

monitor

Fundacji Edukacji Parlamentarnej



Nr 2 (5) - 2019

MONITOR
FUNDACJI EDUKACJI PARLAMENTARNEJ
Nr 2 (5) – 2019 (II kwartał 2019 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 Szwałd

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

www.edukacjaparlamentarna.pl

Wspierają nas:



Kancelaria Adwokacka
Jan Pfizner

Kancelaria Adwokacka
Małgorzata Lubieniecka



Słowo wstępne Redaktor Naczelnej	3
Analiza ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego	5
Analiza ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka	10
Analiza ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw	17
Analiza ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw.....	32
Analiza ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 roku o zmianie ustawy - Prawo farmaceutyczne oraz niektórych innych ustaw	39
Analiza ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych	45
Analiza ustawy z dnia 25 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy – Prawo oświatowe	54
Autorzy	64

Słowo wstępne Redaktor Naczelnej

Szanowni Państwo!

Oddajemy w Państwa ręce piąty numer Monitora Fundacji Edukacji Parlamentarnej, kwartalnego zbioru analiz wybranych ustaw uchwalonych przez polski parlament, którego subskrypcję można zamówić pod adresem: <http://www.edukacjaparlamentarna.pl/projekty/newsletter.html>.

VIII kadencja parlamentu powoli dobiega końca. Prezydent RP podpisał zarządzenie dotyczące wyznaczenia wyborów do Sejmu i Senatu w dniu 13 października 2019 r. Obecny numer Monitora jest zatem przedostatnim wydaniem oceniającym działalność legislacyjną polskiego parlamentu obecnej kadencji.

W bieżącym numerze publikujemy analizy siedmiu wybranych ustaw uchwalonych przez parlament w II kwartale 2019 r. Istotnym punktem odniesienia w opracowanych analizach jest - jak zawsze - ocena realizowania przez nie wartości konstytucyjnych, jak również wpływu na sferę praw człowieka oraz ustrój państwa.

Kilka z ustaw wybranych przez Komitet Redakcyjny do zaopiniowania było ewidentnie wyrazem woli błyskawicznej reakcji ustawodawcy na ujawnione w praktyce problemy społeczne.

W tym kontekście polecamy szczególnej uwadze analizę tzw. lex Uber - ustawy stanowiącej odpowiedź ustawodawcy na rosnące zjawisko płatnego przewozu osób w miastach przez kierowców bez licencji taksówkarskiej. Akty normatywne dotyczące tej problematyki przyjmowane są równolegle w wielu państwach europejskich. Wprowadzone zmiany najprawdopodobniej uniemożliwią działalność internetowym platformom transportowym w oparciu o dotychczasowy model biznesowy opierający się na kojarzeniu pasażerów ze zwyczajnymi kierowcami niebędącymi taksówka-

rzami. Przedmiotem jednej z opinii jest nowelizacja Prawa farmaceutycznego pomyślana jako reakcja na zagrażający zdrowiu i życiu ludzi proceder tzw. „odwróconego łańcucha dystrybucji produktów leczniczych”, polegający - w uproszczeniu - na pozyskiwaniu leków z rynku detalicznego w celu ich odsprzedaży poza granicami Polski za ceny wielokrotnie wyższe niż dopuszczalne (w przypadku leków refundowanych) w Polsce.

W II kwartale 2019 r. mieliśmy niestety do czynienia z kolejnymi przykładami uchwalania ustaw w sposób łamiący podstawowe zasady rzetelnego postępowania ustawodawczego. Najpoważniejszą egzemplifikacją tego zjawiska była nowelizacja ustaw oświatowych wprowadzona w celu przeciwdziałania skutkom strajku nauczycieli, który miał miejsce w kwietniu 2019 r. Jak wskazuje Autor analizy tej ustawy, Patryk Rejs, należy ona do najszybciej uchwalonych w historii polskiej legislacji, albowiem pomiędzy wniesieniem projektu do Sejmu i wejściem w życie upłynęły zaledwie trzy dni, a wszystkie trzy czytania ustawy w Sejmie odbyły się w przeciągu niecałych 24 minut. Tego typu sposób procedowania aktów normatywnych stanowi obrazę Konstytucji i zasad parlamentaryzmu będących elementem kultury prawnej właściwej dla państw europejskich. Uniemożliwiając konieczną refleksję nad celowością, kształtem i konsekwencjami wprowadzenia aktu normatywnego. Jako Redakcja Monitora FEP sprzeciwiamy się takim praktykom, a w przypadku ich dalszej eskalacji będziemy je systematycznie piętnować.

Miło nam poinformować, że grono Autorów zainteresowanych opracowywaniem analiz do Monitora stale się powiększa. Zapraszamy serdecznie wszystkich zainteresowanych do zgłoszenia swojego akcesu do tego grona.

Prof. UAM dr hab. Hanna Suchocka

Redaktor Naczelna

Marta Sarnowiec-Cisłak

Analiza ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego

Przebieg procesu legislacyjnego

W dniu 17 grudnia 2018 r. do Sejmu wpłynął senacki projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, stanowiący realizację postulatu zawartego w petycji P9-50/17 wniesionej do Senatu w dniu 11 grudnia 2017 r. Projektowi nadano numer druku sejmowego 3144. W trakcie pierwszego czytania w Sejmie projekt skierowano do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach. W dniu 16 maja 2019 r. projekt został przyjęty przez Sejm większością 412 głosów za, przy braku głosów sprzeciwiających się i 5 głosach wstrzymujących się. Senat nie wniósł poprawek, a ustawa po jej podpisaniu przez Prezydenta RP została ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 18 czerwca 2019 r. pod pozycją 1133 i weszła w życie po upływie 14-dniowego *vacatio legis*, tj. w dniu 3 lipca 2019 r.

Charakter ustawy

Ustawa jest aktem nowelizującym regulację kodeksową - ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.; dalej: KPA).

Cel ustawy

Zasadniczym celem nowelizacji wskazanym w uzasadnieniu do projektu ustawy jest zrównanie w skutkach nadania pisma w placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej z nadaniem pisma w polskiej placówce pocztowej. Zmiana ma służyć ułatwieniu obywatelom Polski udziału w obrocie prawnym w przypadkach, gdy przebywają oni na terenie innych pań-

stw Unii Europejskiej na wzór rozwiązań przyjętych w procedurze cywilnej, karnej i sądowoadministracyjnej.

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

Omawiana ustawa nowelizuje zasady prowadzenia korespondencji między stroną postępowania administracyjnego a organem administracji publicznej. Kluczowa zmiana polega na przyjęciu, że nadanie pisma w placówce pocztowej na określonym terytorium poza granicami RP, tj. na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, jest zrównane z wniesieniem pisma do organu. Ustawodawca wymaga, by była to placówka pocztowa operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne (zob. zmiana art. 57 § 5 pkt 2 KPA dokonana na mocy art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej).

Konsekwencją wprowadzonej zmiany jest jednoczesna nowelizacja przepisu nakazującego stronie postępowania administracyjnego wskazanie w RP pełnomocnika do doręczeń. Aktualnie obowiązek taki spoczywa wyłącznie na podmiotach (stronach), które nie mają miejsca zamieszkania, zwykłego pobytu albo siedziby w RP, innym państwie członkowskim UE, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (zob. zmiana art. 40 § 4 KPA dokonana na mocy art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej).

Opinia na temat ustawy

Doniosłość dokonanych zmian w procedurze administracyjnej może być rozpatrywana zarówno z perspektywy stron postępowania administracyjnego (jako beneficjentów kluczowych postanowień nowelizacji) oraz spójności systemu prawnego, jak i wartości konstytucyjnych czy unijnych.

Praktyczny wymiar dokonanej zmiany sprowadza się do tego, że data wysłania korespondencji za pośrednictwem wskazanych zagranicznych placówek pocztowych jest jednocześnie datą wniesienia pisma do organu. Polscy obywatele przebywający za granicą, np. na terytorium innego państwa unijnego (podobnie jak i inne podmioty uczestniczące w postępowaniu przed polskim organem administracji publicznej), mogą zatem prowadzić korespondencję, korzystając z usług wskazanych zagranicznych operatorów pocztowych, na zasadach analogicznych jak osoba wysyłająca pismo na terytorium RP. Rozwiązanie takie przyczynia się do sprawności obrotu prawnego i znacząco ułatwia realizację uprawnień procesowych stron postępowania administracyjnego. Nabiera to szczególnego znaczenia w kontekście obowiązku dochowania terminów do wnoszenia pism procesowych, co w dotychczasowym stanie prawnym było utrudnione z uwagi na konieczność składania pisma w polskim urzędzie konsularnym. Omawiana nowelizacja wpływa zatem w sposób bezpośredni na zwiększenie efektywności ochrony praw jednostki w relacjach z władzą publiczną (przykładowo ułatwia terminowe zakwestionowanie aktu organu administracji publicznej poprzez wysłanie pocztą odwołania od decyzji na terytorium innego państwa UE). Rozszerzenie gwarancji zachowania terminu na sytuacje, w których korespondencja jest prowadzona za pośrednictwem zagranicznych operatorów pocztowych, przekłada się tym samym na zwiększenie dostępności do środków ochrony praw i wolności jednostki. Wpływa to w konsekwencji na urzeczywistnienie konstytucyjnie umocowanego prawa zaskarżalności władczych rozstrzygnięć podejmowanych przez organy państwa (zob. art. 78 Konstytucji RP). Pośrednio oddziałuje również na możliwość skorzystania z prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), skoro - w świetle aktualnie obowiązujących rozwiązań prawnych - dopuszczalność wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest co do zasady warunkowana koniecznością wyczerpania środków zaskarżenia przed organami władzy publicznej.

Nowe brzmienie przepisów KPA jest również zasługującym na aprobatę wyrazem dostosowania prawa do zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej i wymogów obrotu prawnego, będących efektem procesu globalizacji i integracji. Nowelizacja wychodzi zatem przede wszystkim naprzeciw potrzebom osób korzystających z unijnej swobody przemieszczania i osiedlania się, a także jest przejawem niedyskryminacyjnego traktowania podmiotów świadczących analogiczne usługi pocztowe na obszarze całej UE.

Analizowana zmiana może być również oceniana jako pożądana z punktu widzenia spójności systemu prawnego. Porządkuje i w znacznym stopniu ujednolica ona istniejący stan prawny, uzupełniając procedurę administracyjną o regulacje podobne do rozwiązań istniejących już na gruncie innych procedur: podatkowej, sądownoadministracyjnej, cywilnej i karnej¹. W ten sposób we wszystkich wymienionych postępowaniach (przed organami administracji publicznej i sądami) nadanie pisma w placówce pocztowej działającej na terytorium któregośkolwiek z państw członkowskich UE wywołuje ten sam skutek (pismo uważa się za złożone w dacie jego nadania).

Ustawa nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia poprawności legislacyjnej.

Konkluzja

Nowelizacja stanowi oczekiwaną i potrzebną zmianę zasad wnoszenia pism do organu administracji publicznej, która zyskała szeroką aprobatę podmiotów konsultujących projekt (projekt pozytywnie ocenili m. in. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Sprawiedliwości, Prokuratoria Generalna RP; pozostałe podmioty nie zgłosiły zastrzeżeń do pro-

¹ Zob. odpowiednio art. 12 § 6 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa - t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 900 ze zm., art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm., art. 165 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego - t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm., art. 124 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego - t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1987 ze zm.

jektu, a jedyne uwagi zgłaszane w procesie konsultacji dotyczyły potrzeby doprecyzowania zasad prowadzenia korespondencji w innych procedurach, bez kwestionowania zasadności i prawidłowości proponowanej nowelizacji KPA).

Przyjęte rozwiązanie przyczynia się do poprawienia sprawności i efektywności obrotu prawnego, ułatwiając w konsekwencji realizację uprawnień procesowych stron postępowania administracyjnego. Analizowana zmiana ma więc przede wszystkim istotne znaczenie praktyczne, stanowiąc jednocześnie rozwiązanie pożądane z punktu widzenia standardów konstytucyjnych oraz zachodzących procesów integracyjnych w Europie.

Piotr Polak

Analiza ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy (pierwotnie ustawy o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy - Prawo Konsularne) został wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów 2 kwietnia 2019 r. - numer druku sejmowego 3362. Pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu Komisji Łączności z Polakami za Granicą. Za uchwaleniem ustawy głosowało 410 posłów, przy 0 głosach przeciwnych i 1 wstrzymującym się. Senat wniósł trzy poprawki. Wszystkie zostały przyjęte przez Sejm. Prezydent RP podpisał ustawę 3 czerwca 2019 r. Została ona ogłoszona w Dzienniku Ustaw 13 czerwca 2019 r. pod pozycją 1095, a weszła w życie po 30 dniowym *vacatio legis* – 14 lipca 2019 r.

Charakter ustawy

Jest to ustawa nowelizująca ustawę z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz. U. z 2018 r., poz. 1272 ze zm.).

Cel ustawy

Celem ustawy było rozszerzenie zakresu oddziaływania ustawy o Karcie Polaka na cały świat.

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

1. Zniesiono wymóg posiadania obywatelstwa (statusu bezpaństwowca) jednego z państw byłych republik radzieckich do przyznania Karty Polaka (Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Białoruś, Republiki Estońskiej, Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Mołdowy, Federacji Rosyj-

skiej, Republiki Tadżykistanu, Turkmenistanu, Ukrainy, Republiki Uzbekistanu).

2. Zastąpiono Radę do Spraw Polaków na Wschodzie – Radą do Spraw Polaków poza Granicami Kraju (zmiana techniczna).

Opinia na temat ustawy

1. Karta Polaka została wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz. U. z 2007 r. nr 180 poz. 1280, dalej ustawa). W swoim założeniu Karta ma służyć Polakom zamieszkałym zagranicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym. Jej adresatami są osoby, które polskimi obywatelami nigdy wcześniej nie były, lecz ze względu na swoje poczucie tożsamości narodowej pragną uzyskać potwierdzenie przynależności do Narodu Polskiego.

