmin, kilka powiatów i województwo. Czy wówczas ich terytorium też zostanie rozparcelowane na sąsiednie jednostki samorządu, a ich dług przejmie fiskus? Przyjmując logikę, jaką posłużył się prawodawca w analizowanym przypadku – tak.

Ustawodawca niestety często wykazuje brak dalekowzroczności. Omawiany problem powstały w gminie Ostrowice powinien być ostrzeżeniem przed podobnymi sytuacjami w przyszłości. Dlatego należałoby wymagać od normodawcy, aby stworzył również odpowiednie regulacje w zakresie restrukturyzacji/upadłości jednostek samorządu terytorialnego.

Niestety ustawa o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim nie rozwiązuje systemowo problemu nadmiernego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Uzasadnione wątpliwości budzi również szereg rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę, na które wskazano powyżej. Z tego powodu, mimo szerokiego poparcia dla ustawy w Sejmie, należy ją ocenić negatywnie.

## **Michał Jerzy Gajewski**

### **Analiza ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw**

#### **Przebieg procesu legislacyjnego**

Projekt ustawy został złożony w dniu 11 lipca 2018 r., z podpisami 32 posłów klubu parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości. Tego samego dnia projekt otrzymał już numer druku – 2731, a kolejnego dnia projekt skierowano do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu, które odbyło się 19 lipca 2018 r.. Następnie, projekt został skierowany do prac w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która już dzień później (20 lipca) przedstawiła sprawozdanie w tej sprawie. Tego samego dnia odbyło się II i III czytanie na posiedzeniu Sejmu i w tym samym dniu przekazano ustawę Marszałkowi Senatu. W dniu 25 lipca 2018 r. Senat zdecydował się nie wnosić żadnych poprawek do ustawy. Dzień później (26 lipca 2018 r.) Prezydent podpisał ustawę, która została ogłoszona w Dzienniku Ustaw jeszcze tego samego dnia. Cały proces legislacyjny od dnia wniesienia projektu ustawy do jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw trwał 16 dni. Całość ustawy weszła w życie 14 dni od dnia ogłoszenia (w dniu 10 sierpnia 2018 r.), z wyjątkiem art. 5, art. 8 i art. 22 ustawy, które weszły w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia (27 lipca 2018 r.) oraz art. 9, który wejdzie w życie w dniu 1 stycznia 2019 roku. Tytuł ogłoszonej ustawy jest odmienny od jej tytułu w druku sejmowym: „ustawa o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw”. Dopiero na etapie prac komisyjnych, na wniosek Biura Legislacyjnego Sejmu, ustawa otrzymała ostateczny tytuł. Jest to sytuacja niespotykana w dotychczasowej praktyce legislacyjnej.

#### **Charakter ustawy**

Ustawa jest pakietem nowelizacji ustaw związanych z wymiarem sprawiedliwości.

Zakłada zmianę dziesięciu ustaw:

- 1) Prawa o ustroju sądów powszechnych,
- 2) Prawa o ustroju sądów wojskowych,
- 3) Prawa o ustroju sądów administracyjnych,
- 4) ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury,
- 5) ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa,
- 6) Prawa o prokuraturze,
- 7) ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury,
- 8) ustawy o Sądzie Najwyższym,
- 9) ustawy o komornikach sądowych,
- 10) Prawa o notariacie.

Omawiana ustawa zawiera upoważnienia do wydania rozporządzeń, jednak z projektem ustawy nie zgłoszono projektów aktów wykonawczych. Co więcej, powielona została praktyka pewnego „lenistwa legislacyjnego” w tym zakresie: art. 14, art. 18 oraz art. 19 zawierają klauzule, które utrzymują dotychczasowe akty wykonawcze wydane na podstawie zmienianych przepisów, do czasu wydania nowych na podstawie omawianej ustawy.

### **Cel ustawy**

Jak zostało to już wspomniane powyżej, pierwszy projekt omawianej ustawy nosił inny tytuł. Dlatego też uzasadnienie skupia się przede wszystkim na zmianach w Prawie o prokuraturze. Co za tym idzie, trudno jest określić *ratio legis* ustawy. Wprawdzie projektodawca zaznacza, że omawiana ustawa jest pewną kontynuacją spójnej reformy, której podjął się w zakresie wymiaru sprawiedliwości, ale jej treść świadczy raczej o decyzjach projektodawców podejmowanych w następstwie wydarzeń politycznych, mających mało dostrzegalny związek z deklarowanymi pierwotnie celami reformy sądownictwa. Deklarowany w uzasadnieniu cel ustawy w postaci usprawnienia funkcjonowania sądów wyjaśnia niewiele, by trzymać się dyplomatycznej formuły. Niepokojące pozostają natomiast argumenty na rzecz poszczególnych zmian, zwłaszcza w zakresie zmian w ustawach o

Sądzie Najwyższym i o Krajowej Radzie Sądownictwa. W uzasadnieniu czytamy, że głównym motywem projektowanych zmian jest „zdynamizowanie procesu nominacyjnego” sędziów, „ograniczenia nakładów pracy organów biorących udział w procedurze konkursowej”, czy wreszcie wprost stwierdzone „umożliwienie szybszego [...] doprowadzenia do powołania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego”<sup>1</sup>. Argumenty tego typu byłyby zrozumiałe, gdyby z jakichś względów zasoby kadrowe sędziów uległy gwałtownemu zmniejszeniu w wypadku zdarzeń losowych: wojny, rewolucji czy lustracji. Tymczasem nic takowego nie miało miejsca i wiele wskazuje na to, że mamy do czynienia z *corruptio legis*<sup>2</sup>.

### **Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie**

W ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych zostało wprowadzonych najwięcej liczebnie zmian (36). Z siedemnastu stron projektu, osiem poświęconych jest sądownictwu. Nowelizacja zakłada zmianę procedur obowiązujących w sądach powszechnych – art. 1 pkt 7 wprowadził nową instytucję głosowania w trybie obiegowym (ten typ głosowania budzi duże wątpliwości - nie występował dotychczas w organach państwowych, stosowano go jedynie w przypadku wyborów rad nadzorczych spółek). W art. 1 pkt 9, 10 i 11 zmiany ograniczyły się do zniesienia *quorum* koniecznego do podjęcia uchwał zgromadzenia ogólnego sędziów. Kontrowersyjną dla jakości polskiego sądownictwa jest zmiana wprowadzana przez art. 1 pkt 17, 18 i 19 – obniżenie wymagań co do kandydatów na stanowiska sędziowskie. Zmniejszono o połowę liczbę wymaganych akt spraw, na podstawie których ma być oceniany dorobek i poziom pracy kandydata.

Omawiana ustawa, nowelizując ustawę o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, wprowadziła nowy rodzaj aplikacji prawniczej: aplikację uzupełniającą. W tej formie będą realizowane aplikacje sędziowska oraz

---

<sup>1</sup> Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2731, str. 43-53.

<sup>2</sup> Bryk A., *Konstytucjonalizm: od starożytnego Izraela do liberalnego konstytucjonalizmu amerykańskiego*, Kraków 2013, s. 231-232.

prokuratorska. Ich podstawowym atutem ma być krótszy czas trwania (jedynie 18 miesięcy w porównaniu do 36 miesięcy aplikacji podstawowych) oraz weekendowy system wykładów. Co ciekawe w art. 4 pkt 10 ustawodawca zdecydował się na podwyższenie wymogów co do egzaminu referendarskiego. Jest to o tyle interesujące, że wszystkie poprzednie i dalsze przepisy mają na celu ułatwienia czy obniżenia pewnych obowiązujących do tej pory standardów.

Najważniejsza modyfikacja przepisów ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa jest zawarta w art. 5 pkt 5 lit a) omawianej ustawy. Tworzy ona szczególnie trudną, a wręcz niemożliwą do spełnienia przesłankę podważenia prawomocności uchwały KRS dotyczącej stanowisk sędziowskich. Uzależnia takie wzruszenie wymogiem zaskarżenia uchwały przez wszystkich uczestników postępowania. Dla celów późniejszej analizy, należy również wskazać, że w tym samym przepisie nakłada się na Naczelny Sąd Administracyjny termin rozpoznania takiego odwołania na 14 dni.

Kluczową zmianą w ustawie – Prawo o prokuraturze jest zmiana jej art. 5. Nowelizacja tego przepisu nadała prokuratorowi uprawnienie do przyłączenia się w każdym postępowaniu powadzonym przez organy władzy i administracji publicznej, sądy i trybunały, na prawach strony lub uczestnika. Jest to zasadnicze poszerzenie uprawnień prokuratury w zakresie wszelkich postępowań.

Nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym skupia się na zmianach w procedurach organizacji pracy tegoż sądu. Po pierwsze dla sędziów Izby Dyscyplinarnej stwarza się możliwość zatrudnienia w charakterze pracownika naukowego za zgodą prezesa tej izby. Po drugie zamienia się wymóg kwotowy 110 sędziów, na określenie ułamkowe  $\frac{2}{3}$ , dla liczby obsadzonych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym koniecznych dla możliwości przedstawienia kandydatów na Pierwszego Prezesa SN.

Ustawa o komornikach sądowych nie doświadczyła większych zmian merytorycznych. Centralnym punktem zmiany w tej materii stało się jedynie opóźnienie wejścia w życie niektórych jej przepisów.

## **Opinia na temat ustawy**

Przede wszystkim należy potępić samą formę omawianej ustawy. Jest to ustawa zmieniająca jednocześnie 10 kluczowych dla wymiaru sprawiedliwości aktów. Jednak modyfikacja ta nie jest spójna – każdy z pierwszych artykułów omawianej ustawy mógłby, a nawet powinien, tworzyć odrębne akty normatywne. Taki charakter wprowadzonych zmian potwierdza również fakt konieczności zmiany tytułu ustawy na etapie prac komisji sejmowej. Sam projektodawca nie był w stanie określić, która ustawa zostanie bardziej dotknięta jego projektem. Niektóre zmiany, jak całościowe wprowadzenie nowej formy aplikacji prawniczej nie powinny się mieścić w tytułowej części „oraz innych ustaw”. Jest to zdecydowanie zła praktyka legislacyjna, która jednoznacznie negatywnie wpływa nie tylko na system prawa, ale też jego przejrzystość oraz zaufanie do niego.

Faktycznie, mając na uwadze wymogi Zasad Techniki Prawodawczej, jest to nie tyle ustawa, co zbiór przepisów zmieniających, gdyż nie są spełnione wymogi § 83 w związku z § 92 ust. 2, nie kierowano się też zaleceniami § 84<sup>3</sup>; w przyjętym rozwiązaniu nie kierowano się też wymogami § 96. W rzeczywistości jest to przecież ustawa o zmianie organizacji wymiaru sprawiedliwości.

Wątpliwe też pozostają cele ustawodawcy. Uzasadnienie do projektu omawianej ustawy zostało stworzone jeszcze dla ustawy o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze. Dlatego też stosunkowo niewielkim zmianom, które zostały wprowadzone dla tej ustawy, projektodawca poświęcił w uzasadnieniu nieproporcjonalnie dużo miejsca. Autorzy ustawy nie kryją jednak swoich celów w stosunku do nowelizacji ustawy o KRS i Sądzie Najwyższym, gdzie głównym motywem staje przyspieszenie i uproszczenie

---

<sup>3</sup> § 84 Zasad Techniki Prawodawczej: „Jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy”.



procedury nominacyjnej sędziów SN<sup>4</sup>. Niezmiernie szeroki pozostaje charakter proponowanych zmian: od rozwiązań generalnych, o charakterze ustrojowym, do dalece szczegółowych rozwiązań proceduralnych na poziomie aktów wykonawczych. W tym kontekście, wymóg ZTP podziału na przepisy ogólne i szczegółowe ustawy, z pewnością był obcy projektodawcom.

Merytorycznie, największe wątpliwości natury konstytucyjnej budzi jednak wspomniany już art. 5 pkt 5 lit a), w związku z art. 22 omawianej ustawy. Omówione powyżej skrajne utrudnienie procedury odwoławczej, na mocy art. 24 weszło w życie dzień po ogłoszeniu ustawy (27 lipca 2018 r.), a według art. 22 stosuje się go do postępowań wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie tej ustawy. Już sama procedura budzi wątpliwości co do zgodności z zasadami państwa prawnego, lecz w połączeniu z jej retroaktywnym działaniem oraz uzasadnieniem („wyłączenie możliwości obstrukcji”), w mojej opinii staje się rażącym przykładem psucia prawa poprzez jego skrajną instrumentalizację. Nie można przemilczeć obecnej sytuacji politycznej, która stała się motorem do takich działań. Konflikt polskiego ustawodawcy z instytucjami Unii Europejskiej, nie może być przyczyną dla pochopnych, nieprzemyślanych i wątpliwych konstytucyjnie zmian, które mają służyć jedynie do realizacji polityki faktów dokonanych względem adwersarzy politycznych.

## **Konkluzja**

Pierwszym aspektem dotyczącym omawianej ustawy, na który pragnę zwrócić uwagę jest sam proces legislacyjny. Ustawa, która dotyczy zmian w najważniejszych ustawach dotyczących wymiaru sprawiedliwości została zgłoszona przez grupę posłów, co pozwoliło ominąć wszelkie procedury konsultacyjne i wymogi związane z rządowym procesem legislacyjnym, co znacząco skraca czas konieczny do uchwalenia danej regulacji.

---

<sup>4</sup> W uzasadnieniu czytamy o „zdynamizowaniu postępowania nominacyjnego”, „ograniczeniu zbędnej biurokracji”, ograniczeniu nakładów pracy organów biorących udział w procedurze konkursowej”, „umożliwienie szybszego doprowadzenia do powołania Pierwszego Prezesa SN”. Uzasadnienie..., str. 43-53.

Jest to oczywiście znana powszechnie haniebna praktyka tzw. „bypassowania” ustaw<sup>5</sup>. Wątpliwym jest, aby 16 dni, które poświęcono tej ustawie podczas całej procedury legislacyjnej, były wystarczające dla pogłębionej dyskusji, czy odpowiedzialnej analizy wpływu wprowadzanych zmian.

Niezmiernie trudno jest jednoznacznie ocenić omawianą ustawę jako całość. Brak powiązania pomiędzy modyfikowanymi ustawami *de facto* wymusza ocenę 10 odrębnych nowelizacji. Należy jednoznacznie potępić taką formę legislacji, jako taką, która negatywnie wpływa na całość systemu prawa, w szczególności na jego przejrzystość.

Najwięcej zastrzeżeń budzą zmiany w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawie o Sądzie Najwyższym. Nowelizacje w tym zakresie należy uznać za sprzeczne z samymi zasadami państwa prawnego. Zmiany w zakresie Prawa o prokuraturze są pewną kontynuacją obowiązującej wizji organów ścigania. Prokuratura została wyposażona w przymiot strony i uczestnika w każdym postępowaniu, co znacząco umacnia jej pozycję w systemie wymiaru sprawiedliwości. Nowelizacja Prawa o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury nie budzą już zastrzeżeń konstytucyjnych, lecz budzą obawę co do ich skutków. W mojej opinii efekty ułatwiania drogi do kariery sędziego mogą szkodzić jakości polskiego sądownictwa, a co najważniejsze mogą dać się odczuć zwykłemu obywatelowi, który oczekuje profesjonalnego rozstrzygnięcia swojej sprawy. Modyfikacje w zakresie ustawy Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych jak i ustawy – Prawo o notariacie, są znikome i nie budzą żadnych negatywnych podejrzeń. Nowelizację ustawy o komornikach sądowych, w okresie jej *vacatio legis*, polegającą na odłożeniu

---

<sup>5</sup> Dudzińska A., *System Zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015, s. 89-92.

momentu wejścia w życie niektórych jej przepisów należy ocenić negatywnie pod względem techniki legislacyjnej<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Pomimo dopuszczenia przez Trybunał Konstytucyjny możliwości nowelizacji ustawy podczas jej *vacatio legis*: „Trzeba jednak mieć na uwadze także i to, że odpowiednia *vacatio legis* to również okres, w którym prawodawca ma sposobność korygowania dostrzeżonych już po uchwaleniu aktu normatywnego błędów, sprzeczności wewnętrznych, czy też rozwiązań prowadzących do powstania sprzeczności w systemie prawa, bądź zapobieżenia negatywnym skutkom wejścia w życie uchwalonych, a jeszcze nie obowiązujących regulacji”. Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego sygn. K 12/03.

## **Radosław Łapszyński**

### **Analiza ustawy z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw**

#### **Przebieg procesu legislacyjnego**

Projekt ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 1592) wniosła Rada Ministrów. Nadano mu numer druku sejmowego 2661. Ustawę uchwalono większością głosów: 423 za, 1 przeciw, 4 wstrzymało się od głosu. Senat wniósł poprawki do ustawy, które zostały następnie w całości przyjęte przez Sejm. Prezydent podpisał ustawę w dniu 26 lipca 2018 r. Została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 21 sierpnia 2018 r., a weszła w życie 5 września 2018 r. (po upływie czternastodniowego *vacatio legis*).

#### **Charakter ustawy**

Jest to ustawa nowelizująca siedem ustaw: ustawę z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2018 r. poz. 992, 1000, 1479, 1544 i 1564), ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1313), ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, z późn. zm.), ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, 1356, 1479, 1564 i 1590), ustawę z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2200, z późn. zm.), ustawę z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1044 i 1293) oraz ustawę z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. z 2018 r. poz. 296 i 1479). Ustawa ta zawiera upoważnienia do wydania rozporządzeń.