Niezbędne do uzyskania Karty Polaka jest zadeklarowanie przynależność do Narodu Polskiego i spełnienie określonych ustawą warunków potwierdzających związek z polskością. Karta Polaka jest dokumentem potwierdzającym przynależność do Narodu Polskiego. Przyznanie jej nie oznacza jednak nabycia polskiego obywatelstwa ani stwierdzenia polskiego pochodzenia. Nie uprawnia również do przekraczania granicy ani do osiedlenia się na terytorium Polski. Karta, co do zasady, jest ważna 10 lat, a do jej przedłużenia potrzebny jest jedynie stosowny wniosek zainteresowanego.

Ustawodawca wiąże z posiadaniem Karty szereg benefitów: zwolnienie z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę w Polsce; prawo podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy; prawo kształcenia na wyższych uczelniach (bezpłatnie na studiach stacjonarnych w języku polskim) i w szkołach; prawo korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej w stanach nagłych; ulga na przejazd kolejowy (37%); pomoc konsula w sytuacji zagrożenia życia lub

bezpieczeństwa i zwolnienie z opłat konsularnych (w zakresie wniosków o wizę krajową i w sprawie nadania polskiego obywatelstwa).

Istotnym *novum* było wprowadzenie ustawą z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 753) świadczenia pieniężnego dla posiadaczy Karty Polaka osiedlających się w Polsce. Świadczenie to przeznaczone jest na częściowe pokrycie kosztów zagospodarowania i bieżącego utrzymania i może być przyznane na okres do 9 miesięcy (pierwsze 3 miesiące – 50%, a od 4 do 9 miesiąca – 60% minimalnego wynagrodzenia za pracę).

Posiadanie Karty Polaka wiąże się również z prawami, uregulowanymi w innych ustawach. Stosownie do art. 195 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach zezwolenia na pobyt stały udziela się cudzoziemcowi na czas nieoznaczony, jeśli posiada on ważną Kartę Polaka i zamierza na stałe osiedlić się na terytorium Polski. Natomiast art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim przewiduje, że za obywatela polskiego uznaje się cudzoziemca przebywającego na terytorium Polski co najmniej od roku (de facto może to być tylko 2 miesiące – art. 30 ust. 3) na podstawie zezwolenia na pobyt stały, które uzyskał w związku z polskim pochodzeniem lub posiadaną Kartą Polaka.

2. Preambuła ustawy o Karcie Polaka wprost odwołuje do konstytucyjnego obowiązku udzielania pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym (art. 6 ust. 2 Konstytucji RP). Inne przepisy ustawy zasadniczej również wskazują na obowiązek pomocy osobom narodowości polskiej, które nie posiadają polskiego obywatelstwa. We wstępie mowa jest o „więzach wspólnoty z rodakami rozszanymi po świecie”. Zgodnie z kolei z art. 52 ust. 5: osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe. Powyższą wykładnię wspiera zasada solidarności, nakazująca wzajemną odpowiedzialność za osoby tworzące określoną wspólnotę.

Jak wskazuje w swoim orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny, „Państwo jako instytucja prawa publicznego charakteryzuje się nie tylko posiadaniem terytorium, określonym ustrojem prawnym i politycznym oraz podmiotowością na arenie międzynarodowej, lecz również substratem ludzkim. Najpełniejsza relacja łącząca państwo z osobą jest wyznaczona relacją obywatelstwa. Stosunek ten wyznacza obopólne prawa i obowiązki, cechuje się trwałością oraz uprzywilejowaną pozycją i szczególną ochroną obywatela w stosunku do obcokrajowców i bezpaństwowców. W ślad za tym idą odpowiednie obowiązki [...]. Naturalnie każde państwo – na mocy prawa międzynarodowego, w tym Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka – jest obowiązane zapewniać ochronę podstawowych wolności i praw każdemu człowiekowi. Intensyfikacja tej ochrony może być jednak różna, a zasadniczym kryterium może być kryterium obywatelstwa”².

Konstytucyjnym obowiązkiem państwa jest troska o każdego obywatela, bez względu na miejsce, w którym przebywa (art. 36 Konstytucji RP). Bez znaczenia pozostaje przynależność narodowa, gdyż nie jest ona elementem konstytutywnym dla obywatelstwa. Z drugiej strony, zasadne jest udzielanie wsparcia osobom (i ich potomkom), które z różnych – często niezależnych od siebie przyczyn – polskie obywatelstwo utraciły. Względem na wspólną wartość jaką jest Ojczyzna skłania do odpowiedzialności za wspólnotę, przekraczającą stosunek administracyjny, do jakiego można sprowadzić obywatelstwo. Z tych samych racji opieką należy otoczyć osoby przynależące do Narodu Polskiego. Historia wykazała, że naród może funkcjonować bez ram państwowych. Identyfikacja z ludźmi, wartościami, językiem, pochodzeniem, kulturą, a finalnie państwem powinna również znaleźć odpowiednią ochronę.

3. W pierwotnej wersji ustawa o Karcie Polaka dedykowana była tylko obywatelom państw byłych republik radzieckich. Ówczesny wnioskodawca – Rada Ministrów, argumentowała to ograniczenie obiektywnie gorszą sy-

² Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2019 r., sygn. akt I OSK 523/17, LEX nr 2645740.

tuacją Polaków na Wschodzie, zarówno ze względów historycznych, prawnych, jak i materialnych (uzasadnienie do projektu dostępne na stronach sejmowych). Zasadnie w opinii Biura Analiz Sejmowych zwracano już wtedy uwagę, że zawężenie adresatów ustawy godzi w zasadę równości (art. 32 Konstytucji RP), a także narusza art. 52 ust. 5 Konstytucji RP (opinia prawna J. Morwińskiego, dostępna na stronach sejmowych).

Z powyższych względów rozszerzenie obowiązywania ustawy na cały świat jest rozwiązaniem słusznym i zgodnym z zasadą równości. Zróżnicowanie sytuacji wyjściowej zainteresowanych może być odzwierciedlone w dostępie do świadczeń socjalnych, lecz nie powinno dotyczyć kwestii ustrojowych. Ustawa nowelizująca realizuje też normę wyrażoną w art. 52 ust. 5 Konstytucji RP. Mimo że przyznanie Karty nie jest równoznaczne ze stwierdzeniem polskiego pochodzenia, to jej posiadanie ułatwia osiedlenie się w Polsce osobom przynależącym do narodu polskiego.

Pewne wątpliwości budzi równoległe obowiązywanie ustawy o Karcie Polaka i ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji. Oba akty prawne przewidują bowiem odrębne procedury przy spełnieniu zbliżonych kryteriów. Być może rozsądniej byłoby ujednolicić stan prawny, tworząc przejrzyste zasady dla osób chcących zintensyfikować swe relacje z Polską, a przede wszystkim stać się polskimi obywatelami (por. opinia J. Morwińskiego). Rozszerzenie podmiotowe ustawy o Karcie Polaka sankcjonuje w jakiś sposób opisany rozdzwiek, gdyż ustawa o repatriacji obejmuje tylko osoby zamieszkałe państwa byłych wschodnich republik radzieckich. Karta Polaka umożliwia każdemu (na całym świecie), kto ma uzasadnione związki z polskością, „wzmacnianie więzi z Macierzą”. Ustawa o repatriacji służy zaś tylko określonym podmiotowo osobom z terenów byłej wschodniej części ZSRR (ich położenie faktyczne i prawne dalej jest ciężkie, poza tym znaleźli się tam – lub ich przodkowie – bez swojej woli, najczęściej w wyniku masowych deportacji).

4. Zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą zasługują na uznanie. Prawo nie jest jednak tylko strukturą myślową i rozsądny legislator musi ocenić, w jaki sposób akt normatywny będzie rezonował w rzeczywistości. Jednym z ograniczeń są możliwości fiskalne państwa. Dlatego też niezwykle ważna jest strategia wdrażania ustawy i rzeczowa ocena skutków regulacji. W projekcie omawianej ustawy Rada Ministrów w rubryce „Wpływ na sektor finansów publicznych” nie wpisała żadnej wartości. Krótka analiza benefitów związanych z Kartą Polaka pokazuje, że ustawa nowelizująca będzie generować znaczne wydatki (zob. etap przedsejmowy). Po pierwsze, nie przedstawiono nawet szacunkowej liczby osób, które mogą wystąpić o Kartę Polaka na mocy ustawy nowelizującej (MSWiA wskazywał 2 mln osób w kontekście samej Ameryki Południowej). Po drugie, nie uwzględniono kosztów dodatkowych etatów urzędniczych do obsługi wniosków i świadczeń (MSZ sugerował utworzenie 9 etatów w Ameryce Południowej, szacowany koszt jednego etatu w skali roku – 0,5 mln zł; dodatkowo etaty w urzędach na terenie kraju). Po trzecie, nie uwzględniono kosztów świadczeń socjalnych (świadczenie pieniężne dla 1 osoby to koszt ponad 10 tys. zł) i innych benefitów (np. wizy, studia, ulga kolejowa). Po czwarte, nie pochyłono się nad wpływem nowych osób na rynek pracy. Po piąte, nie ustosunkowano się do licznych uwag MSWiA dotyczących praktycznych aspektów funkcjonowania ustawy, a także do wyników kontroli NIK-u, które wytykały: braki kadrowe i szkoleniowe, braki techniczne, fałszerstwa dokumentów przez zainteresowanych, długi okres rozpatrywania wniosków (wyniki kontroli P/17/098, dostępne na stronach NIK-u).

Konkluzja

Ustawa nowelizująca zrównuje sytuację osób chcących zintensyfikować swoje związanie z polskością bez względu na aktualne obywatelstwo. Wychodzi zatem naprzeciw konstytucyjnej zasadzie równości. Należy ją również pozytywnie ocenić pod kątem realizacji normy zawartej w art. 52 ust.

5 Konstytucji RP³. Karta Polaka jest „przepustką” do osiedlenia się w Polsce oraz do nabycia polskiego obywatelstwa. Instytucja ta jest celowa i zdatna do osiągnięcia zamierzonego celu. Wpisuje się z resztą w szerszą politykę wielu państw, które dążą do naturalizacji, jak najliczniejszej grupy cudzoziemców, mających związek z danym krajem. Poważnym mankamentem legislacyjnym jest jednak brak planu wdrażania ustawy, oceny jej wpływu na finanse publiczne oraz brak działań eliminujących dotychczasowe wady systemu przyznawania Karty Polaka i związanych z nią świadczeń.

³ Zob. wyrok TK z dnia 13 maja 2003 r., sygn. akt SK 21/02, OTK-A 2003/5/39, postanowienie TK z dnia 27 maja 2003 r., sygn. akt S 2/03, OTK-A 2003/5/46.

Analiza ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (nr UD277, potocznie określany jako lex Uber) został przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa oraz wniesiony pod obrady rządu w trybie uchwały nr 190 z 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów. W dniu 18 września 2017 r. projekt został przekazany do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji publicznych z 30-dniowym terminem na zgłaszanie uwag. Ze strony społecznej do konsultacji zaproszonych zostało 30 organizacji, w tym Poznańskie Stowarzyszenie Taksówkarzy, Związek Zawodowy Taksówkarzy „Warszawski Taksówkarz”, Samorządny Związek Zawodowy Taksówkarzy Rzeczypospolitej Polskiej, Konfederacja „Lewiatan”, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Związek Pracodawców Business Centre Club, NSZZ „Solidarność”, Uber Polska i Stowarzyszenie Konsumentów Polskich. Uwagi zgłosiło 25 organizacji, przy czym znaczna część była spoza listy zaproszonych do konsultacji – m.in. firma Taxify, firma BlaBlaCar i Fundacja Panoptykon. 17 kwietnia 2018 r. projekt został skierowany do Komitetu Stałego Rady Ministrów, z terminem na zgłaszanie uwag do 11 maja 2018 r. Od tego momentu projekt był poprawiany przez Ministerstwo czterokrotnie (projekty z: 13 czerwca 2018 r., 6 września 2018 r., 16 stycznia 2019 r. i 1 marca 2019 r.). 28 marca 2019 r. odbyło się posiedzenie Komisji Prawniczej w sprawie projektu. 1 kwietnia 2019 r. Komitet Stały zakończył prace nad projektem. 2 kwietnia projekt został

przyjęty przez Radę Ministrów oraz zdecydowała o skierowaniu go do Sejmu⁴.

Projekt wpłynął do Sejmu w dniu 3 kwietnia 2019 r., otrzymując nr druku 3368. 9 kwietnia br. został skierowany do pracy w Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii oraz Komisji Infrastruktury. 24 kwietnia br. odbyło się I czytanie projektu we wspomnianych komisjach. Następnego dnia na posiedzeniu Sejmu odbyło się II czytanie projektu, który podjął decyzję o ponownym skierowaniu go do komisji. Tego samego dnia komisje przyjęły sprawozdanie oraz odbyło się III czytanie. 26 kwietnia br. ustawa została przekazana Senatowi, który 9 maja br. wniósł poprawki. 14 maja br. komisje sejmowe przyjęły sprawozdanie rekomendujące przyjęcie poprawek. 16 maja br. Sejm przyjął ustawę z poprawkami Senatu. W dniu 20 maja ustawa została przekazana Prezydentowi RP, który podpisał ją w dniu 3 czerwca. Ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 26 czerwca 2019 r. (Dz. U. poz. 1180), a wejść w życie ma w dniu 1 stycznia 2020 roku.

Charakter ustawy

Omawiana ustawa wprowadza zmiany w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 58 ze zm.), ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz.U. z 2012 r. poz. 1155 ze zm.).

Cel ustawy

Komentowana ustawa stanowi odpowiedź na nowe zjawisko na rynku usług transportowych, jakim są platformy internetowe umożliwiające zamówienie oraz opłacenie przewozu autem za pomocą aplikacji mobilnej zainstalowanej na smartfonie (Uber, Bolt, Free Now itd.). Platformy te sta-

⁴ Szczegółowy przebieg rządowego procesu legislacyjnego został opisany pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12303152> (1.8.2019).