#### **Cel ustawy**

Zgodnie z treścią uzasadnienia projektu ustawy, celem regulacji jest rozwiązanie problemu porzucania odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych lub w przypadku których zakończono działalność w

zakresie gospodarki odpadami niezgodnie z przepisami obowiązującego prawa. Wnioskodawca wskazał również na konieczność przeciwdziałania zjawisku pożarów nagromadzonych odpadów, nasilającemu się zwłaszcza w maju 2018 r. Zaproponowane zmiany mają ograniczyć nieprawidłowości, a w szczególności doprecyzować przepisy w zakresie ochrony przeciwpożarowej, a także postępowania w przypadku wystąpienia pożarów.

### **Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie**

Obowiązki wynikające z ustawy o odpadach będą odtąd dotyczyły nie tylko zarządców składowisk odpadów, lecz również posiadaczy odpadów działających w oparciu o zezwolenia na zbieranie lub przetwarzanie odpadów. Nowelizacja wprowadza nowy wymóg, którego spełnienie jest niezbędne w celu uzyskania tych zezwoleń. Jest nim obowiązek ustanowienia zabezpieczenia roszczeń w wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów usunięcia odpadów (w ramach zastępczego wykonania nakazującej tego decyzji) oraz usunięcia negatywnych skutków lub szkód w środowisku. Ustawodawca podaje wzór na wyliczenie minimalnej wysokości kwoty zabezpieczenia oraz upoważnia ministra właściwego do spraw środowiska do określenia w drodze rozporządzenia stawek za 1 tonę magazynowanych odpadów, jakich należy we wzorze użyć. Zabezpieczenie może mieć formę depozytu, gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej.

Skróceniu z trzech lat do roku uległ dopuszczalny okres magazynowania odpadów. Ustawa przewiduje też, że do Polski nie będzie można wwieźć odpadów w celu ich unieszkodliwienia, zmieszanych odpadów komunalnych i odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych (z wyłączeniem zebranych selektywnie odpadów, które zostały przeznaczone do recyklingu). Wzrosną jednocześnie opłaty za zezwolenie na obrót odpadami z zagranicą z 708 zł i 1411 zł do 14 tys. zł. Nowelizacja zakłada też wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych. Za zbieranie odpadów lub przetwarzanie odpadów bez wymaganego zezwolenia kara wynosi nie

mniej niż 10 tys. zł i nie może przekroczyć 1 mln. zł. W przypadku gospodarowania odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem kara wynosi nie mniej niż 1000 zł i nie może przekroczyć 1 mln. zł. W przypadku stwierdzenia naruszenia określonych w ustawie przepisów odpowiednie organy będą upoważnione do wydania decyzji o cofnięciu bez odszkodowania zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów lub zezwolenia wstępnego. Miejsca magazynowania lub składowania odpadów mają być objęte całodobowym monitoringiem, z którego zapisy mają być przechowywane w ciągu miesiąca od daty ich dokonania i pozwalać na identyfikację przebywających w tym miejscu osób.

### **Opinia na temat ustawy**

W świetle art. 5 Konstytucji RP, ochronę środowiska i bezpieczeństwo obywateli należy uznać za wartości konstytucyjne. Co więcej, prawo do zdrowego środowiska naturalnego zaliczane jest do praw człowieka III generacji. Realizację tych wartości można uznać za zagrożoną w świetle problemu nielegalnego transportu odpadów na teren Polski, ilości nielegalnych składowisk oraz skali i częstotliwości zjawiska pożarów legalnych i nielegalnych składowisk. Okoliczności te wymagały zdecydowanej i efektywnej reakcji władz centralnych. Obowiązek takiego działania wyrażony został *expressis verbis* w art. 74 Konstytucji określającym ochronę środowiska jako obowiązek władz publicznych (ust. 2) i obligującym je do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (ust. 1). Co więcej, w przypadku braku odpowiedniej interwencji, potencjalne negatywne konsekwencje tych zjawisk dla życia i zdrowia ludzkiego godziłyby w prawo do życia (art. 38) i prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1). Przedstawiciele władzy ustawodawczej byli tego świadomi, o czym świadczy ponadpartyjny konsensus, który obrazują wyniki sejmowego głosowania nad projektem omawianej ustawy.

Przepisy ustawy chronią dobra prawne, takie jak życie i zdrowie (które mogą być naruszone zarówno przez zanieczyszczenie środowiska, jak i pożar)

oraz bezpieczeństwo i mienie (które zagrożone są przede wszystkim przez pożar). Występujące w ustawie przepisy o charakterze karnoadministracyjnym mają głównie charakter ochronny oraz prewencyjny i znajdują oparcie w powszechnym obowiązku ponoszenia odpowiedzialności za spowodowane przez siebie pogorszenie stanu środowiska (art. 86). Poprzez omawianą nowelizację wypełniono określoną w przywołanym przepisie delegację ustawową do określenia zasad tej odpowiedzialności. W przypadkach, w których naruszenia przepisów dotyczących składowania odpadów nie spowodowały jeszcze w chwili wymierzenia kary degradacji środowiska naturalnego, uznać trzeba je za działania prewencyjne, uniemożliwiające niechybne przyszłe zanieczyszczenie. Fakt, iż jego skutki mogą okazać się trudne do odwrócenia powoduje, że nieprzyjęcie takiego rozwiązania byłoby sprzeczne z zasadą polityki państwa sformułowaną w art. 74 ust. 1.

Z przepisów konstytucyjnych można wyprowadzić również normę nakazującą obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych, mających na celu dbałość o stan środowiska (art. 86 w zw. z art. 84). Wyrazem tej powinności jest wskazany obowiązek zabezpieczenia roszczeń i konieczność uiszczenia opłaty za zezwolenie na obrót odpadami z zagranicą. W pierwszym przypadku postanowienie to ma dodatkowo charakter mechanizmu umożliwiającego i wspierającego realizowanie polityki publicznej określonej w art. 74 ust. 1. Oznacza to, iż w przypadku porzucenia odpadów gminy będą dysponować środkami pieniężnymi niezbędnymi dla ich unieszkodliwienia i zagospodarowania.

Szereg rozwiązań ustawy stanowi ograniczenie, gwarantowanej przez art. 20 Konstytucji, wolności działalności gospodarczej. Jest tak w przypadku obowiązku ustanowienia zabezpieczenia roszczeń („zamrażającego” tym samym środki przedsiębiorcy), skrócenia dopuszczalnego okresu magazynowania odpadów, czy zakazu wwożenia na teren państwa odpadów w celu ich unieszkodliwienia. Posługując się jednak tradycyjną metodą „ważenia” wartości konstytucyjnych należy stwierdzić, że w ich hierarchii

życie i zdrowie zajmują pozycję nadrzędną względem swobód rynkowych. Poza tym, zakres i znaczenie wartości ulega w tym przypadku uzgodnieniu w ramach sformułowanej w art. 5 Konstytucji zasady zrównoważonego rozwoju, rozumianej w myśl wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r. (sygn. akt K 23/05). Tym samym, zestawieniu ulegają w tym przypadku dwa spośród wielu czynników gwarantujących realizowanie tej zasady: rozwój gospodarczy i ochrona środowiska naturalnego. Całkowity prymat wolności działalności gospodarczej nad koniecznością ochrony przyrody w dłuższej perspektywie ograniczyłby możliwości korzystania z samej wolności. W rezultacie, w zestawieniu tych czynników pierwszeństwo należy przyznać drugiemu z nich i ograniczyć zakres pierwszego.

### **Konkluzja**

Fakt uchwalenia ustawy oraz jej treść zasługują na aprobatę. Przyjęte rozwiązania bazują na postanowieniach Konstytucji i stanowią ich rozwinięcie. Nowelizacja, pomimo uchwalenia jej ze względu na potrzebę chwili, nie bazuje na działaniach doraźnych, lecz przewiduje szereg rozwiązań o charakterze prewencyjnym. W konsekwencji, potencjalnie umożliwia ona osiągnięcie wyznaczonych w uzasadnieniu projektu celów krótko- i długofalowych.

W świetle przedstawionych okoliczności faktycznych, podłoża konstytucyjnego podjętych działań, rangi bronionych wartości i założonych celów regulacji wybrane środki należy uznać za adekwatne i możliwie najmniej represyjne. Regulacja respektuje zasady prawidłowej legislacji: jej przepisy nie są retroaktywne, ustanowiono odpowiednie *vacatio legis* (czternastodniowe), ustawa nie narusza praw nabytych i interesów w toku, jej postanowienia mają przymiot określoności, są proporcjonalne, a ich treść respektuje hierarchiczną budowę systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w zakresie kompetencyjnym, formalnym i treściowym.



## **Artur Pietruszka**

### **Analiza ustawy z 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów**

#### **Przebieg procesu legislacyjnego**

Projekt ustawy został przedstawiony Sejmowi przez Radę Ministrów w dniu 27 czerwca 2018 r. (druk sejmowy nr 2673). Projekt skierowano do I czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 5 lipca 2018 r. Następnie, prace nad ustawą toczyły się w Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Senat nie wniósł poprawek do projektu ustawy. Ustawę przyjęto w dniu 20 lipca 2018 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 427 posłów, spośród których 425 było za przyjęciem ustawy, żaden nie głosował przeciw, a 2 wstrzymało się od głosu. Ustawa została ogłoszona w dniu 4 września 2018 r., a weszła w życie po upływie 30 dni, to jest w dniu 5 października 2018 r.

#### **Charakter ustawy**

Ustawa jest regulacją nową, jednak ma charakter ustawy szczególnej wobec ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 83 ze zm.). Omawiana ustawa wprowadza nadto zmiany w ustawach: z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości. Ustawa nie zawiera upoważnień do wydawania rozporządzeń.

#### **Cel ustawy**

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, ma ona na celu „usprawnienie dotychczasowych procesów przekształcania praw użytkowania wieczystego

na gruntach zabudowanych budynkami mieszkalnymi, w szczególności na rzecz członków wspólnot mieszkaniowych”<sup>7</sup>. Jak wskazuje projektodawca, inicjatywa ustawodawcza została podjęta w odpowiedzi na liczne postulaty i petycje zmierzające do „zapewnienia faktycznej możliwości realizacji roszczenia o przekształcenie, przysługującego na mocy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości”<sup>8</sup> (Dz. U. z 2012 r. poz. 83, ze zm.; „ustawa przekształceniowa”). Podkreślono, że trudności w realizacji tego roszczenia dotyczą właścicieli lokali mieszkalnych, wyodrębnionych w budynkach usytuowanych na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste. Powodem tego stanu rzeczy jest konieczność uzyskania zgody wszystkich właścicieli lokali, którym przysługują udziały w prawie użytkowania wieczystego gruntu, na przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. W uzasadnieniu projektu zwraca się uwagę, że Konstytucja RP nakłada na władze publiczne obowiązek podejmowania działań służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, zaś proponowana zmiana legislacyjna „umocni prawo do mieszkania i zwiększy bezpieczeństwo prawne właścicieli lokali”<sup>9</sup>.

### **Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie**

Podstawową zmianą wprowadzaną przez omawianą ustawę jest przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, co nastąpi z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2019 r. (art. 1 ust. 1 ustawy). Przepisów ustawy nie stosuje się do gruntów położonych na terenie portów i przystani morskich, jak również oddanych w użytkowanie wieczyste na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2017 r., poz. 1529 ze zm.). Kolejno, ustawa normuje tryb przekształcenia oraz obowiązki organów administracji publicznej oraz sądów związane z przekształceniem i ujawnieniem prawa własności w księgach wieczystych.

---

<sup>7</sup> Uzasadnienie projektu ustawy, s. 1.

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> Tamże, s. 3.

Ustawa ustanawia również obowiązek poniesienia przez nowego właściciela gruntu opłaty z tytułu przekształcenia na rzecz dotychczasowego właściciela tego gruntu. Opłata ta jest równa wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, która obowiązywałaby w dniu przekształcenia (art. 7 ust. 1 oraz 2 ustawy). Jest ona wnoszona przez okres 20 lat, licząc od dnia przekształcenia (art. 7 ust. 7 ustawy), przy czym przewidywany jest system zwolnień, bonifikat oraz waloryzacji opłaty (art. 8-10 ustawy). W ustawie zawarto również przepisy przejściowe i dostosowujące, spośród których doniosłym praktycznie jest przepis dotyczący postępowań w sprawie aktualizacji lub ustalenia stawek procentowych opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, wszczętych i niezakończonych przed dniem przekształcenia, które mają się toczyć nadal na podstawie przepisów dotychczasowych (art. 21 ust. 1 ustawy).

### **Opinia na temat ustawy**

Podstawowy problem, jaki pojawia się na gruncie omawianej ustawy, to pozbawienie jednostek samorządu terytorialnego prawa własności nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, a w konsekwencji – dochodów, jakie przynoszą samorządom opłaty roczne za użytkowanie wieczyste. Ta sprawa była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego między innymi w wyrokach: z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98; z dnia 26 stycznia 2010 r., K 9/08 oraz z dnia 10 marca 2015 r., K 29/13. Wymaga odnotowania, że w każdym z tych wyroków Trybunał Konstytucyjny stwierdzał niezgodność kontrolowanych przepisów, związanych z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W wyroku o sygnaturze K 8/98 Trybunał Konstytucyjny wyraził ogólny pogląd, że „o sprzeczności z konstytucją (...) nie decyduje sam fakt przekształcenia prawa użytkowania wieczystego we własność, lecz warunki, na jakich to przekształcenie się dokonuje”. Nie wchodząc w tym miejscu w szczegółowe rozważania Trybunału w tej sprawie, należy ograniczyć się do wskazania, że Trybunał stwierdził niezgodność szeregu przepisów ustawy

przekształceniowej z 1997 r. z Konstytucją podkreślając, że „rzeczywisty sens naruszenia [przepisów art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i w Konstytucji – przyp. A.P.] polega na trwałym pozbawieniu gmin istotnej części majątku, z którego dochody stanowią jedno z przewidzianych w ustawie źródeł finansowania ich zadań własnych. Jednocześnie, zdaniem Trybunału, nie ograniczono zadań gmin (finansowanych między innymi z opłat za użytkowanie wieczyste) ani nie przewidziano dla gmin odpowiednich rekompensat z tytułu uwłaszczenia. Trzeba przy tym zauważyć, iż czterech sędziów TK zgłosiło zdania odrębne od omawianego wyroku, a nadto – że glosatorzy byli krytyczni wobec tego orzeczenia<sup>10</sup>.

Oceniana w tym miejscu ustawa przekształceniowa zawiera rozwiązania gwarantujące gminom pewną „rekompensatę” za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, polegającą na obowiązku uiszczania opłaty przekształceniowej przez okres 20 lat. Jakkolwiek nie jest to pełne wynagrodzenie gminom utraty dochodów, to przychyliam się do poglądu wyrażonego przez L. Garlickiego w zdaniu odrębnym od wyroku o sygnaturze K 8/98, zgodnie z którym kompensowanie gminom uszczerbku majątkowego z tego tytułu „nie musi przebiegać w oparciu o zasady pełnej ekwiwalentności”. Przemawia za tym preferencja Konstytucji dla własności prywatnej i zasada społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji) oraz wynikające z tego zalecenie dążenia do poszerzania zakresu własności prywatnej.

W wyroku o sygnaturze K 9/08 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis stanowiący, iż udzielenie bonifikaty od opłaty przekształceniowej jest obowiązkiem organu jednostki samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji. W cytowanym orzeczeniu wskazano, że taki mechanizm pozbawia jednostki samorządu terytorialnego „jakiegokolwiek kontroli nad nieruchomościami oddanymi w użytkowanie wieczyste, zmuszając je do automatycznego

---

<sup>10</sup> Zob. S. Rudnicki, *Glosa do wyroku TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4, s. 91 i n. oraz I. Skrzydło-Niżnik, M. Szczerbińska-Byrska, *Glosa do wyroku TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98*, „CASUS” 2000, nr 4, s. 48-51.

akceptowania każdego wniosku o udzielenie bonifikaty, bez względu na ocenę celowości przekształcenia danej nieruchomości”. W omawianej ustawie udzielenie bonifikaty pozostaje jedynie uprawnieniem organu jednostki samorządu terytorialnego (art. 9 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 4 ustawy), co należy ocenić pozytywnie w świetle przywołanego orzeczenia TK.

W wyroku o sygnaturze K 29/13 Trybunał Konstytucyjny powtórzył i podzielił argumenty przytaczane w cytowanych wyżej judykatach. Wobec tego orzekł o niezgodności z art. 165 ust. 1 Konstytucji przepisów rozszerzających zakres podmiotów, którym przysługiwało roszczenie o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. W uzasadnieniu zwrócono uwagę, że „rozwiązanie przyznające znacznie rozszerzonemu kręgowi podmiotów możliwość przekształcenia rażąco narusza interesy gospodarcze jednostek samorządu terytorialnego, które - oddając nieruchomości w użytkowanie wieczyste - nie mogły spodziewać się, że drugiej stronie umowy zostanie przyznane uprawnienie do jednostronnego zakończenia stosunku prawnego przez przekształcenie przysługującego jej prawa we własność”.