ły się poważną konkurencją dla korporacji taksówkarskich, ponieważ oferowały realizację tej samej usługi w krótszym czasie i za niższą cenę, co wynika z okoliczności, że ich kierowcy z reguły nie ponoszą ciężarów związanych z uzyskaniem licencji taksówkarza (szkolenie, egzamin, taksometr, kasa fiskalna itd.).

Działalność tych przedsiębiorstw spotkała się z ostrą reakcją korporacji taksówkarskich (strajki, blokowanie ulic, niekiedy także akty wandalizmu wobec samochodów należących do konkurencji). Oprócz tego mają miejsce prowokacje inspektoratu nadzoru drogowego, którego pracownicy podszywają się pod klientów internetowych platform transportowych w celu zwabienia kierowcy i wymierzenia mu kary za jazdę bez licencji⁵, jak również tzw. zatrzymania obywatelskie konkurencyjnych kierowców przez niezadowolonych taksówkarzy⁶.

Według deklaracji ustawodawcy, celem ustawy jest „zapewnienie warunków uczciwej i równej konkurencji na rynku przewozowym oraz wprowadzenie jasno określonych zasad prowadzenia działalności gospodarczej związanej z pośrednictwem przy przewozie osób.”⁷

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

Lex Uber wprowadza 24 zmiany do ustawy o transporcie drogowym, 1 zmianę do ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz 2 zmiany do ustawy o czasie kierowców, z czego za najważniejsze uznać należy:

⁵ J. Jakubczak, *Nalot na Ubera we Wrocławiu. Kierowcom grożą kary*, w: „Gazeta Wrocławska” z 7 grudnia 2018 r., <https://gazetawroclawska.pl/nalot-na-ubera-we-wroclawiu-kierowcom-groza-kary-zdjecia-film/ar/13721568> (1.8.2019).

⁶ A. Przybysz, *Zatrzymania obywatelskie kierowców Ubera. Taksówkarze donoszą na nich na policję*, w: portal „wyborcza.biz” z 18 maja 2016 r., <http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,20096577,zatrzymania-obywatelskie-kierowcow-ubera-taksowkarze-donosza.html> (1.8.2019).

⁷ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3368), s. 1, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/2EBAAC19ADBB0F33C12583D70042011D/%24File/3368.pdf> (1.8.2019).

- 1) wprowadzenie nowej kategorii regulowanej działalności gospodarczej – pośrednictwa przy przewozie osób samochodem osobowym lub taksówką, świadczonego na podstawie licencji udzielonej przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego (art. 4 pkt 24 i art. 7 ust. 4 pkt 4 ustawy o transporcie drogowym);
- 2) uszczelnienie zakazu świadczenia odpłatnego przewozu osób bez licencji (art. 5e ustawy o transporcie drogowym);
- 3) nałożenie na kierowców zakazu przyjmowania zleceń od przedsiębiorstw nieposiadających licencji na pośrednictwo przy przewozie osób (art. 27c ustawy o transporcie drogowym);
- 4) uregulowanie stosowania aplikacji mobilnych do rozliczania opłat za przejazd samochodem osobowym lub taksówką (art. 13b ustawy o transporcie drogowym);
- 5) nałożenie na przedsiębiorstwa prowadzące pośrednictwo przy przewozie osób obowiązku weryfikacji, czy współpracujące z nimi firmy partnerskie posiadają licencję na przewóz osób samochodami osobowymi lub taksówkami (art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym);
- 6) nałożenie na przedsiębiorstwa prowadzące pośrednictwo przy przewozie osób obowiązku prowadzenia, w postaci elektronicznej, rejestru przekazanych zleceń przewozu osób taksówkami (art. 27b ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym);
- 7) nałożenie na przedsiębiorstwa prowadzące pośrednictwo przy przewozie osób obowiązku prowadzenia, w postaci elektronicznej, ewidencji przedsiębiorców, którym zleca się przewóz osób taksówkami (art. 27b ust. 1 pkt 3 ustawy o transporcie drogowym);

- 8) wprowadzenie kar pieniężnych dla przedsiębiorstw prowadzących pośrednictwo przy przewozie osób za uchybienie obowiązkowi weryfikacyjnemu, rejestracyjnemu bądź ewidencyjnemu w wysokości od 5000 do 40 000 zł za każde naruszenie (art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie drogowym);
- 9) liberalizacja warunków uzyskania licencji na przewóz osób przez zniesienie wymogu posiadania certyfikatu kompetencji zawodowych przez osobę zarządzającą przedsiębiorstwem oraz znajdowania się w stabilnej sytuacji finansowej (w art 5c ust. 1 ustawy o transporcie drogowym uchylono pkt 2-3)
- 10) liberalizacja warunków uzyskania licencji taksówkarskiej oraz zasad wykonywania zawodu taksówkarza przez:
- zniesienie wymogu ukończenia szkolenia i zdania egzaminu ze znajomości topografii miasta oraz przepisów prawa miejscowego (w art. 6 ustawy o transporcie drogowym w ust. 1 uchylono pkt 2 lit. c, a także w tym samym artykule uchylono ust. 3a-3c);
 - rezygnacja z zasady wydawania licencji taksówkarskiej tylko na określony pojazd i określony obszar na rzecz zasady wydawania licencji na określony obszar (art. 6 ust. 4);
 - wprowadzenie możliwości stosowania aplikacji mobilnej jako alternatywy dla taksometru i kasy fiskalnej (art. 2 pkt 43 ustawy – Prawo o ruchu drogowym i art. 13b ustawy o transporcie drogowym).

Opinia na temat ustawy

Komentowana nowelizacja stanowi kompromis pomiędzy postulatami branży taksówkarskiej a oczekiwaniami internetowych platform transportowych, ale z większymi korzyściami dla tej pierwszej. Z jednej strony bowiem zliberalizowano warunki dostępu do zawodu taksówkarza, z dru-

giej zobowiązano internetowe platformy transportowe do zlecania kursów wyłącznie licencjonowanym partnerom (współpracującym firmom i kierowcom) pod rygorem surowych kar pieniężnych. Wprowadzone zmiany najprawdopodobniej uniemożliwią działalność internetowym platformom transportowym w oparciu o dotychczasowy model biznesowy opierający się na kojarzeniu pasażerów ze zwyczajnymi kierowcami niebędącymi taksówkarzami.

Przed przejściem do analizy poszczególnych rozwiązań należy zwrócić uwagę na wyjątkowo niezręczny i niejasny sposób sformułowania przepisów ustawy o transporcie drogowym – zarówno w brzmieniu obecnym, jak i w brzmieniu wprowadzanym przez nowelizację. Po pierwsze, ustawa dzieli licencje transportowe na trzy rodzaje - 1) licencje na przewóz osób samochodami osobowymi; 2) licencje na przewóz osób pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 7 i nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą; 3) licencje na przewóz osób taksówką - nie określając jednak precyzyjnie, czym różnią się uprawnienia z nich wynikające. Po wtóre, licencje transportowe przyznawane są „przedsiębiorcom” (art. 5b ust. 1, art. 6), które to pojęcie nie zostało zdefiniowane – jedynie z całokształtu przepisów można się domyśleć, że chodzi tu zarówno o przedsiębiorstwa dysponujące flotą samochodów, jak i o indywidualnych kierowców. Niekiedy jednak trudno powiedzieć, które wymagania odnoszą się tylko do przedsiębiorstw (np. korporacji taksówkarskich), a które do kierowców. Po trzecie, przepisy określające warunki otrzymania i korzystania z licencji zostały rozproszone po całej ustawie – część określono w art. 5c i art. 6, część w art. 18 ust. 4a i 4b, a część w art. 39a ust. 1 pkt 1-4. Kolejne przykłady niejasności zostaną pokazane dalej. W tym miejscu należy zaznaczyć, że nieklarowny sposób sformułowania postanowień ustawy o transporcie drogowym stoi w sprzeczności ze stan-

dardem prawidłowej legislacji, jakim jest formułowanie przepisów w sposób zrozumiały (§6 zasad techniki prawodawczej⁸).

Najważniejszą zmianą przewidzianą przez komentowaną ustawę jest wprowadzenie nowej kategorii działalności regulowanej, na której prowadzenie będzie wymagana licencja – pośrednictwo przy przewozie osób. Przez pośrednictwo przy przewozie osób należy rozumieć „działalność gospodarczą polegającą na przekazywaniu zleceń przewozu osób samochodem osobowym, pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 7 i nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą lub taksówką oraz: a) zawieraniu umowy przewozu w imieniu klienta lub przedsiębiorcy wykonującego przewóz osób lub b) pobieraniu opłaty za przewóz osób, lub c) umożliwianiu zawarcia umowy przewozu lub umożliwianiu uregulowania opłaty za przewóz osób - samochodem osobowym, pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 7 i nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą lub taksówką za pośrednictwem dostarczonych lub udostępnionych do tych celów środków komunikacji elektronicznej, domen internetowych, aplikacji mobilnych, programów komputerowych, systemów teleinformatycznych lub innych środków przekazu informacji.” (art. 4 pkt 24 ustawy o transporcie drogowym). „Pośrednikiem” w tym rozumieniu będą przede wszystkim internetowe platformy transportowe (tj. Uber, Bolt, Free Now i inne), choć będą miały również zastosowanie do centrali telefonicznych korporacji taksówkarskich⁹. Z tym statusem będzie wiązał się szereg obowiązków, za których przestrzeganie pośrednik będzie ponosił finansową odpowiedzialność administracyjną.

Nie wchodząc w zbędne szczegóły, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na obowiązek weryfikacji przez pośrednika, „czy przedsiębiorca, któ-

⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

⁹ Zwróciła na to uwagę wiceminister rozwoju J. Emilewicz w piśmie z 18 października 2017 r. z uwagami do projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym, s. 2, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12303152/12459378/12459381/dokument317287.pdf> (1.8.2019).

remu przekazuje zlecenia przewozu osób, posiada odpowiednią licencję, o której mowa w art. 5b ust. 1, nie później niż: a) przed rozpoczęciem współpracy, b) w terminie 7 dni od dnia upływu terminu ważności licencji posiadanej przez przedsiębiorcę, któremu przedsiębiorca prowadzący pośrednictwo przy przewozie osób przekazuje zlecenia przewozu osób” (art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym). Przepis ten dotyczy głównie relacji między pośrednikiem (np. Uberem) a tzw. partnerem flotowym, czyli firmą, która dysponuje własnymi samochodami przeznaczonymi do przewozu osób oraz użycza je kierowcom, którzy zarejestrowali się w aplikacji mobilnej. Pośrednik taki jak Uber będzie musiał sprawdzić jedynie, czy współpracująca z nim firma partnerska posiada licencję korporacyjną na przewóz osób, natomiast nie będzie musiał już sprawdzać, czy każdy z kierowców pracujących dla firmy partnerskiej posiada licencję indywidualną. To jednak nie oznacza – wbrew temu, co twierdzą niektórzy przedstawiciele branży taksówkarskiej krytykujący ustawę¹⁰ – że pośrednicy będą mogli omijać przepisy ustawy, zlecając kursy nielicencjonowanym kierowcom, którzy zostaną podpięci pod licencjonowane firmy partnerskie. Zgodnie bowiem z art. 5e wprowadzanym przez nowelizację, „[z]abrania się prowadzenia pośrednictwa przy przewozie osób w przewozach okazjonalnych wykonywanych pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 7 osób łącznie z kierowcą.” Pojęcie przewozu okazjonalnego nie zostało jasno zdefiniowane w ustawie¹¹, ale w praktyce utożsamia się go z przewozami wykonywanymi

¹⁰ „Pośrednik ma odpowiadać za to, czy wydaje zlecenie podmiotowi ze stosowną licencją. W tej chwili pod Uberem czy Boltem jest szereg tzw. partnerów, czyli firm skupiających po kilkuset, czasem po kilka tysięcy kierowców. Partner ma mieć stosowną licencję, czyli firmie, która ma pod sobą, dajmy na to, 2,5 tys. samochodów, wystarczy jedna licencja na przewóz osób. Co nam to daje? Nic, projekt utrzymuje fikcję równości, którą mamy w tej chwili. My się domagamy, by pośrednik - i to nawet było w jednej z wcześniejszych wersji projektu - miał też obowiązek weryfikacji tego, czy kierowca ma licencję.” – wypowiedź J. Iglіkowskiego, przewodniczącego związku zawodowego „Warszawski Taksówkarz”, cyt. za: *Senat zajmie się "lex Uber". Szef związku zawodowego taksówkarzy: Ustawa jest dziurawa jak sito*, w: portal gazeta.pl z 9 maja 2019 r. <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114883,24762669,senat-zajmie-sie-lex-uber-szef-zwiazku-zawodowego-taksowkarzy.html> (1.8.2019).

¹¹ W myśl art. 4 pkt 11 ustawy o transporcie drogowym, jest to „przewóz osób, który nie stanowi przewozu regularnego, przewozu regularnego specjalnego albo przewozu wahałowego”.

przez kierowców na podstawie licencji na przewóz osób samochodem osobowym (art. 5b ust. 1 pkt 1)¹². Nawet więc osoby posiadające licencję na przewóz osób samochodem osobowym, którą uzyskać jest znacznie łatwiej niż licencję taksówkarską, nie będą mogły współpracować z internetowymi platformami transportowymi.