Podsumowując dotychczasowe wypowiedzi orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego należy zauważyć, iż przyznaje on znaczną rangę zasadzie podmiotowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 Konstytucji). Wywodzi z niej daleko idące ograniczenia swobody ustawodawcy w przekształcaniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Pomimo tego, iż część mankamentów poprzednich ustaw przekształceniowych została wyeliminowana (*vide* obowiązek udzielenia bonifikaty), to niewykluczone jest, że również przepisy omawianej w tym miejscu ustawy zostaną uznane za niezgodne z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

## **Konkluzja**

Omawiana ustawa zmierza do przyznania dotychczasowym użytkownikom wieczystym gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe prawa własności tych gruntów. Jednocześnie, faktycznie pozbawia prawa własności dotychczasowych właścicieli gruntów – Skarbu Państwa i jednostek

samorządu terytorialnego. W przypadku tych ostatnich podmiotów, ustawa dotyczy również ich interesów finansowych, jako że przychody z opłaty z tytułu użytkowania wieczystego stanowią istotną część przychodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Cel ustawy zostanie zrealizowany przy wykorzystaniu potencjalnie najbardziej efektywnego instrumentu (przekształcenie z mocy prawa). Pozostaje pytanie, czy ten środek nie ingeruje nadmiernie w prawa jednostek samorządu terytorialnego.

Należy zauważyć, że omawiana ustawa zapewnia gminom stosunkowo długi, dwudziestoletni okres przejściowy, w którym nie będą one pozbawione przychodów z tytułu użytkowania wieczystego. W przedmiotowym okresie ograniczenie tych przychodów może nastąpić jedynie z woli organów tych jednostek samorządu (*vide* fakultatywność udzielenia bonifikaty). Jakkolwiek zatem omawiana ustawa ingeruje w prawa jednostek samorządu terytorialnego, to zapewnia wystarczający – moim zdaniem – poziom ochrony interesów komunalnych osób prawnych. Przychylam się w tym zakresie do zdania, że własność komunalna – chroniona na gruncie art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji RP – może być ograniczana w dalej idącym zakresie aniżeli własność prywatna<sup>11</sup>. Przekształcenie zapewni przy tym jednostkom prawo własności gruntów, z których do tej pory korzystali w innej formie prawnej - użytkowania wieczystego. Co za tym idzie, omawiana ustawa zapewni jednostkom większą stabilność i bezpieczeństwo prawne kosztem Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Z powyższych względów, w ocenie piszącego te słowa, omawiana ustawa zasługuje na aprobatę.

---

<sup>11</sup> Zob. K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 21 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86* pod red. M. Safjana i L. Boska, Warszawa 2016 i cytowane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

## **Patryk Rejs**

### **Analiza ustawy z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych**

#### **Przebieg procesu legislacyjnego**

Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>12</sup> został wniesiony do Sejmu przez Senat w dniu 16 listopada 2017 r. i nadano mu numer druku sejmowego 2062. Był on przedmiotem prac w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Ustawę nowelizującą przyjęto 15 czerwca 2018 r.

W głosowaniu wzięło udział 417 posłów, 416 było za przyjęciem ustawy, 1 przeciw, nikt nie wstrzymał się od głosu. Senat na posiedzeniu w dniu 13 lipca 2018 r. wprowadził do ustawy dwie poprawki, których Sejm nie odrzucił na posiedzeniu w dniu 20 lipca 2018 r. Ustawa została następnie przesłana do Prezydenta RP, który podpisał ją w dniu 1 sierpnia 2018 r. Została opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 13 sierpnia 2018 r. pod poz. 1552 i weszła w życie w dniu 30 października 2018 r.

#### **Charakter ustawy**

Analizowana ustawa ma charakter nowelizujący. Jej mocą zmieniane są trzy ustawy: ustawa z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniach pieniężnych przysługujących osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych

---

<sup>12</sup> Dalej: ustawa o zmianie, ustawa nowelizująca.

Republik Radzieckich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1001)<sup>13</sup>, ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1509 i 1540)<sup>14</sup> oraz ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1510, 1515, 1532 i 1544)<sup>15</sup>.

Ustawa o zmianie nadaje ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego kompetencję do wydania rozporządzenia określającego wzór legitymacji osoby deportowanej do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich<sup>16</sup>.

### **Cel ustawy**

Celem ustawy jest nadanie osobom deportowanym uprawnień analogicznych do tych, które obecnie posiadają kombatanci, ofiary represji okresu wojennego i powojennego, działacze opozycji antykomunistycznej i osoby represjonowane z powodów politycznych<sup>17</sup>. Jest to wypełnienie luki prawnej powstałej w wyniku działań ustawodawcy, który w ostatnim czasie w znaczący sposób rozszerzył uprawnienia kombatantów, a czyniąc to, w wyniku zaniechania legislacyjnego, pominął osoby deportowane.

### **Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie**

Na mocy artykułu pierwszego ustawy nowelizującej dotychczas udzielane świadczenie zmienia swój charakter. Oprócz wypłacanego świadczenia pieniężnego, osobom deportowanym przysługiwać będą dodatkowe świadczenia niepieniężne. Pierwszym z nich, przewidzianym przez przepisy ustawy o świadczeniu jest prawo pierwszeństwa do środowiskowej opieki socjalnej, w tym prawo do uzyskania miejsca w domu pomocy społecznej. Zmiana charakteru świadczenia wymusza zmianę tytułu ustawy o świadczeniach. Odtąd otrzymuje on brzmienie „ustawa o osobach

---

<sup>13</sup> Dalej: ustawa o świadczeniu.

<sup>14</sup> Dalej: ustawa o podatku dochodowym.

<sup>15</sup> Dalej: ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej.

<sup>16</sup> Dalej: osoba deportowana lub osoby deportowane.

<sup>17</sup> Dalej zbiorczo: kombatanci.



deportowanych do pracy przymusowej oraz osadzonych w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich". Ustawa o świadczeniu nadaje także samorządowi terytorialnemu kompetencje do udzielania pomocy osobom deportowanym w zakresie udogodnień komunikacyjnych, świadczeń mieszkaniowych, kulturalnych, zdrowotnych i oświatowych. Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej nadaje natomiast osobom deportowanym uprawnienie do korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej i usług farmaceutycznych udzielanych w aptekach, a także do otrzymania ambulatoryjnych świadczeń specjalistycznych finansowanych ze środków publicznych bez skierowania.

W tym zakresie ustawa zrównuje uprawnienia osób deportowanych z innymi uprzywilejowanymi grupami, w szczególności kombatantami. Aby oba te uprawnienia były możliwe do zrealizowania, ustawa przewiduje wyposażenie osoby deportowanej w legitymację, którą mogłaby ona okazywać odpowiednim urzędom, placówkom i instytucjom. Znowelizowane przepisy określają organ właściwy i tryb jej wydawania oraz upoważniają ministra właściwego do spraw rodziny i polityki społecznej do określenia jej wzoru w drodze rozporządzenia.

Zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, zawarte w art. 3 ustawy nowelizującej, mają charakter redakcyjny i wynikają ze zmiany nazwy ustawy o świadczeniu. Nadto ustawa zawiera jeden przepis dostosowujący, który określa sposób wydawania legitymacji osobom deportowanym oraz jeden przepis o wejściu w życie.

### **Opinia na temat ustawy**

Na wstępie należy przypomnieć, że nadrzędnym celem ustawy nowelizującej jest zrównanie uprawnień w dostępie do określonych świadczeń niepieniężnych osobom deportowanym z uprawnieniami kombatantów, w tym weteranów i osób represjonowanych przez dwudziestowieczne reżimy.

Na pierwszy plan jako wzorzec kontroli wysuwa się wręcz intuicyjnie art. 19 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przytoczony przepis stanowi, iż „Rzeczpospolita Polska specjalną opieką otacza weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych”. Jest on jednocześnie wyjątkiem od ogólnej zasady równości i umożliwia traktowanie weteranów w preferencyjny, uprzywilejowany sposób. W piśmiennictwie wskazuje się, iż pojęcie weterana walk o niepodległość jest odmienne od pojęcia kombatanta i obejmuje wyłącznie uczestników walk, a więc działań łączących się z użyciem siły<sup>18</sup>. Skoro jest to wyjątek od konstytucyjnej zasady równości nie powinien on być interpretowany rozszerzająco. W tym kontekście preferencyjne traktowanie osób deportowanych – a więc przyznawanie im określonych przywilejów takich, jak weteranom walk o niepodległość - nie znajduje uzasadnienia na gruncie art. 19 Konstytucji.

To stwierdzenie nie umniejsza w żadnym wypadku ogromu krzywd doznanych ze strony III Rzeszy i ZSRR przez osoby deportowane. Tym samym pobudza do poszukiwania innych przepisów konstytucyjnych, by w nich odnaleźć uzasadnienie dla proponowanych rozwiązań. Moim zdaniem kontekst rozważań o dopuszczalności przyznania takich przywilejów należałoby rozszerzyć o zasadę sprawiedliwości społecznej, zawartą w art. 2 Konstytucji oraz zasadę równości określoną art. 32 Konstytucji.