A zatem, choć pośrednik rzeczywiście nie będzie miał obowiązku zweryfikowania, czy kierowcy partnera mają licencję, to nie wolno mu będzie zlecać kursów kierowcom nielicencjonowanym, pod rygorem kary pieniężnej w wysokości do 40 000 zł (art. 92a ust. 1 w zw. z pkt 2.20 załącznika nr 3 do ustawy). Rozbicie obowiązku weryfikacji licencji firm partnerskich i zakazu współpracy z kierowcami nieposiadającymi licencji na dwa odrębne i odległe od siebie przepisy (art. 5e i art. 27b ust. 1) jest kolejnym przykładem niezręcznego sposobu sformułowania ustawy – z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji trudno powiedzieć, dlaczego po prostu nie nałożono na pośredników obowiązku weryfikacji posiadania licencji zarówno przez firmy partnerskie, jak i samych kierowców.

Odpłatne przewożenie pasażerów samochodem osobowym będzie więc wymagało uzyskania licencji taksówkarskiej (art. 5b ust. 1 pkt 3). Za przewożenie pasażerów bez licencji kierowcom grozi kara w wysokości nawet do 12 000 zł¹³.

¹² Tak np. w serwisie dla przedsiębiorców: https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/zakladanie-firmy/chce-zalozyc-firme-transportowa/proc_1602-licencja-na-przewoz-osob-samochodem-osobowym (1.8.2019).

¹³ W praktyce inspektoraty transportu drogowego wymierzają kary nie za jedno, ale za dwa naruszenia: wykonywanie transportu drogowego bez wymaganego zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego lub bez wymaganej licencji (zagrożone karą do 12 000 zł) i wykonywanie przewozu okazjonalnego samochodem niespełniającym kryterium konstrukcyjnego (zagrożone karą do 8 000 zł). Suma kar za naruszenia wykryte podczas jednej kontroli drogowej nie może przekroczyć 12 000 zł (art. 92a ust. 3 ustawy o transporcie drogowym). Z uwagi na trudności w podciągnięciu działalności kierowców Ubera czy Bolta pod konkretne przepisy prawa, decyzje administracyjne wydawane są na kilkunastu podstawach prawnych (sic) - art. 4 pkt 11 i 22, art. 5 ust. 1, art. 5b ust. 1, art. 11 ust. 3, art. 18 ust. 4a, art. 87 ust. 1, art. 92a ust. 1, 2 i 6 w zw. z Ip. 1.1 i 2.10 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym. Praktyka inspektoratów została zaaprobowana przez sądy administracyjne - wyroki WSA w Krakowie z 16 kwietnia 2019 r., III SA/Kr 146/19 oraz z 15 stycznia 2019 r., III SA/Kr 1091/18; wyrok WSA

Uregulowanie działalności taksówek, jak również internetowych platform transportowych oraz współpracujących z nimi kierowców stanowi – co oczywiste – ingerencję w konstytucyjną wolność działalności gospodarczej (art. 22 konstytucji), a także w ściśle z nią powiązaną wolność wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 konstytucji)¹⁴. Wolność działalności gospodarczej może podlegać ograniczeniom tylko wtedy, gdy jest to konieczne ze względu na ważny interes publiczny, w szczególności bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, ochronę zdrowia, moralność publiczną albo wolności i prawa innych osób (art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 konstytucji)¹⁵. Nie należy przy tym zapominać, że konstytucja dopuszcza ingerencję w wolność gospodarczą nie ze względu na każdy interes publiczny, lecz tylko ważny interes publiczny. Przez „ważny” interes publiczny rozumie się „wartość wyrażającą się w realizowaniu szczególnie istotnych interesów oraz w zaspokajaniu ważnych potrzeb możliwe dużej liczby jednostek (przy równoczesnym wyrządzaniu zła możliwie jak najmniejszej liczbie ludzi)”¹⁶. Pytanie brzmi, jaki „ważny interes publiczny” przemawia za interwencją państwa w działalność gospodarczą polegającą na odpłatnym przewozie osób.

W uzasadnieniu komentowanej nowelizacji ustawy o transporcie drogowym stwierdzono, że przyjęta regulacja przyczyni się do „wprowadzenia równej i uczciwej konkurencji”, „zapewnienia bezpieczeństwa pasażerów” i

w Olsztynie z 7 listopada 2018 r., II SA/OI 623/18; wyroki WSA w Łodzi z 15 maja 2018 r., III SA/Łd 848/17 oraz z 8 lutego 2018 r., III SA/Łd 900/17; wyroki WSA w Warszawie z 27 lutego 2018 r., VI SA/Wa 2358/17; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23 maja 2018 r., II SA/Go 110/17; wyrok WSA w Gliwicach z 16 marca 2018 r., II SA/Gl 1139/17.

¹⁴ W polskiej konstytucji obie wolności zostały ujęte odrębnie, ale związek między nimi jest oczywisty. Związek ten dostrzega się zwłaszcza w literaturze niemieckiej na gruncie Ustawy Zasadniczej RFN, która nie gwarantuje wprost wolności gospodarczej, a jedynie wolność wykonywania zawodu (art. 12 ust. 1) – A. Wasilewski, S. Biernat, *Wolność gospodarcza w Europie*, Zakamycze 2000, s. 78-82.

¹⁵ W orzecznictwie TK i literaturze przyjmuje się, że podstawą ograniczenia wolności gospodarczej mogą być wartości określone w art. 31 ust. 3 konstytucji oraz inne „ważne interesy publiczne” – wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02; K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 184-207.

¹⁶ M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław 2011, s. 186-187.

„zwiększenia jakości świadczonych usług”¹⁷. Bezpieczeństwo pasażerów jest bez wątpienia wartością konstytucyjną stanowiącą ważny interes publiczny w powyższym rozumieniu¹⁸. Jakość świadczonych usług nie jest ważnym interesem publicznym w uniwersalnym znaczeniu (w innym przypadku należałoby uznać, że dopuszczalne jest uregulowanie dosłownie wszystkich zawodów, bo zawsze można dążyć do poprawy jakości świadczonych przez nie usług), lecz może ona stanowić samoistną przesłankę ingerencji w wolność gospodarczą wyłącznie w przypadku przedstawicieli zawodów zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 konstytucji)¹⁹. Nie podjęto jednak szerzej rozważań na temat konstytucyjnej dopuszczalności ingerencji w wolność gospodarczą przedsiębiorstw oraz współpracujących z nimi kierowców, co należy uznać za poważny – choć niestety w praktyce legislacyjnej powszechny – mankament uzasadnienia nowelizacji.

Podstawową zasadą ingerencji w prawa i wolności człowieka jest zasada proporcjonalności. Zasada proporcjonalności zakłada, że państwo może ograniczyć prawo lub wolność człowieka wyłącznie wtedy gdy jest to konieczne (niezbędne, adekwatne i proporcjonalne *sensu stricto*) dla ochrony innego dobra prawnego. Ograniczeń praw i wolności człowieka nie można domniemywać, lecz muszą one zawsze wynikać z przepisów ustawy. Można więc powiedzieć, że prawo człowieka jest regułą, a ograniczenie tego prawa – wyjątkiem, którego nie można interpretować rozszerzająco. To samo tyczy się wolności gospodarczej.

W polskiej nauce prawa zwraca się uwagę, że ingerencja państwa w nieskrępowaną działalność gospodarczą powinna być poprzedzona analizą, czy rzeczywiście jest ona absolutnie nieodzowna dla ochrony ważnego interesu publicznego (mówi się nawet o ciężarze dowodu spoczywającym w

¹⁷ Uzasadnienie projektu, *op. cit.*, s. 2 i 12.

¹⁸ Por. wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., K 33/98.

¹⁹ M. Szydło, uwaga z nb. 31 i 53 do art. 17, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis.

tym zakresie na ustawodawcy)²⁰. Ustawodawca powinien regulować tylko te obszary rodzaje działalności gospodarczej, które wymagają wysokich kwalifikacji, opierają się na szczególnym stosunku zaufania między klientem a usługodawcą oraz wiążą się z poważnym ryzykiem dla dobra jednostek w przypadku nierzetelnego wykonania usługi²¹. Krytycznie ocenia się nadmierną skłonność ustawodawcy do regulowania wielu sfer działalności gospodarczej, nie tyle w interesie publicznym, co ze względu na partykularne interesy poszczególnych grup zawodowych²².

Jak się wydaje, przykładem takiej nadmiernej aktywności regulacyjnej państwa jest utrzymywanie wymogu licencji na odpłatny przewóz osób (taksówkarskich i innych). O ile w zasadzie można zgodzić się z ustawodawcą, że komentowana nowelizacja prowadzi do wyrównania szans taksówkarzy i kierowców internetowych platform transportowych (po wejściu w życie wymagania wobec tych grup zawodowych będą niemal identyczne), to nie można się zgodzić, że przyczyni się ona w istotny sposób do poprawy jakości usług i zapewnienia bezpieczeństwa pasażerów. Zawód taksówkarza nie wymaga szczególnie wysokich na tle całego społeczeństwa kwalifikacji (67% Polaków posiada prawo jazdy²³), ani nie jest zawodem zaufania publicznego (klient nie powierza taksówkarzowi wrażliwych informacji na swój temat jak adwokatowi, ani nie powierza w jego ręce życia i zdrowia jak lekarzowi). Co prawda taksówkarz jest w pewnym sensie odpowiedzialny za bezpieczne dowiezienie pasażera do miejsca docelowego, a zatem powinien być osobą wykwalifikowaną do prowadzenia samochodu, ale to samo można powiedzieć o każdym kierowcy. Skoro ustawodawca zezwala wszystkim kierowcom na nieodpłatny przewóz osób na podstawie samego prawa jazdy (bez wszystkich wymogów związanych

²⁰ J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 294-295.

²¹ R. W. Kaszubski, K. Radzikowski, *Wolność gospodarcza i warunki dopuszczalności jej ograniczeń. Część I*, w: „Glosa” nr 3/2000, s. 1-2.

²² J. Ciapała, *op. cit.*, s. 284-285 i 288.

²³ Komunikat CBOS nr 113/2018 z badań: *Zachowania kierowców oraz postawy wobec uczestników ruchu drogowego* s. 5, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_113_18.PDF (1.8.2019).

z uzyskaniem licencji), to w sposób dorozumiany musi zakładać, że takie podróże są bezpieczne. Jedyna różnica między prowadzeniem samochodu przez kierowcę z samym prawem jazdy a prowadzeniem samochodu przez kierowcę z licencją taksówkarską polega na tym, że to pierwsze jest odpłatne, a to drugie nieodpłatne. Z punktu widzenia bezpieczeństwa pasażera różnicy nie ma – w innym przypadku należałoby powiedzieć, że zdecydowana większość podróży samochodem w Polsce jest niebezpieczna, bo za kierownicą nie siedzą taksówkarze. W tym kontekście trudno jest bronić tezy, że spełnienie przez taksówkarzy formalności związanych z uzyskaniem licencji jest niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa pasażerów. Jedynym racjonalnym, choć pozaprawnym, wytłumaczeniem utrzymania licencjonowania usługi przewozu osób jest troska o utrzymanie cen kursów na poziomie gwarantującym taksówkarzom satysfakcjonujący zarobek – nie jest to jednak „ważny interes publiczny”, lecz interes partykularny. Innymi słowy, utrzymanie regulacji dostępu do zawodu taksówkarza (czy też szerzej: kierowcy pracującego przy przewożeniu osób) nie służy „zaspokajaniu ważnych potrzeb możliwe dużej liczby jednostek (przy równoczesnym wyrządzaniu zła możliwie jak najmniejszej liczbie ludzi)”²⁴, ponieważ w sposób oczywisty służy zabezpieczeniu interesów mniejszości (taksówkarzy), kosztem interesów większości (pasażerów korzystających z taksówek oraz internetowych platform transportowych, a także kierowców tych ostatnich), zmuszonej do ponoszenia wyższych kosztów przewozu osób.

Dlatego też jestem zdania, że komentowana nowelizacja nie powinna zrównywać ciężarów nakładanych na taksówkarzy i kierowców internetowych platform transportowych, lecz powinna znieść te ciężary w odniesieniu do taksówkarzy – wtedy cel ustawy, jakim jest zrównanie warunków działalności, zostałby osiągnięty, bez niekoniecznej ingerencji w wolność gospodarczą i wolność wyboru zawodu kierowców.

²⁴ Zob. przyp. 13.

Tym niemniej pozytywnie należy ocenić zmiany liberalizujące warunki uzyskania licencji na przewóz osób oraz licencji taksówkarskiej. W przypadku licencji na przewóz osób zniesiono dwa uciążliwe wymogi w postaci posiadania 9000 euro na pierwszy pojazd przeznaczony do transportu drogowego i 5000 euro na każdy następny oraz certyfikatu kompetencji zawodowych przez przynajmniej jedną z osób zarządzających przedsiębiorstwem (w art. 5c w ust. 1 uchylono pkt 2-3). W przypadku licencji taksówkarskiej zniesiono wymóg ukończenia szkolenia potwierdzonego zdaniem egzaminu ze znajomości topografii oraz przepisów prawa miejscowego, obowiązujący w miastach powyżej 100 000 mieszkańców, w których wymaga tego uchwała rady miasta (w art. 6 w ust. 1 w pkt 2 uchylono lit. c). W dobie powszechnej dostępności technologii elektronicznej nawigacji na telefonach komórkowych tego rodzaju egzamin jest zbędny. Mając jednak na względzie wątpliwości wyrażone powyżej co do konieczności regulacji zawodu taksówkarza, można się zastanawiać, czy w ogóle nie należałoby się zdecydować na całkowitą, a nie tylko częściową deregulację działalności gospodarczej polegającej na odpłatnym przewozie osób.

Pozytywnie należy ocenić również wyraźne przyzwolenie na używanie aplikacji mobilnych do rozliczania opłat za usługę (art. 13b ustawy o transporcie drogowym). Co prawda żaden przepis prawa nigdy nie zabraniał używania takich aplikacji, ale obowiązek posiadania taksometru tradycyjnego został przewidziany w aktach prawa miejscowego określających przepisy porządkowe dla taksówkarzy²⁵, a niezależnie od tego z przepisów o VAT wynikał obowiązek posiadania kasy fiskalnej. Przepisy porządkowe będą wymagały dostosowania do art. 13b ustawy o transporcie drogowym. Na krytykę zasługuje jedynie ogólnikowy sposób sformułowania wytycznych dla ministra infrastruktury i ministra finansów co do treści rozporządzenia mającego określić wymagania funkcjonalne dla aplikacji mobil-

²⁵ Takie przepisy są stanowione na podstawie art. 15 ust. 5 ustawy z dnia - Prawo przewozowe 15 listopada 1984 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1983 ze zm.).

nej oraz sposób zabezpieczenia gromadzonych przez nią danych, przy uwzględnieniu „potrzeby prawidłowego naliczania opłat za przewóz osób oraz zabezpieczenia danych gromadzonych przez aplikację mobilną.” Tak sformułowane wytyczne są zbyt ogólne, ponieważ określenie wymagań i sposobu zabezpieczeń danych przez aplikację mobilną w sposób „prawidłowy” jest nader oczywiste – ponieważ art. 13b jest jedynym przepisem dotyczącym tej materii, ministrom została pozostawiona niemal nieograniczona swoboda w uregulowaniu aplikacji mobilnych stosowanych w usługach transportowych. W orzecznictwie TK przyjmuje się co prawda, że stopień szczegółowości wytycznych może się różnić w zależności od materii podlegającej regulowanej, ale jednocześnie absolutnie wyklucza się dopuszczalność wytycznych całkowicie blankietowych²⁶.

Konkluzja

Komentowana nowelizacja zasługuje na pozytywną ocenę w zakresie, w jakim liberalizuje warunki dostępu do zawodu taksówkarza, tworząc kierowcom szersze pole do korzystania z konstytucyjnie zagwarantowanej wolności gospodarczej oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu. Pewne wątpliwości budzi jednak ograniczenie się ustawodawcy tylko do częściowej deregulacji zawodu taksówkarza, rozciągnięcie wymogów z nim związanych na kierowców internetowych platform transportowych, brak w uzasadnieniu projektu ustawy analizy konieczności z punktu widzenia interesu publicznego ingerencji w wolność gospodarczą kierowców oraz blankietowe sformułowanie wytycznych do rozporządzenia regulującego wymagania dla aplikacji mobilnych.

²⁶ Zob. np. wyroki TK z: 16 stycznia 2007 r., U 5/06; 4 listopada 2014 r., U 4/14; 19 grudnia 2017 r., U 1/14.

Artur Pietruszka

Analiza ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy został przedstawiony Sejmowi przez Radę Ministrów w dniu 14 marca 2019 r. (druk sejmowy nr 3298). Projekt skierowano do I czytania do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 21 marca 2019 r. Następnie, w dniu 25 kwietnia 2019 r. na posiedzeniu Sejmu odbyło się II czytanie projektu ustawy. Senat nie wniósł poprawek do projektu ustawy. Ustawę przyjęto w dniu 26 kwietnia 2019 r. W głosowaniu nad ustawą wzięło udział 404 posłów, spośród których 239 było za przyjęciem ustawy, 144 głosowało przeciw, a 21 wstrzymało się od głosu. Ustawa została ogłoszona w dniu 12 czerwca 2019 r. (Dz. U. z 2019 r., poz. 1080), a weszła w życie po upływie 14 dni, to jest w dniu 26 czerwca 2019 r., z wyjątkiem przepisu art. 1 pkt 5 lit. e ustawy, który wejdzie w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Charakter ustawy

Ustawa jest ustawą nowelizującą ustawy: z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej jako: „u.k.u.r.”); z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze; z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa; z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa

Ustawa nie zawiera upoważnień do wydawania rozporządzeń.

Cel ustawy

Ustawa stanowi kontynuację zmian zasad obrotu nieruchomościami rolnymi, wprowadzonymi ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o

zmianie niektórych ustaw²⁷, które – zgodnie z intencjami projektodawcy – mają na celu realizację konstytucyjnej zasady, że podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu omawianej ustawy, „propozycje nowych regulacji lub zmian obowiązujących przepisów stanowią odzwierciedlenie doświadczeń w stosowaniu obowiązujących przepisów lub wiążą się z realizacją postulatów zgłaszanych przez środowiska rolnicze”²⁸. Wskazuje się nadto, że nie odstępując od przyjętej w 2016 r. zasady, zgodnie z którą nabywcą nieruchomości rolnej może być jedynie rolnik indywidualny, zdecydowano o złagodzeniu ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi²⁹.

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

Ustawa wprowadza zmiany przede wszystkim w u.k.u.r. i łagodzi ograniczenia związane z obrotem nieruchomościami rolnymi. Za najistotniejsze modyfikacje należy uznać: rozszerzenie katalogu przypadków wyłączających stosowanie przepisów u.k.u.r. (art. 1 pkt 2 ustawy), doprecyzowanie definicji pojęcia „gospodarstwa rolnego” (art. 1 pkt 4 ustawy), złagodzenie rygorów u.k.u.r. w odniesieniu do nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 1 ha (art. 1 pkt 5 lit. b tiret drugie ustawy), rozszerzenie katalogu przypadków uprawniających do nabycia nieruchomości rolnych, bez potrzeby ubiegania się o uzyskanie zgody Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (art. 1 pkt lit. b tiret trzecie ustawy), skrócenie okresu zobowiązania nabywcy gospodarstwa rolnego do jego osobistego prowadzenia z 10 do 5 lat (art. 1 pkt 6 lit. a ustawy) oraz wyłączenie z prawa pierwokupu akcji i udziałów spółek kapitałowych, które są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni mniejszej niż 5 ha (art. 1 pkt 9 lit. a ustawy).

²⁷ Tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 869; dalej również jako: „ustawa z 2016 r.”.

²⁸ Uzasadnienie projektu ustawy, s. 3.

²⁹ Tamże.

Opinia na temat ustawy

Przed przejściem do oceny konkretnych rozwiązań trzeba wskazać, że zasady obrotu nieruchomościami rolnymi zostały zasadniczo zmienione i poddane zaostzonemu rygorowi prawnemu w 2016 r. na podstawie wyżej przywołanej ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. Ustawodawca zdecydował się na tę zmianę w związku z upływem – w dniu 1 maja 2016 r. – okresu przejściowego, związanego z nabywaniem nieruchomości rolnych i leśnych przez cudzoziemców³⁰.

Nie wdając się w tym miejscu w szczegółowe rozważania na temat ustawy z 2016 r. należy jedynie wspomnieć, iż wzbudziła one zasadnicze wątpliwości konstytucyjne – szczególnie z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji, jak i spowodowała problemy w praktyce obrotu nieruchomościami rolnymi³¹.

Nadto, na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny oczekuje sprawa z połączonych wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich, grupy posłów oraz grupy senatorów w sprawie zgodności z Konstytucją RP niektórych przepisów tej ustawy³². Na uwagę zasługuje też fakt, że w zaledwie trzyletnim okresie od wejścia w życie ustawy z 2016 r. do dnia wejścia w życie omawianej nowelizacji, Sąd Najwyższy aż czterokrotnie rozstrzygał zagadnie-

³⁰ Zob. art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 2278).

³¹ Zob. np. W. Fortuński, M. Kupis, *Uwagi do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2016, nr 2; M. Pyziak-Szafnicka, *Zasadnicze problemy prawne związane z nowym unormowaniem obrotu nieruchomościami rolnymi* [w:] *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej* pod red. P. Księżaka i J. Mikołajczyk, Warszawa 2017, s. 15-23; M. Bidziński, M. Chmaj, B. Uliasz, *Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa-aspekt konstytucyjnoprawny*, Toruń 2017, *passim*; J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019, *passim*.

³² Sprawa wpłynęła do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 11 lipca 2016 r. Jest zarejestrowana pod sygnaturą K 36/16.

nia prawne budzące rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych, dotyczące ustawy z 2016 r.³³

Omawiana ustawa stanowi niejako odpowiedź na dostrzeżone przez doktrynę i orzecznictwo problemy, jakie po 30 kwietnia 2016 r. wyłoniły się w praktyce obrotu nieruchomościami rolnymi.

Za jedną z najistotniejszych zmian należy uznać rozszerzenie katalogu wyjątków od zasady, zgodnie z którą nabywcą nieruchomości rolnej może być jedynie rolnik indywidualny (art. 2a ust. 3 u.k.u.r.). Po nowelizacji omawianego ograniczenia nie stosuje się między innymi do nabycia nieruchomości rolnej: położonej w granicach administracyjnych miasta; o powierzchni mniejszej niż 1 ha; w toku postępowania egzekucyjnego i upadłościowego; w wyniku zniesienia współwłasności, podziału majątku wspólnego po ustaniu małżeństwa oraz działu spadku lub podziału, przekształcenia lub łączenia spółek prawa handlowego. Nadto, w razie nabycia nieruchomości przez małżonków do majątku wspólnego wystarczające jest spełnienie wymogów dotyczących nabywcy przez jednego z małżonków.

Wszystkie powyższe zmiany trzeba ocenić pozytywnie, choć jednocześnie trzeba pamiętać, iż ich wprowadzenie było spowodowane niedostatkami ustawy z 2016 r.³⁴

Jednym z bardziej krytykowanych rozwiązań ustawy z 2016 r. było wprowadzenie zakazu zbywania i oddawania w posiadanie nieruchomości innym podmiotom w okresie 10 lat od nabycia nieruchomości rolnej³⁵.

³³ Uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 18 maja 2017 r., III CZP 13/17; z dnia 22 czerwca 2017 r., III CZP 24/17; z dnia 24 sierpnia 2017 r., III CZP 35/17; z dnia 7 września 2018 r., III CZP 32/18.

³⁴ Zob. w odniesieniu do nabycia nieruchomości rolnej w postępowaniu egzekucyjnym uzasadnienie uchwały SN z dnia 18 maja 2017 r., III CZP 13/17.

³⁵ Zob. opinię Rady Legislacyjnej z dnia 26 lutego 2016 r. - <https://radalegisacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-26-lutego-2016-r-o-projekcie-ustawy-o-wstrzymaniu-sprzedazy-nieruchomosci-zasobu> [dostęp: 31.07.2019]

Należy wskazać, że mimo skrócenia tego okresu do 5 lat, regulacja nadal budzi znaczne wątpliwości konstytucyjne, bowiem drastycznie ogranicza prawo dysponowania przedmiotem własności (art. 64 Konstytucji). *Ratio legis* jest w tym przypadku wykorzystywanie nieruchomości rolnych zgodnie z ich przeznaczeniem³⁶, zaś argumentem za jego wprowadzeniem ma być art. 23 Konstytucji RP. Należy jednak zauważyć, że środek zastosowany przez ustawodawcę jest nieproporcjonalny do osiągnięcia zamierzonego rezultatu, bowiem uniemożliwia oddanie nieruchomości w posiadanie także podmiotowi, który będzie wykorzystywał grunt rolny zgodnie z jego przeznaczeniem.

W dotychczasowym stanie prawnym jedyną możliwość skutecznego zbycia lub oddania w posiadanie nieruchomości dawała zgoda sądu, który na wniosek nabywcy mógł wyrazić zgodę na dokonanie czynności prawnej, jeżeli konieczność jej dokonania wynikała z przyczyn losowych, niezależnych od nabywcy. Omawiana nowelizacja zmienia ten tryb; w nowym stanie prawnym zgodę w drodze decyzji administracyjnej będzie wyrażał Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, gdy zajdzie przypadek uzasadniony ważnym interesem nabywcy nieruchomości rolnej lub interesem publicznym. Zmiana polega więc na wprowadzeniu szerszych – jak się wydaje – przesłanek wyrażenia zgody na zbycie lub oddanie w posiadanie nieruchomości rolnej. Z uwagi jednak na użycie w przepisie zwrotów niedookreślonych trudno wskazać, czy nowelizacja spowoduje faktyczne ułatwienie dokonywania tego rodzaju czynności prawnych, a w konsekwencji – nie sposób na obecnym etapie ocenić, czy omawiany zakaz jest środkiem proporcjonalnym do zamierzonego celu regulacji.

W dalszej kolejności zwraca uwagę niespójność znowelizowanych przepisów. Omawiana ustawa, jak już wyżej wskazano, wprowadziła możliwość nabycia nieruchomości rolnej na przykład w toku postępowania o podział majątku. Nie jest wówczas konieczne spełnienie przez nabywcę kryteriów

³⁶ Uzasadnienie projektu ustawy, s. 10.

rolnika indywidualnego. Jednakże, ustawodawca nie powiązał tej zmiany ze zwolnieniem osoby nabywającej własność w drodze podziału majątku ze zwolnieniem z obowiązku osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez 5 lat (art. 2b ust. 4 u.k.u.r.). Takie rozwiązanie może prowadzić do wyłączenia możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez rozwiedzionego małżonka, który po orzeczeniu rozwodu nie będzie kontynuował pracy w gospodarstwie rolnym. Dla nałożenia tak daleko idącego obowiązku trudno jest znaleźć uzasadnienie.

Wypada jeszcze odnieść się do rozszerzenia definicji „osoby bliskiej” w u.k.u.r. poprzez włączenie w zakres tego pojęcia rodzeństwa rodziców oraz pasierbów. Należy uznać tę zmianę za pozytywną, choć niewystarczającą. Krąg osób bliskich w u.k.u.r. po nowelizacji nadal pozostaje stosunkowo wąski i nie obejmuje krewnych małżonka, jak również osób pozostających we wspólnym pożyciu oraz dalszych krewnych opiekujących się osobami starszymi w gospodarstwie rolnym. Aktualne pozostają zatem zarzuty arbitralnego i pozbawionego uzasadnienia wyznaczenia kręgu osób bliskich³⁷.