Zasada równości opiera się na postulatcie równego traktowania osób znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej lub faktycznej. Skoro zatem pewnej grupie osób (na przykład działaczom opozycji antykomunistycznej), których cechą wspólną jest doznanie określonej krzywdy ze strony reżimów, przyznano określone świadczenia (np. prawo do skorzystania z opieki lekarza-specjalisty bez skierowania), to ten sam zakres uprawnień powinien przysługiwać również tym, których deportowano i przymuszono do pracy na rzecz tych reżimów. Właśnie doznaną ze strony reżimów krzywda - w postaci bezprawnego pozbawienia wolności lub zastosowania innych

---

<sup>18</sup> L. Garlicki, M. Derlatka, komentarz do art. 19 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. II. Wydawnictwo Sejmowe, 2016.

środków przymusu, a także licznego i ciężkiego naruszania podstawowych praw człowieka - jest tutaj cechą relewantną, a więc taką, która przesądza o spełnieniu warunku podobieństwa pomiędzy omawianymi grupami. Tak rozumiana zasada równości wręcz domaga się włączenia osób deportowanych do kategorii tych podmiotów, którym z tego tytułu przysługują szczególne uprawnienia. Z tego samego powodu objęcie osób deportowanych określonymi przywilejami nie narusza art. 68 ust. 2 Konstytucji, gwarantującego obywatelom równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.

W odniesieniu do art. 2 Konstytucji – na organach państwa ciąży obowiązek urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej. Przyjęte rozwiązanie odpowiada poczuciu sprawiedliwości społecznej ogółu społeczeństwa. Co więcej – ustawa poprzez usunięcie istniejącej dysproporcji, eliminuje dotychczas istniejący stan społecznej niesprawiedliwości. Zważyć należy, że posłowie i senatorowie – reprezentujący przecież bardzo szerokie spektrum światopoglądowe – za przyjęciem ustawy głosowali w zasadzie jednomyślnie. Oznacza to, że wszyscy oni reprezentują pogląd, zgodnie z którym doznana krzywda powinna zostać skompensowana, nawet jeśli wyrównanie powstałej szkody nie jest już możliwe. Nie bez znaczenia jest tutaj fakt, iż zakres przyznanych przywilejów ma charakter raczej symboliczny, grupa objęta uprawnieniami obecnie jest już niewielka, a jej członkowie coraz częściej wymagają specjalistycznej opieki medycznej.

Sposób procedowania ustawy w parlamencie nie budzi żadnych zastrzeżeń. Można zwrócić jedynie uwagę na wprowadzane, zarówno przez Sejm, jak i Senat, poprawki, dotyczące zmiany terminu wejścia w życie analizowanej nowelizacji. Pierwotnie projekt zakładał standardowe 14-dniowe *vacatio legis*. Wydaje się, że proponowany w projekcie termin był wystarczający dla zrealizowania powstałych po stronie państwa obowiązków (określenie w drodze rozporządzenia wzorów legitymacji oraz ich wydanie osobom uprawnionym), toteż nie wymagał dodatkowego wydłużania. Tym bardziej, że zapis stenograficzny debaty przed trzecim czytaniem ustawy wskazuje,

iż powodem odsunięcia w czasie terminu wejścia w życie ustawy nowelizującej była wyłącznie próba ujednoczenia go z terminem wejścia w życie ustaw regulujących uprawnienia do świadczeń innych grup społecznych<sup>19</sup>. W mojej ocenie nie jest to wystarczająco mocna przesłanka, by nadmiernie wydłużać *vacatio legis*. Uwaga ta na nie wpływa jednak negatywnie na ocenę całości regulacji.

## **Konkluzja**

Ustawę z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych należy ocenić pozytywnie. Jest rzeczą oczywistą, że ani rozmiar krzywd poniesionych przez osoby deportowane do przymusowej, często ciężkiej, fizycznej pracy, ani wielkości zasług kombatantów nie można obiektywnie zmierzyć, zestawić i w jakikolwiek sposób porównać. Ocena ta zawsze pozostanie w granicach uznania osoby jej dokonującej. Moim zdaniem, ustawa słusznie jednak eliminuje niemające uzasadnienia aksjologicznego rozróżnienie pomiędzy osobami represjonowanymi w określony sposób a grupami osób nie mniej pokrzywdzonych przez okupantów w trakcie i po zakończeniu II wojny światowej. Tym samym ustawa czyni zadość zasadom równości i sprawiedliwości społecznej.

---

<sup>19</sup>[http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/D7D3B4A4CC58944CC12582AD000BEDC8/%24File/64\\_a\\_ksiazka\\_bis.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/D7D3B4A4CC58944CC12582AD000BEDC8/%24File/64_a_ksiazka_bis.pdf), s. 70, wypowiedź posła-sprawozdawcy Jacka Świata.

## **Łukasz Szoszkiewicz**

### **Analiza ustawy z 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U. poz. 1540)**

#### **Przebieg procesu legislacyjnego**

Rządowy projekt ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania wpłynął do Sejmu w dniu 14 czerwca 2018 r. (druk sejmowy nr 2651). Po pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu w dniu 27 czerwca 2018 r. projekt skierowano do Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Analizowaną ustawę uchwalono w dniu 5 lipca 2018 r. większością 366 głosów za, 52 przeciw przy 7 głosach wstrzymujących. Na posiedzeniu w dniu 13 lipca 2018 r. Senat wniósł poprawki, które zostały następnie przyjęte przez Sejm. W dniu 23 lipca 2018 r. ustawa została przekazana Prezydentowi do podpisu, a w dniu 3 sierpnia 2018 r. Prezydent podpisał ustawę. Zgodnie z art. 35 ustawy wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 2019 r., z wyjątkiem art. 7, art. 8, art. 11–13 i art. 31, które weszły w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

#### **Charakter ustawy**

Analizowana ustawa jest nową regulacją związaną z realizacją Narodowego Programu Mieszkaniowego przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2016 r. (uchwała nr 115/2016).

Wprowadza ona szereg zmian w przepisach obowiązujących: w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1509), w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2018 r., poz. 1020), w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r., poz. 800, z późn. zm.), w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 180 oraz z 2018 r., poz. 756), a także w ustawie z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do

oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1188).

Art. 10 przyznaje Radzie Ministrów kompetencję do ustalenia wyższej niż przewidziana w ustawie wartości współczynnika dopłaty dla określonego obszaru, biorąc pod uwagę m.in. wysokość stawek czynszu, wysokość dochodów ludności, a także sytuację demograficzną i sytuację finansów publicznych. Zgodnie z art. 14 ust. 4 Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa powinien określić, w drodze rozporządzenia, wzór wniosku o dopłaty oraz wzory innych dokumentów. Wreszcie, art. 34 zobowiązuje ww. Ministra do przedstawienia Radzie Ministrów, nie później niż 31 marca 2025 r., informacji o realizacji celów inwestycyjnych i społecznych ustawy, a także sformułowania rekomendacji w zakresie kontynuacji rozwiązań przyjętych w ustawie.

### **Cel ustawy**

Ustawa jest motywowana koniecznością zwiększenia dostępności mieszkań dla osób, których dochody są zbyt niskie, aby uzyskać kredyt na zakup własnego mieszkania, a zarazem za wysokie, aby otrzymać mieszkanie gminne. Szacuje się, że w takiej sytuacji znajduje się dzisiaj około 40% społeczeństwa - za rekomendacją Rady Mieszkalnictwa najskuteczniejszą formą pomocy tej grupie jest utworzenie systemu dopłat do czynszów

Zgodnie z uzasadnieniem, rozwiązania przewidziane w ustawie mają realizować cele dwójakiego rodzaju: 1) cel społeczny, który ma zostać osiągnięty przede wszystkim poprzez dopłaty dla osób o dochodach uniemożliwiających samodzielny zakup mieszkania o odpowiednim standardzie; 2) cel inwestycyjny, ponieważ dopłaty adresowane są do osób zasiedlających nowe budynki, co przyczyni się do nowych inwestycji mieszkaniowych.

### **Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie**

Ustawa ustanawia system dopłat do czynszów dla gospodarstw domowych, określa kryteria dochodowe dla takich gospodarstw, a także określa maksymalny limit wydatków budżetu państwa, do wysokości których może zostać zasilony Fundusz Dopłat w latach 2019-2028. Ustawa reguluje również, że dopłaty będą dotyczyły mieszkań będących przedmiotem pierwszego zasiedlenia w okresie 12 miesięcy od dnia zakończenia inwestycji mieszkaniowej (art. 6 ust. 1 pkt 2), a także mieszkań zlokalizowanych na obszarach poddawanych rewitalizacji.