„Osoba bliska” w rozumieniu u.k.u.r. nie musi być rolnikiem indywidualnym, aby nabyć nieruchomość rolną. Wprowadzenie takiego wyjątku niewątpliwie wiąże się z zasadą wyrażoną w art. 23 zdanie pierwsze Konstytucji RP, zgodnie z którą podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. W doktrynie prawa konstytucyjnego nie budzi wątpliwości, że w cytowanym przepisie chodzi o rodzinę w rozumieniu art. 18 Konstytucji RP³⁸. Wobec tego, pominięcie wskazanych wyżej kategorii osób bli-

³⁷ Por. J. Mikołajczyk, *Pojęcie osoby bliskiej w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego...* [w:] *Nieruchomości rolne w praktyce...*; H. Ciepla, *Aspekty prawne obrotu gruntami rolnymi od 30.04.2016 na nowych zasadach ustalonych w ustawie z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w ustawie z dnia 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Rejent” 2016, nr 9.

³⁸ L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 23 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I* pod red. L. Garlickiego i M. Zubika, Warszawa 2016, uwaga nr 5.

skich w przepisie art. 2 pkt 6 u.k.u.r. – w brzmieniu po nowelizacji – nadal nie znajduje uzasadnienia konstytucyjnego³⁹.

Konkluzja

Omawianą ustawę należy ocenić z dużą ostrożnością. Realizuje ona niektóre postulaty *de lege ferenda* formułowane po wejściu w życie słusznie krytykowanej ustawy z 2016 r. Wydaje się jednak, że przyjęta ustawa stanowi tylko półśrodek i nie rozwiązuje wielu problemów, zaś niektóre ze znowelizowanych przepisów stanowią kontynuację kazuistycznej metody regulacji obrotu nieruchomościami rolnymi, która powoduje trudności w interpretacji przepisów u.k.u.r.⁴⁰.

Nie można również pominąć w ocenie ustawy tego, iż większość – jeżeli nie wszystkie – problemów, które nowa regulacja rozwiązuje, została stworzona przez niestaranny i nadmiernie pośpieszny tryb procedowania nad ustawą z 2016 r. Trudno bowiem chwalić ustawodawcę za naprawianie własnych błędów i to pod wpływem niemal jednogłośnie krytyki nauki prawa. Proces legislacyjny w takim kształcie zasługuje na surową krytykę, bowiem nie realizuje jednej z podstawowych zasad obowiązujących w demokratycznym państwie prawnym – zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa⁴¹. W tym kontekście budzi szczególne niezrozumienie sytuacja, w której Trybunał Konstytucyjny od ponad trzech lat nie rozpoznał wniosku o zbadanie zgodności przepisów ustawy z 2016 r. z ustawą zasadniczą.

³⁹ Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 18 [w:] Konstytucja...*, uwaga nr 12.

⁴⁰ Z. Truszkiewicz, *O kilku podstawowych zagadnieniach na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II)*, „Rejent” 2017, nr 11, s. 41.

⁴¹ Por. uzasadnienia uchwał Sądu Najwyższego: z dnia 18 maja 2017 r., III CZP 13/17 i z dnia 24 sierpnia 2017 r., III CZP 35/17.

Hanna Wiczanowska

Analiza ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 roku o zmianie ustawy - Prawo farmaceutyczne oraz niektórych innych ustaw

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy Prawo farmaceutyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 959) wniosła do Sejmu Rada Ministrów w dniu 12 marca 2019 r. Nadano mu numer druku sejmowego 3303. Pierwsze czytanie zostało przeprowadzone na posiedzeniu Komisji Zdrowia w dniu 3 kwietnia 2019 roku. Ustawę uchwalono w dniu 4 kwietnia 2019 roku większością głosów: 417 za, 0 przeciw, 2 wstrzymujących się. Uchwałą z dnia 12 kwietnia 2019 roku, Senat wniósł poprawki do ustawy. Dnia 25 kwietnia 2019 roku zostały one rozpoznane na posiedzeniu Sejmu. W dniu 9 maja 2019 roku ustawa została podpisana przez Prezydenta. Ustawę ogłoszono w Dzienniku Ustaw RP w dniu 22 maja 2019 roku, a weszła ona w życie z dniem 6 czerwca 2019 roku. *Vacatio legis* wyniosło 14 dni.

Charakter ustawy

Ustawa stanowi nowelizację 3 następujących ustaw:

- Ustawy z dnia 6 września 2001 r. - Prawo farmaceutyczne,
- Ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej,
- Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw.

Omawiana ustawa zawiera liczne upoważnienia do wydania rozporządzeń wykonawczych.

Cel ustawy

Zasadniczym celem proponowanej nowelizacji jest gruntowna zmiana podejścia do sposobu penalizacji zachowań związanych z obrotem produktami leczniczymi, przede wszystkim w kontekście zdiagnozowanego, działającego na szeroką skalę, procederu tzw. „odwróconego łańcucha dystrybucji produktów leczniczych”. Mechanizm ten, polegający w uproszczeniu na pozyskiwaniu leków z rynku detalicznego w celu ich odsprzedaży za granicę za cenę wielokrotnie wyższą aniżeli dopuszczalna (w przypadku leków refundowanych) cena krajowa - powoduje daleko idące niedobory na rynku detalicznym oraz brak dostępności leków, w tym ratujących życie, które występują na terenie całego kraju i powodują poważne zagrożenie dla prawidłowo prowadzonych procesów leczniczych pacjentów stosujących leki stanowiące przedmiot „odwróconego łańcucha dystrybucji produktów leczniczych”, a nawet w skrajnych przypadkach zagrożenie dla ich życia i zdrowia.

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

W założeniu jej twórców, proponowana nowelizacja prowadzi do usankcjonowania zachowań związanych zarówno z prowadzeniem aptek i hurtowni, biorących udział w „odwróconym łańcuchu dystrybucji produktów leczniczych”, jak i działaniem podmiotów wykorzystujących produkty lecznicze pozyskane w ten sposób. Projektowane przepisy wprowadzają nadto odpowiedzialność karną za zachowania powiązane z nakazami i zakazami określonymi w Prawie farmaceutycznym, co mając na względzie reglamentowany charakter obrotu produktami leczniczymi, wydaje się szczególnie istotne. Projekt przewiduje ponadto doprecyzowanie uregulowań umożliwiających sprzedaż wysyłkową przez apteki ogólnodostępne i punkty apteczne oraz określa zasady dostarczania produktów leczniczych osobom posiadającym orzeczenie o niepełnosprawności lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, czy też zasady dostarczania wyrobów medycznych przez apteki ogólnodostępne lub punkty apteczne.

Opinia na temat ustawy

Analizę niniejszej ustawy należy rozpocząć od przepisu art. 1 pkt 6, który dokonuje zmiany brzmienia art. 86a Ustawy - Prawo farmaceutyczne. W stanie prawnym sprzed nowelizacji zakazane było zbywanie produktów leczniczych przez aptekę ogólnodostępną lub punkt apteczny hurtowni farmaceutycznej, innej apteki ogólnodostępnej lub innemu punktowi aptecznemu. Unormowania ustawy nowelizującej odeszły od zasady polegającej na enumeratywnym wymienieniu podmiotów, którym apteka ogólnodostępna lub punkt apteczny nie może zbywać produktów leczniczych na rzecz stworzenia katalogu enumeratywnie wyliczonych sytuacji, w których apteka ogólnodostępna lub punkt apteczny może zbywać taki produkt, równocześnie przewidując sytuacje, kiedy podmioty te mogą za zgodą właściwego miejscowo wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego przekazać produkty lecznicze. Jednocześnie, zgodnie z art. 86a ust. 1 pkt 1 zbycie produktu leczniczego może nastąpić w celu bezpośredniego zaopatrywania ludności, w tym nieodpłatnie pacjentowi - wyłącznie na potrzeby jego leczenia. Jak słusznie zaznaczono w opinii Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z dnia 2 kwietnia 2019 roku do projektu nowelizowanej ustawy, jej przepisy nie precyzują znaczenia terminu: "bezpośredniego zaopatrywania ludności". Brak definicji legalnej wspomnianego terminu wywołuje poważne wątpliwości pod kątem reguł przyzwoitej legislacji, tj. zasady pewności i określoności prawa wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego wyśłowionej w art. 2 Konstytucji. Jest to tym bardziej niepokojące, iż na gruncie Prawa farmaceutycznego naruszenie wspomnianego przepisu wiąże się z sankcją karną przewidzianą w art. 126 b - Prawa farmaceutycznego, która została dodatkowo zaostrzona na mocy ustawy nowelizującej. W tym kontekście wypada przypomnieć, iż zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, „materialne elementy czynu, uznanego za przestępczy, muszą być zdefiniowane w ustawie (zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy) w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny”. W postanowie-

niu z dnia 13 czerwca 1994 r., sygn. S 1/94, Trybunał Konstytucyjny kwalifikuje powyższe wymogi jako pochodną zasady określoności czynu zabronionego: *nullum crimen sine lege*, co wynika z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Należy zatem uznać, że znamiona czynu zabronionego nie są dostatecznie określone, gdyż relacja pomiędzy dozwolonym zbywaniem produktów leczniczych a czynem zabronionym nie jest wystarczająco precyzyjna.

Nowelizacja przepisu art. 86a Prawa farmaceutycznego wprowadziła także wysoki stopień niepewności prawnej dotyczącej możliwości sprzedaży produktów leczniczych podmiotom innym niż osoby fizyczne oraz rozróżnienia pomiędzy pojęciem nabywcy (pacjenta) a płatnika np. w kontekście pensjonariuszy DPS, podopiecznych domów dziecka lub podopiecznych organizacji pożytku publicznego. Niepewność ta stała się przedmiotem komunikatu Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia - M. Miłkowskiego z dnia 19 czerwca 2019 roku, PL.4604.1.2019.ŁS. Zgodnie z przedstawionym komunikatem, "jeżeli wystawiana jest faktura (jeżeli jest taka potrzeba) musi ona być wystawiona na tę osobę, na którą przepisano produkt leczniczy, natomiast jako płatnik może być wskazany ten podmiot który faktycznie płaci". Niejasne formułowanie przepisów ponownie prowadzi bowiem do naruszenia zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dowodem tego jest również zapowiadana przez Radę Ministrów powtórna nowelizacja art. 86a Prawa farmaceutycznego. Nie ulega przy tym wątpliwości, iż kilkakrotne nowelizowanie w krótkim odstępie czasu tego samego przepisu osłabiać może stopień zaufania obywateli do jakości tworzonego przez państwo prawa. W tym kontekście warto dodać, że zgodnie z koncepcją moralności prawa L.L. Fullera, stabilność prawa stanowi jeden z jakościowych wymogów legalności (ang. *quality requirements of legality*).

Przechodząc do przepisów prawnokarnych z art. 1 pkt 9-11 ustawy nowelizującej, należy je rozpatrywać jako ograniczenia zasady konstytucyjnej w postaci wolności działalności gospodarczej z art. 22 Konstytucji, która stanowi jeden z elementów społecznej gospodarki rynkowej. Zgodnie z

przesłankami zawartymi we wspomnianym przepisie, ograniczenia wolności gospodarczej dopuszczalne są jeśli są zawarte w ustawie oraz ze względu na przesłankę ważnego interesu publicznego. Wymóg formalny w postaci ograniczeń ustawowych został w tym przypadku spełniony. Zgodnie z intencjami projektodawców, należy także podkreślić iż wprowadzenie nowelizacji Prawa farmaceutycznego ma służyć ochronie zdrowia poprzez zapobieganie deficytowi leków spowodowanego zjawiskiem „odwróconego łańcucha dystrybucji produktów leczniczych”. Należy przy tym pamiętać, że ochrona zdrowia należy także do zamkniętego katalogu celów uzasadniających ingerencję w podstawowe prawa i wolności zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przez co można ją uznać za ważny interes publiczny. Trzeba przy tym podkreślić, że zgodnie z wyrokiem TK z 17 grudnia 2003 roku, SK 15/02 - odwołanie się do kategorii interesu publicznego w art. 22 Konstytucji nie oznacza pozostawienia ustawodawcy swobody w określaniu rodzaju chronionego interesu. Z tego względu nawet przesłanka ważnego interesu publicznego nie wyłącza zastosowania zasady proporcjonalności. W konsekwencji, między celem ingerencji państwa a zastosowanymi środkami prawnymi, powinna być zachowana zgodność i wyważone proporcje. W odniesieniu do każdego z powyższych czynów zabronionych należałoby zatem rozważyć zachowanie właściwych proporcji pomiędzy celem w postaci ochrony zdrowia (zapobieganie deficytowi leków) oraz wolności działalności gospodarczej aptekarzy lub innych podmiotów podlegających regulacji wspomnianej ustawy.

Konkluzja

Najpoważniejszy problem w ramach omawianej ustawy stanowi znowelizowany w jej art. 1 pkt 9, art. 86a Prawa farmaceutycznego i zastosowany w nim zwrot nieostry w postaci "bezpośredniego zaopatrywania ludności". Narusza on bowiem nie tylko zasady przyzwoitej legislacji wywodzone z art. 2 Konstytucji, ale także zasadę nullum crimen sine lege, poprzez brak precyzyjnie określonej granicy pomiędzy dopuszczalnym zbyciem produktów leczniczych a czynem zabronionym. Wątpliwość prawną budzą

ponadto rządowe plany kolejnej nowelizacji art. 86a Prawa farmaceutycznego, co podważa zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Marcin Szwed

Analiza ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁴² został wniesiony do Sejmu w dniu 17 kwietnia 2019 r. przez grupę posłów klubu parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość. Początkowo projekt⁴³ miał dużo szerszy zakres – zakładał m.in. nowelizację ustawy o Sądzie Najwyższym w zakresie procedury wyboru Pierwszego Prezesa i Prezesów SN oraz rozszerzenie kompetencji Izby Dyscyplinarnej. W dniu 25 kwietnia 2019 r. wnioskodawcy złożyli jednak autopoprawkę⁴⁴, która zawężyła zakres projektu do kwestii związanych z uchyleniem procedury odwoławczej od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w sprawach dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego.

Pierwsze czytanie projektu odbyło się w dniu 25 kwietnia 2019 r. W tym samym dniu odbyły się też dwa pozostałe czytania i uchwalenie Ustawy przez Sejm. W dniu 26 kwietnia 2019 r. Ustawa została rozpatrzona przez Senat, który nie zdecydował się na wniesienie jakichkolwiek poprawek.

Ustawa została podpisana przez Prezydenta w dniu 15 maja 2019 r. i w tym samym dniu ogłoszona w Dzienniku Ustaw (poz. 914). Zgodnie z jej art. 4, weszła ona w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia, tj. w dniu 23 maja 2019 r.

⁴² Dalej jako: „Ustawa”.

⁴³ Druk sejmowy nr 3396.

⁴⁴ Druk sejmowy nr 3396-A.

Charakter ustawy

Ustawa dokonuje nowelizacji dwóch aktów normatywnych – ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r., poz. 84, 609 i 730) oraz ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2107 oraz z 2019 r., poz. 125). Nie zawiera upoważnień do wydania rozporządzeń.

Cel ustawy

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu, celem ustawy było wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie o sygn. akt K 12/18⁴⁵, w zakresie, w jakim stwierdzał on niekonstytucyjność powierzenia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu kompetencji do rozpoznawania odwołań od uchwał KRS w sprawach dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. W uzasadnieniu wskazano, że w świetle takiego rozstrzygnięcia TK, najbardziej optymalnym rozwiązaniem było całkowite wyłączenie drogi odwoławczej od uchwał KRS w tego typu przypadkach. Zdaniem wnioskodawców, brak możliwości zaskarżania uchwał KRS nie koliduje ze standardami europejskimi.

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

Jak już wskazałem, ustawa likwiduje drogę odwoławczą od uchwał KRS w sprawach dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. W dalszym ciągu możliwe będzie natomiast wnoszenie odwołań od uchwał KRS w sprawach dotyczących powołania na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 2 Ustawy). Takie rozwiązanie stanowi wyjątek od zasady określonej w art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2107 oraz z 2019 r. poz. 125), zgodnie z którą „w spra-

⁴⁵ OTK-A 2019, poz. 17.

wach nieuregulowanych w ustawie, do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz do sędziów, urzędników i pracowników tego Sądu, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące Sądu Najwyższego”.

W art. 3 ustawy zawarto przepis przejściowy umarzający z mocy z prawa wszczęte i niezakończone przed wejściem w życie ustawy postępowania przed NSA dotyczące odwołań od uchwał KRS w sprawach dotyczących powołania na stanowisko sędziego SN.

Opinia na temat ustawy

Zarówno tryb uchwalenia ustawy, jak i jej treść, budzą poważne wątpliwości pod kątem zgodności z Konstytucją oraz europejskimi standardami praworządności.

Proces legislacyjny, w jakim doszło do uchwalenia ustawy, obarczony był dwoma podstawowymi mankamentami, które niestety nader często występują w obecnej kadencji Sejmu. Mowa tu oczywiście o wniesieniu projektu przez posłów, a nie Radę Ministrów, co wykluczyło przeprowadzenie szerokich konsultacji społecznych (na problem ten zwrócono uwagę m.in. w opinii Sądu Najwyższego⁴⁶) oraz nadmiernie szybkim procedowaniu. Ustawa została bowiem uchwalona w ciągu 8 dni, licząc od dnia wniesienia projektu do Sejmu, i zaledwie 2 dni, jeśli za punkt wyjścia przyjmiemy datę pierwszego czytania. Z uwagi na niezwykle istotną materię ustawy, związaną z zagadnieniami natury ustrojowej, mającymi znaczenie z punktu widzenia niezależności sądownictwa, jak i ochrony praw osób ubiegających się o stanowisko sędziego SN, zasadne byłoby przeprowadzenie rzetelnych prac ustawodawczych, w tym zasięgnięcie opinii środowiska sędziowskiego i ekspertów prawnych. Z uwagi na możliwą niezgodność rozwiązań przewidzianych w ustawie z prawem unijnym (zob. dalej), wskaza-

⁴⁶ Uwagi Sądu Najwyższego do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, 23 kwietnia 2019 r., s. 1, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/4A0C691B95895E16C12583E700608BE8/%24File/3396-001.pdf> (ostatni dostęp: 31 lipca 2019 r.).

ne byłoby także przeprowadzenie analizy proponowanych rozwiązań także pod tym kątem. Tymczasem, w uzasadnieniu projektu ustawy omawiana kwestia została całkowicie pominięta, gdyż zdaniem wnioskodawców „Przedmiot projektowanych regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej”⁴⁷.

Jeśli chodzi o treść ustawy, miała ona – jak już wskazano wyżej – wykonywać wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 12/18. W tym kontekście warto zauważyć, że orzeczenie to zostało wydane w składzie z udziałem osoby, której wybór na stanowisko sędziego był, w świetle orzecznictwa TK⁴⁸, obarczony poważnymi wadami prawnymi. Została ona bowiem wybrana na miejsce zwolnione przez osobę, która z kolei została wybrana na miejsce zajęte przez sędziego prawidłowo wybranego przez Sejm poprzedniej kadencji i którego wyboru nie mógł skutecznie unieważnić Sejm kadencji obecnej.

Nawet jeśli jednak uznać, że wyrok wydany w ten sposób jest wiążący, a ku takiemu stanowisku skłania się m.in. SN⁴⁹, to wydaje się, że analizowana ustawa wykonuje go w sposób wadliwy. O ile bowiem TK rzeczywiście orzekł, że powierzenie NSA kognicji w zakresie rozpoznawania odwołań od uchwał KRS w sprawach dotyczących powołania na stanowisko sędziego SN narusza Konstytucję, to jednak z wyroku nie wynika, że ustawa zasadnicza wymaga całkowitego zniesienia drogi odwoławczej. Wręcz przeciwnie, Trybunał słusznie zauważył, że „instytucja odwołania się od uchwały KRS w sprawie indywidualnej jest (...) efektem wykonania wyroku TK o sygn. SK 57/06”. Jego zastrzeżenia dotyczyły jedynie tego, że kognicję w tym zakresie powierzono NSA, podczas gdy „ani procedura, w której są one rozpatrywane, ani charakterystyka ustrojowa NSA nie predestynu-

⁴⁷ Uzasadnienie do projektu Ustawy, druk sejmowy nr 3396, s. 7.

⁴⁸ Zob. wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, OTK-A 2015/11, poz. 185; wyrok TK z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16, OTK-A 2016, poz. 71.

⁴⁹ Zob. postanowienie SN z dnia 28 marca 2019 r., sygn. akt III KO 154/18; zob. także: P. Radzewicz, *On Legal Consequences of Judgements of the Polish Constitutional Tribunal Passed by an Irregular Panel*, „Review of European and Comparative Law” 2017, nr 4, s. 56–59.

je go do rozpatrywania spraw dotyczących uchwał KRS⁵⁰. O niekonstytucyjności takiego rozwiązania miał także w ocenie TK świadczyć fakt, że co do zasady odwołania od uchwał KRS w sprawach indywidualnych rozpatruje SN, a jedynie na zasadzie wyjątku w sprawach dotyczących powołania na stanowisko sędziego SN właściwy jest NSA. Z powyższego wynika zatem, że prawidłowym wykonaniem wyroku TK byłoby nie tyle całkowite wyłączenie drogi sądowej, co przeniesienie kognicji we wskazanym zakresie z NSA na SN. *Notabene*, gdyby ustawodawca nie zdecydował się na nowelizację ustawy o KRS, to z takim właśnie stanem prawnym mielibyśmy do czynienia – po derogacji przez TK art. 44 ust. 1a ustawy o KRS, w dalszym ciągu obowiązywałby przecież art. 44 ust. 1, który przed zmianą dokonaną na mocy Ustawy stanowił, że „Uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Odwołanie nie przysługuje w sprawach określonych w art. 3 ust. 2 pkt 2 niniejszej ustawy [przeniesienie w stan spoczynku – dop. Autor]”.

Wyłączenie drogi odwoławczej w odniesieniu do uchwał KRS dotyczących powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego może także naruszać gwarantowane w Konstytucji prawo do sądu (art. 45 ust. 1), zakaz zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2), jak również prawo do równego dostępu do służby publicznej (art. 60)⁵¹. Jeśli chodzi o dwa pierwsze przepisy, warto zwrócić uwagę na przywoływany już w niniejszej opinii wyrok TK w sprawie SK 57/06. TK orzekł w nim, że pozbawienie kandydatów na stanowiska sędziowskie prawa do zaskarżenia do sądu uchwał KRS w

⁵⁰ Teza ta budzi wątpliwości w świetle rozważań przedstawionych przez TK w wyroku z dnia 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06 (OTK-A 2008/4, poz. 63). Trybunał zauważył wówczas, że „przedstawianie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez KRS wniosków o powołanie sędziów (...) dokonuje się (...) w drodze rozstrzygnięć indywidualnych, które są w swej istocie decyzjami administracyjnymi. (...) Krajowa Rada Sądownictwa działa jako organ administracji publicznej, w postępowaniu o charakterze administracyjnym, rozstrzygając indywidualne sprawy w sposób kształtujący sytuację prawną adresata.”

⁵¹ Podobnie: Uwagi Sądu Najwyższego..., s. 9-11; opinia Rzecznika Praw Obywatelskich do projektu Ustawy, s. 9, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Opinia%20o%20dziewi%C4%85tej%20nowelizacji%20ustawy%20o%20SN%2019%20kwietnia%202019.pdf> (ostatni dostęp: 31 lipca 2019 r.).

sprawie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosków o powołanie sędziów, narusza art. 45 ust. 1 i z art. 77 ust. 2 w związku z art. 60 Konstytucji, gdyż „Przedmiot postępowania w kwestii oceny kandydata i przedstawienia wniosku o jego powołanie na stanowisko sędziego ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. I jako taka powinna podlegać kontroli sądowej w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom, tj. pod kątem legalności, przestrzegania stosownych procedur prawnych.” W tym samym orzeczeniu Trybunał wskazał też, że „Procedura, w ramach której KRS ocenia kandydata do pełnienia urzędu sędziego na określonym stanowisku sędziowskim i decyduje o przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie na to stanowisko, dotyczy, zawartego w art. 60 Konstytucji prawa ubiegania się na jednakowych zasadach o przyjęcie do służby publicznej, a zatem prawa należącego do kategorii praw i wolności konstytucyjnych, do których odnosi się bezwzględny zakaz zamykania drogi sądowej wyrażony w art. 77 ust. 2 Konstytucji”. W świetle przywołanego wyroku nie ulega wątpliwości, że wyłączenie drogi sądowej dokonane w analizowanej ustawie naruszyło standard konstytucyjny.

Co więcej, rozwiązanie przewidziane w ustawie można także uznać za niezgodne z ogólną zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Trudno bowiem uzasadnić odmienne traktowanie kandydatów na stanowiska sędziowskie SN, od kandydatów na stanowiska sędziowskie w innych sądach, którym aktualnie obowiązujące ustawodawstwo przyznaje prawo zaskarżania uchwał KRS⁵². Szczególnie trudne do uzasadnienia wydaje się odmienne traktowanie kandydatów na sędziów SN i NSA, mając na uwadze bardzo zbliżony status sędziów obu sądów. W tej sytuacji, pozbawienie drogi sądowej tych pierwszych stanowi w mojej ocenie odmienne trak-

⁵² Zastrzeżenia do projektu Ustawy sformułował w tym zakresie także Rzecznik Praw Obywatelskich – zob. opinia do projektu Ustawy, s. 8, a nawet Krajowa Rada Sądownictwa – zob. opinia z dnia 24 kwietnia 2019 r., s. 2, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1D2E301FDE788B8CC12583E70060B805/%24File/3396-002.pdf> (ostatni dostęp: 31 lipca 2019 r.).

towanie w oparciu o nieuzasadnione, arbitralne kryteria, co narusza konstytucyjną zasadę równości.

Z tych samych względów, Ustawa może naruszać prawo międzynarodowe, w szczególności art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz art. 14 ust. 1 i art. 25 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

W świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-619/18⁵³ oraz opinii rzecznika generalnego TSUE E. Tancheva w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18⁵⁴, dopuszczalne wydaje się także stwierdzenie, że pozbawienie kandydatów na stanowiska sędziowskie prawa do zaskarżenia do sądu uchwały KRS może naruszać prawo unijne, w szczególności art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 47 Karty Praw Podstawowych. Jak bowiem trafnie wskazuje TSUE, „każde państwo członkowskie powinno na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zapewnić, by organy należące – jako «sąd» w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej”⁵⁵, co mieści w sobie także nakaz zapewnienia takim organom niezależności i niezawisłości. W tym kontekście, istotne jest poszanowanie pewnych „zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów”⁵⁶. TSUE dostrzega zatem znaczenie odpowiedniej procedury powoływania sędziów dla zapewnienia niezależności sądownictwa. Wyeliminowanie możliwości poddania kontroli sądowej uchwał KRS, zwłaszcza biorąc

⁵³ Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, C-619/18, EU:C:2019:531.

⁵⁴ Opinia rzecznika generalnego Evgeniego Tancheva przedstawiona w dniu 27 czerwca 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:551.

⁵⁵ C-619/18, pkt 55 uzasadnienia.

⁵⁶ Tamże, pkt 74 uzasadnienia.

pod uwagę obecny kształt osobowy tego organu, który także niedługo będzie przedmiotem orzeczenia TSUE, zagraża niezależności sądownictwa, gdyż uniemożliwia identyfikację wad prawnych popełnionych w postępowaniu w KRS, w tym i takich, które mogą jednocześnie stanowić naruszenie zasad podziału władzy.