Ustawa reguluje ponadto, że dopłaty mogą zostać udzielone, jeżeli w związku z inwestycją mieszkaniową (w rozumieniu ustawy jest to zarówno budowa nowego budynku mieszkalnego, jak i przebudowana budynku niemieszkalnego na mieszkalny) została zawarta umowa między inwestorem a gminą, w której określono m.in. strukturę mieszkań, a także warunki naboru wniosków o zawarcie umowy najmu (tzw. kryteria pierwszeństwa), które są określane w uchwale rady gminy. W ustawie uregulowano również zamknięty katalog tych kryteriów, spośród których rada gminy może dokonać wyboru. Są to m.in. wysokość dochodu gospodarstwa domowego, posiadanie dziecka, wiek, zmiana miejsca zamieszkania w celu podjęcia pracy lub nauki (art. 8 ust. 2).

### **Opinia na temat ustawy**

Jak zauważyli autorzy projektu ustawy w jej uzasadnieniu, analizowany akt normatywny jest uzupełnieniem instrumentarium polityki prorodzinnej adresowanym do gospodarstw domowych, których dochody uniemożliwiają zakup własnego mieszkania (zaciągnięcie kredytu), ale jednocześnie pozostają za wysokie, aby uzyskać mieszkanie gminne. Program dopłat do czynszów ma zastąpić dotychczasowy system wsparcia osób fizycznych w nabyciu własnego mieszkania funkcjonujący pod postacią dwóch programów: „Rodzina na swoim” oraz „Mieszkanie dla młodych”. Takie rozwiązanie ma stworzyć podstawy pod powstanie rynku mieszkań na wynajem – tak jak ma to miejsce w Europie Zachodniej czy Europie Północnej. Nowy program będzie obsługiwany przez samorządy gminne

oraz Bank Gospodarstwa Krajowego będący podmiotem zarządzającym Funduszem Dopłat.

Z perspektywy realizacji wartości konstytucyjnych, analizowaną ustawę należy oceniać przez pryzmat art. 75 oraz art. 76 Konstytucji RP ustanawiających, najogólniej mówiąc, prawo do odpowiedniego mieszkania (ang. *right to adequate housing*) (nt. treści tego prawa w międzynarodowym prawie praw człowieka zob. A. Hernandez-Pończyńska, Prawo do odpowiedniego mieszkania, [w:] Z. Kędzia, A. Hernandez-Pończyńska (red.), Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych. Komentarz, Warszawa 2018). W tym kontekście należy zauważyć, że przy okazji rozpatrywania sprawozdania Polski w 2016 r. Komitet Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych ONZ w Uwagach Końcowych sformułował obszerne rekomendacje dotyczące realizacji tego prawa. Komitet zalecił, aby Polska potraktowała politykę mieszkaniową priorytetowo, odpowiadając na problem braku mieszkań, a także podejmując wszelkie niezbędne środki zmierzające do dostarczenia niedrogich (ang. *affordable*) lokali mieszkalnych, w szczególności dla osób z grup marginalizowanych (zob. Uwagi Końcowe do sprawozdania Polski z 2016 r., E/C.12/POL/CO/6, pkt 37(a)).

Szczegółowe kryteria określające, którzy najemcy mogą zostać objęci zakresem programu, zostały skonstruowane w sposób jasny i dają się one sprowadzić do trzech ogólnych warunków: 1) związaną z życiem osobistym i zawodowym z Rzeczpospolitą, 2) brak tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego, 3) niski poziom miesięcznych odchodów gospodarstwa domowego (60% przeciętnego wynagrodzenia w przypadku gospodarstw jednoosobowych, a w przypadku pozostałych – zwiększonego o 30 pkt. procentowych na każdą kolejną osobę). Kryteria te odpowiadają faktycznym celom ustawy zmierzającej do poprawienia dostępności mieszkań dla osób niezamożnych, często młodych osób wkraczających na rynek pracy.



Należy zauważyć, że zakresem podmiotowym ustawy objęto cudzoziemców nie tylko będących obywatelami Unii Europejskiej, ale także cudzoziemców z państw trzecich przebywających na terytorium RP na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy/stały (zgodnie ze statystykami Urzędu do Spraw Cudzoziemców w 2017 r. o zezwolenie na pobyt ubiegało się 202 tys. cudzoziemców). Ustawodawca odpowiada zatem na potrzeby migrantów będących jedną z grup szczególnie narażonych na dyskryminację. Nie należy jednak zapominać, że niewydolność administracji publicznej w zakresie wydawania zezwoleń na pobyt czasowy/stały może skutecznie pozbawić korzystania z nowego programu większości cudzoziemców. Wymienione w art. 8 „kryteria pierwszeństwa” umożliwiają również preferencyjne potraktowanie osób z innych grup szczególnie narażonych na dyskryminację, np. osób z niepełnosprawnością, osób starszych (powyżej 65. roku życia) czy osób zarabiających najmniej spośród tych, które złożyły wnioski o zawarcie umowy najmu. Pozytywnie należy ocenić również możliwość określania kryteriów pierwszeństwa przez samorząd (radę gminy), co zapewni dużą elastyczność w adresowaniu specyficznych potrzeb wynikających ze zmian demograficznych, zmieniających się realiów ekonomicznych i społecznych.

### **Konkluzja**

Analizowaną ustawę należy ocenić pozytywnie – ustanawia ona instrument zmierzający do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych dużej części społeczeństwa, pobudzając zarazem rynek budownictwa mieszkaniowego, co w założeniu ma prowadzić do zwiększenia liczby mieszkań.

**Hanna Wiczanowska**

## **Analiza ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce**

### **Przebieg procesu legislacyjnego**

Projekt ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1668) wniosła Rada Ministrów w dniu 5 kwietnia 2018 roku. Nadano mu numer druku sejmowego 2446. Pierwsze czytanie zostało przeprowadzone na posiedzeniu plenarnym Sejmu, a następnie projekt ustawy skierowano do prac w Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży. Ustawę uchwalono większością głosów: 233 za, 195 przeciw, 1 wstrzymujący się. Uchwałą z dnia 13 lipca 2018 roku, Senat zaproponował poprawki do ustawy, które następnie zostały przyjęte przez Sejm. W dniu 1 sierpnia 2018 roku ustawa została podpisana przez Prezydenta. Ustawę ogłoszono w Dzienniku Ustaw RP w dniu 30 sierpnia 2018 roku, a weszła ona w życie z dniem 1 października 2018 roku. *Vacatio legis* trwało 32 dni.

### **Charakter ustawy**

Ustawa stanowi nową regulację. Jednocześnie doprowadziła ona do uchylecia następujących ustaw:

- ustawy z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich,
- ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki,
- ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym ,
- ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki.

Omawiana ustawa zawiera liczne upoważnienia do wydawania rozporządzeń wykonawczych.

### **Cel ustawy**

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, potrzeba uchwalenia analizowanej regulacji wynika z problemów systemowych w obszarze nauki

i szkolnictwa wyższego, które negatywnie rzutują na jakość badań naukowych prowadzonych przez polskie uczelnie i instytucje naukowe oraz poziom kształcenia studentów i doktorantów. Zdaniem projektodawców, sytuacja ta stanowi przesłankę do przeprowadzenia reformy szkolnictwa wyższego i nauki, obejmującej zmiany w zakresie funkcjonowania systemu, zarządzania, finansowania oraz oceny jakości działalności uczelni – w formule projektu strategicznego w ramach realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Jednocześnie lepsze funkcjonowanie szkolnictwa wyższego i nauki stanowi warunek poprawy jakości kapitału ludzkiego i społecznego.

### **Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie**

W założeniu jej twórców, omawiana ustawa zmierza do spójnego unormowania rozproszonej materii w jednym akcie prawnym. Z tego względu ustawa ta przewiduje scalenie unormowań z zakresu, który wynikał z poprzednio obowiązujących ustaw: Prawo o szkolnictwie wyższym, o zasadach finansowania nauki, o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, o pożyczkach i kredytach studenckich. Poza jej zakresem normowania pozostają natomiast sprawy ustrojowe i organizacyjne wyspecjalizowanych podmiotów funkcjonujących w ramach systemu szkolnictwa wyższego i nauki. Ponadto, ustawa przewiduje funkcjonowanie wyspecjalizowanych instytucji działających na rzecz wysokiej jakości w systemie szkolnictwa wyższego i nauki (Polska Komisja Akredytacyjna, Rada Doskonałości Naukowej, Komisja Ewaluacji Nauki).

### **Opinia na temat ustawy**

Na wstępie należy odtworzyć katalog konstytucyjnych norm i wartości, które mogą stanowić potencjalny wzorzec kontroli dla przepisów analizowanej ustawy. Najważniejszym z nich jest niewątpliwie wyrażona w art. 70 ust. 5 Konstytucji - zasada autonomii uczelni wyższych. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, pojęcie autonomii oznacza sferę konstytucyjnie chronionej wolności prowadzenia badań

naukowych oraz kształcenia, zgodnie z obowiązującym prawem. Jednocześnie, istotne jest, że ze względu na swój szczególny charakter zasada ta musi znajdować odzwierciedlenie w przepisach ustawowych, które jednak nie mogą jej bezpodstawnie ograniczać, zwłaszcza do problemów wyłącznie akademickich (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99).

W świetle powyższych uwag należy zaznaczyć, iż przepisy analizowanej ustawy stanowią potencjalne naruszenie wspomnianej zasady. Chodzi tu przede wszystkim o powołanie nowego organu, jakim jest rada uczelni. Zgodnie z art. 19 ustawy w jego skład ma wchodzić ponad 50% osób spoza wspólnoty uczelni, w tym 6 albo 8 osób powołanych przez senat oraz przewodniczący samorządu studenckiego. Organ ten przypomina zatem radę nadzorczą spółki kapitałowej, która nie podlega prawie żadnej kontroli, a jej członkowie za swoją działalność nie odpowiadają i nie są związani w żaden sposób ze środowiskiem akademickim. Ponadto, stworzenie rad uczelni spowoduje transfer środków publicznych przeznaczonych w budżecie na naukę na rzecz organów, które nie będą zajmować się prowadzeniem działalności badawczej.

Kolejne zagrożenie dla autonomii uczelni wyższych wynika z onnipotencji rektora jako jednoosobowego organu odpowiedzialnego za reprezentowanie uczelni oraz kierowanie nią. W tym miejscu zaznaczyć należy, iż autonomię uczelni należy pojmować w co najmniej dwóch podstawowych wymiarach: zewnętrznym (jako niezależność od nacisków płynących spoza społeczności akademickiej) oraz wewnętrzną (wolność poszczególnych jednostek organizacyjnych oraz pracowników w prowadzeniu badań naukowych i kształceniu). Centralistyczna władza rektora zagraża przede wszystkim autonomii w ujęciu wewnętrznym, bowiem to poszczególne rady wydziałów, jako ciała kolegialne, tradycyjnie tworzące wspólnotę akademicką, reprezentują interesy poszczególnych gałęzi nauki oraz to w nich ma miejsce rzeczywista praca dydaktyczno-naukowa. Ponadto, na ograniczenie autonomii społeczności akademickiej wpływa również wybór rektora przez

kolegium elektorów albo składającą się w większości z osób spoza środowiska akademickiego radę uczelni. Zaznaczyć przy tym należy, iż zaprezentowane unormowania można by uznać za sprzeczne z art. 73 Konstytucji statuującym wolność badań naukowych. W praktyce bowiem nietrudno wyobrazić sobie sytuację, kiedy rektorzy będą utrudniać prowadzenie badań przez jednostki organizacyjne, których istnienie jest nieopłacalne lub niewygodne z ich perspektywy.

Kolejny wzorzec kontroli stanowi wyrażona w art. 32 Konstytucji zasada równości wobec prawa i sprzężony z nią zakaz dyskryminacji. Potencjalne naruszenie zasady równości stanowi powiązanie uzyskania stopnia naukowego od miejsca publikacji konkretnego artykułu, konkretnie zaś od wyniku procesu ewaluacji czasopism naukowych. W tym kontekście istotny jest zarzut podnoszony m.in. w opinii Biura Analiz Sejmowych, że kryteria oceny czasopism też powinny być określone w ustawie albo powinna ona zawierać precyzyjne wytyczne ewentualnego rozporządzenia ministra. Należy wskazać, że analizowana ustawa nie spełnia żadnego z powyższych wymogów. Z tego względu, ocena czasopism, na podstawie nieprecyzyjnych i uznaniowych kryteriów, może spowodować niedopuszczalną dyskryminację niektórych wydawców. Ponadto stwarza ona ryzyko arbitralnych nadużyć ze strony organów upoważnionych do wydania rozporządzeń, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z wynikającą z art. 2 Konstytucji - zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz z art. 92 Konstytucji, który wskazuje kryteria wydawania rozporządzeń.

Należy również dostrzec fakt, iż analizowana ustawa narusza zasadę zupełności koniecznego zakresu ustawy. Zgodnie z wyrokiem TK z dnia 25 czerwca 2013 roku, K 30/12 należy podkreślić, iż powiązanie art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego prowadzą do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawić się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu. Należy tym samym podkreślić, iż analizowana

ustawa zachwiała powyższe proporcje poprzez odesłania przede wszystkim do rozporządzeń Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego i przyznanie organom władzy wykonawczej nadmiernego zakresu swobody regulacyjnej. Ponadto analizowana ustawa sprzeciwia się także tzw. regułom przyzwoitej legislacji, w szczególności zasadzie określoności prawa poprzez brak właściwego i, co za tym idzie, jednoznacznego określenia użytych pojęć co będzie powodować w praktyce chaos interpretacyjny.

Największy paradoks analizowanej regulacji stanowi fakt, iż jej unormowania w największym stopniu naruszają wartości, które pozornie zostały przyjęte za cele wspomnianej regulacji. Do wspomnianych wartości należy przede wszystkim zaliczyć autonomię uczelni wyższych oraz wolność badań naukowych.

### **Konkluzja**

Reasumując należy stwierdzić, iż obok pozytywnych rozwiązań ustawa budzi zasadnicze wątpliwości konstytucyjne albowiem może prowadzić do praktycznej likwidacji konstytucyjnie chronionej zasady autonomii uczelni oraz ściśle z nią powiązanej zasady wolności badań naukowych. Ustawa zawiera także liczne mankamenty wynikające z naruszenia reguł przyzwoitej legislacji (w szczególności zasady określoności prawa) oraz zupełności koniecznego zakresu ustawy.

## **Autorzy**

**Mgr Piotr Polak** – Absolwent prawa Uniwersytetu Warszawskiego, asystent w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, asystent sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, doktorant w ISNS UW, studiował również filozofię na Uniwersytecie Warszawskim i prawo na China University of Political Science and Law w Pekinie.

**Michał Jerzy Gajewski** – student V roku na Wydziale Prawa i Administracji UW. Od 2016 roku czynny członek Polskiego Towarzystwa Legislacji. Główne zainteresowania to prawo konstytucyjne ze szczególnym naciskiem na proces ustawodawczy i legislację incydentalną.

**Radosław Łapszyński** – student V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Odbył staże w firmie budowlanej Erbud S.A., Ministerstwie Rozwoju i kancelarii prawnej CMS Cameron McKenna. Jego zainteresowania naukowe obejmują otoczenie prawne energetyki, budownictwa i infrastruktury, jak również instrumenty prawne polityk publicznych.

**Mgr Artur Pietruszka** – doktorant w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, aplikant radcowski w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Poznaniu. Prowadzi zajęcia z prawa konstytucyjnego dla studentów prawa. Jego zainteresowania badawcze obejmują wolności i prawa jednostki, w szczególności – wolność wypowiedzi, prawo do sądu oraz prawo własności, jak również relacje prawa konstytucyjnego i prawa prywatnego.

**Mgr Patryk Rejs** – w 2017 roku ukończył stacjonarne studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Studiował także na uniwersytecie w Wiedniu i Pasawie (Niemcy). Obecnie doktorant w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego WPiA UAM. Do jego zainteresowań naukowych należą: teoria ustroju państwa oraz

problematyka praw człowieka ze szczególnym uwzględnieniem prawa do prywatności i ochrony danych osobowych.

**Mgr Łukasz Szoszkiewicz** – doktorant w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół ochrony praw człowieka oraz wyzwań, jakie wiążą się z rozwojem nowych technologii. Zrealizował pobyty stypendialne oraz staże badawcze w Austrii (Instytut Praw Człowieka im. Ludwiga Boltzmana w Wiedniu, 2018), Wielkiej Brytanii, Genewie (przy Komitecie ONZ ds. Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, 2017) oraz Turcji (Uniwersytet Sтамbulski). Wykonawca w krajowych i międzynarodowych projektach badawczych, m.in. Fostering Human Rights Among European Policies (FRAME) oraz UN Global Study on Children Deprived of Liberty. Autor opracowań dotyczących ochrony praw człowieka w systemie ONZ (m. in. w ramach komentarza do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych wydanego nakładem C.H. Beck w 2018 r.).

**Mgr Hanna Wiczanowska** – doktorantka w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Autorka licznych publikacji w prestiżowych czasopismach naukowych (m.in. Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Polish Political Science Yearbook, Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego, Przegląd Europejski) oraz recenzowanych monografiach. Laureatka Nagrody II stopnia w Konkursie na Najlepszą Pracę Magisterską z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych obronioną w 2016 roku oraz laureatka Stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w 2015 roku. Do jej zainteresowań naukowych należą: międzynarodowe oraz krajowe ochrony praw człowieka (w szczególności wolności wypowiedzi), prawo konstytucyjne oraz komparatystyka prawnicza.