Kontrowersje budzi także przepis przejściowy zawarty w art. 3 Ustawy, przewidujący umorzenie z mocy prawa wszczęte, lecz niezakończone przed wejściem w życie ustawy postępowania przed NSA w sprawie odwołań od uchwał KRS dotyczących powołania na stanowiska sędziów SN. W tym zakresie należy odnotować, że w wyroku w sprawie K 12/18 TK, odnosząc się do skutków wydanego rozstrzygnięcia, wskazał że „Uchylenie art. 44 ust. 1a ustawy o KRS w związku z zasadą najwyższej mocy prawnej Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji) skutkuje koniecznością zakończenia wszelkich postępowań sądowych toczonych na podstawie nieobowiązującego przepisu”. Trybunał nie określił przy tym, że umorzenie to ma nastąpić z „mocy prawa”, ani nawet, że ma ono nastąpić niezwłocznie. Niemniej, nawet uznając, że art. 3 ustawy stanowi prawidłową realizację przywołanego orzeczenia, umorzenie trwających postępowań z mocy prawa może być postrzegane jako pogwałcenie przywołanych wyżej standardów międzynarodowych.

Analizując art. 3 ustawy należy też pamiętać o tym, że postanowieniem z dnia 21 listopada 2018 r. (sygn. akt II GOK 2/18) NSA, w toku postępowania zainicjowanego odwołaniem kandydata na stanowisko sędziego SN od uchwały KRS, zadał TSUE pytania prejudycjalne dotyczące kształtu procedury odwoławczej oraz kształtu osobowego KRS⁵⁷. Tym samym, jak trafnie wskazano w opinii SN do projektu ustawy, przepis przewidujący umorzenie postępowań z mocy prawa może być postrzegany jako próba „wymuszenia na NSA wycofania pytania prejudycjalnego (...), co musi być potraktowane jako naruszenie art. 267 TFUE. W konkretnych okoliczno-

⁵⁷ Sprawa zarejestrowana w TSUE pod numerem C-824/18.

ściach przepis służy bowiem ograniczeniu prawa sądu krajowego do skierowania pytania prejudycjalnego do TSUE.”⁵⁸

Notabene, zarysowane w niniejszej analizie wątpliwości co do zgodności rozwiązań przewidzianych w ustawie z prawem UE były na tyle poważne, że w dniu 26 czerwca 2019 r. NSA zdecydował się na zadanie TSUE kolejnych pytań prejudycjalnych (sygn. akt II GOK 2/18). Zwrócił się w nich o wykładnię przepisów unijnych wyrażających zasady państwa prawnego oraz prawa do sądu i skutecznej ochrony sądowej oraz lojalnej współpracy w kontekście przepisów ustawy zamykających drogę sądową, przewidujących umorzenie postępowań z mocy prawa oraz mających prowadzić do uniemożliwienia sądowi uzyskania orzeczenia prejudycjalnego TSUE.

Konkluzja

Ustawę należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Wyeliminowanie drogi odwoławczej od uchwał KRS dotyczących powołania na stanowisko sędziego SN nie było konieczne do wykonania wyroku TK w sprawie K 12/18, a ponadto może być odbierane jako naruszenie standardów konstytucyjnych i międzynarodowych w zakresie niezależności sądownictwa oraz prawa do sądu czy równego traktowania. Co więcej, rozwiązanie takie prowadzi do wykreowania kolejnego obszaru potencjalnej niezgodności polskiego ustawodawstwa w obszarze ustroju sądownictwa z prawem unijnym.

⁵⁸ Uwagi Sądu Najwyższego..., s. 12; zob. też: opinia Rzecznika Praw Obywatelskich do projektu Ustawy, s. 10-11.

Patryk Rejs

Analiza ustawy z dnia 25 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy – Prawo oświatowe

Przebieg procesu legislacyjnego

Projekt ustawy z dnia 25 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r., poz. 761)⁵⁹ został wniesiony do Sejmu przez grupę posłów dzień wcześniej, 24 kwietnia 2019 r. Nadano mu numer 3398 i skierowano go do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Wszystkie trzy czytania projektu ustawy odbyły się jednego dnia, w skutek czego ustawę uchwalono nazajutrz od wniesienia.

W głosowaniu wzięło udział 403 posłów. Za przyjęciem ustawy głosowało 235 posłów, 168 przeciw, nikt nie wstrzymał się od głosu. Ustawę przekazano do Senatu, który już 26 kwietnia 2019 r. przyjął ustawę bez poprawek. Podpisanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i ogłoszenie w Dzienniku Ustaw pod pozycją 761 nastąpiło jeszcze tego samego dnia. Weszła w życie dzień po ogłoszeniu, to jest 27 kwietnia 2019 r.

Charakter ustawy

Ustawa ma charakter nowelizujący. Jej mocą zmieniane są dwie ustawy: art. 1 wprowadza zmiany do ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁶⁰, natomiast art. 2 do ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe⁶¹.

Cel ustawy

⁵⁹ Dalej: ustawa nowelizująca.

⁶⁰Dz. U. z 2018 r. poz. 1457, 1560, 1669 i 2245 oraz z 2019 r. poz. 730, dalej: ustawa o systemie oświaty.

⁶¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 996, z późn. zm., dalej: prawo oświatowe.

Celem ustawy było wypełnienie luki w przepisach dotyczących systemu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów końcowych. Projektodawca wyszedł z założenia, że chociaż dotychczasowe przepisy szczegółowo określały kompetencje i obowiązki wychowawców klas, dyrektorów szkół i rad pedagogicznych w tym zakresie, to jednak nie przewidywały rozwiązań na wypadek, gdyby któryś z tych podmiotów nie mógł ich wykonać.

Nie jest tajemnicą, że takie okoliczności nastąpiły w związku z ogólnopolskim strajkiem nauczycieli, prowadzonym od 8 do 29 kwietnia 2019 r.⁶² przez największe organizacje związkowe: Związek Nauczycielstwa Polskiego i Wolny Związek Zawodowy „Solidarność – Oświata”⁶³. Bezpośrednią przyczyną strajku nauczycieli był spór zbiorowy pracowników oświaty z Ministerstwem Edukacji Narodowej oraz fiasko rozmów negocjacyjnych z przedstawicielami strony rządowej⁶⁴. W strajku wzięło udział 15 179 jednostek dydaktycznych, co stanowi 74% wszystkich szkół, przedszkoli, placówek i zespołów szkół⁶⁵. Znaczna większość nauczycieli, w tym również wychowawców klas, powstrzymywała się od świadczenia pracy i wykonywania swoich obowiązków obejmujących m.in. oceniania uczniów⁶⁶. Z tych samych powodów nie odbywały się rady pedagogiczne, które zgodnie z art. 70 ust. 1 pkt 2 prawa oświatowego są wyłącznie kompetentne do przeprowadzania klasyfikacji i promocji uczniów⁶⁷.

⁶² Por.: <https://znp.edu.pl/strajk-od-8-kwietnia/>, <https://znp.edu.pl/prezes-znp-dzis-zawieszamy-strajk-ale-walka-trwa-i-bedzie-trwala-do-skutku/>

⁶³ Zob.: <http://www.wzzso.pl/doku/kr.pdf>

⁶⁴ Zob.: <https://znp.edu.pl/78-placowek-w-sporze-zbiorowym/>

⁶⁵ Strajk był poprzedzony referendum strajkowym, przeprowadzonym od 5 do 25 marca 2019 r. Strajk ogłoszony był w tych szkołach i placówkach, w których w referendum strajkowym głosowała co najmniej połowa uprawnionych i z tej grupy ponad połowa (więcej niż 50%) opowiedziała się za strajkiem. Por.: <https://znp.edu.pl/strajkuje-7429-szkol-i-placowek/>

⁶⁶ Zgodnie z art. 44g ustawy o systemie oświaty: Przed rocznym klasyfikacyjnym zebraniem rady pedagogicznej nauczyciele prowadzący poszczególne zajęcia edukacyjne oraz wychowawca oddziału informują ucznia i jego rodziców o przewidywanych dla niego rocznych ocenach klasyfikacyjnych z zajęć edukacyjnych i przewidywanej rocznej ocenie klasyfikacyjnej zachowania, w terminie i formie określonych w statucie szkoły.

⁶⁷ Zgodnie z art. 73 ust 1. Prawa oświatowego uchwały rady pedagogicznej są podejmowane zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy jej członków.

Węzłowe zagadnienia uregulowane w ustawie

Art. 1 ustawy wprowadza zmiany do ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z ust. 1 wprowadzanego art. 44zra w przypadku niewykonania przez nauczyciela, wychowawcę klasy, osobę prowadzącą praktyczną naukę zawodu lub radę pedagogiczną zadań w zakresie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów, zadania te wykonuje dyrektor szkoły lub wyznaczony przez niego nauczyciel. Wykonywanie tych zadań i kompetencji ma charakter kaskadowy. Zgodnie z ust. 2 wprowadzanego artykułu, w przypadku gdy nie wykonuje ich dyrektor lub wyznaczony przez niego nauczyciel, wykonuje je nauczyciel wskazany przez organ prowadzący, zaś w przypadku szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego – odpowiednio wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarząd powiatu lub województwa.

Taka sama kaskada dotyczy zadań i kompetencji w zakresie przeprowadzania egzaminu ósmoklasisty, egzaminu maturalnego oraz egzaminu zawodowego. Zgodnie z art. 3 ustawy nowelizującej przepisy te stosuje się również do egzaminu gimnazjalnego i egzaminu maturalnego przeprowadzanego na mocy przepisów sprzed reformy edukacji⁶⁸.

Art. 2 ustawy nowelizującej wprowadza art. 73a do prawa oświatowego. Zgodnie ust. 1 tego artykułu w przypadku, gdy rada pedagogiczna nie podejmie uchwały o wynikach i klasyfikacji uczniów, rozstrzyga o nich dyrektor szkoły. W przypadku gdy dyrektor szkoły nie podejmie tego rozstrzygnięcia, kompetencje przechodzą na nauczyciela wyznaczonego przez organ prowadzący szkołę. W przypadku, gdy organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego kompetencje tego organu wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu lub województwa. Zgodnie z ust. 3 dokumentację związaną z klasyfikacją podpisuje w tych

⁶⁸ Tzw. Stara matura dla absolwentów dotychczasowego trzyletniego liceum ogólnokształcącego absolwentów dotychczasowego czteroletniego technikum absolwentów branżowej szkoły II stopnia, którzy ukończyli kształcenie w branżowej szkole I stopnia jako absolwenci dotychczasowego gimnazjum.

przypadkach dyrektor szkoły lub nauczyciel wyznaczony przez organ prowadzący.

Zmiany wprowadzane przez art. 4 podyktowane są potrzebą pilnego zastosowania tej ustawy po raz pierwszy w roku szkolnym 2018/2019. Wynikała ona z faktu, że zgodnie z art. 69 ust. 5 prawa oświatowego rady klasyfikacyjne odbywają się jeszcze w trakcie trwania zajęć dydaktycznych, przed wydaniem świadectw. Jednocześnie, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie organizacji roku szkolnego (Dz. U. z 2002 r., poz. 432, z późn. zm.) zajęcia w klasach programowo najwyższych kończyły się 26 kwietnia 2019 r., czyli w dniu uchwalenia ustawy.

Aby zatem móc zastosować tę ustawę po dniu, w którym najpóźniej powinna była się odbyć rada pedagogiczna, podmioty dokonujące „wykonania zastępczego” musiały otrzymać stosowne upoważnienie. Bez tego problematyczne byłoby też określenie, jaki dzień należy uznawać za dzień zakończenia zajęć, a jaki za dzień wydania świadectw. Wymagane było zatem przyjęcie określonej fikcji prawnej, co uczyniono w art. 4. Zgodnie z art. 4 pkt 2, takie „wykonanie zastępcze” może nastąpić po zakończeniu zajęć naukowo dydaktycznych w klasach programowo najwyższych liceów i techników. Jeśli w roku szkolnym 2018/2019 nastąpi ono już po zakończeniu zajęć, to wówczas za dzień zakończenia zajęć przyjmuje się dzień powzięcia decyzji przez dyrektora lub organ prowadzący. W takim przypadku jako datę wydania świadectw szkolnych (zarówno promocyjnych, jak i ukończenia szkoły) przyjmuje się datę tego rozstrzygnięcia⁶⁹. Art. 5 zawiera przepis o wejściu w życie.

Opinia na temat ustawy

Ocenie należy poddać osobno rozwiązania przyjęte w tej ustawie, jak również sam sposób procedowania projektu.

⁶⁹ Art. 4 pkt 3 ustawy nowelizującej.

Odnosząc się najpierw do rozwiązań należy uznać wskazać, że duże wątpliwości budzi fakt przeniesienia kompetencji w zakresie klasyfikacji uczniów, przysługujących kolegiałnym organom - radom pedagogicznym, na wskazane w ustawie osoby⁷⁰. Klasyfikacja ucznia, skutkująca uzyskaniem promocji do następnej klasy lub też ukończeniem szkoły ma charakter konstytutywny i jako taka cechuje się szczególną doniosłością. Zapewne właśnie uznając wagę tego aktu ustawodawca nie powierzył tych kompetencji ani wychowawcy klasy, ani nawet dyrektorowi szkoły – chociaż uchwalając przepisy dotyczące tej procedury (i to stosunkowo niedawno, bo w 2018 r.) miał taką możliwość.

Podobny zarzut można wysunąć wobec rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do wykonywania kompetencji i obowiązków w zakresie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów⁷¹. O ile jeszcze uzasadnione wydaje się być przeniesienie kompetencji do dokonania pewnych czynności materialno-technicznych (takich jak np. przygotowanie odpowiedniej dokumentacji na posiedzenie rady pedagogicznej), to trudno uzasadnić przeniesienie kompetencji do tzw. wystawiania ocen na inne podmioty niż nauczyciel, który uczył określonego przedmiotu. Wątpliwości budzi też analogiczne kaskadowe przekazanie kompetencji w zakresie przeprowadzania egzaminu ósmoklasisty, egzaminu maturalnego oraz egzaminu zawodowego. Czynności te mają wprawdzie w dużej mierze charakter materialno-techniczny (np. uczestnictwo w charakterze członka komisji egzaminacyjnej), stąd też mogą być wykonywane przez wyznaczonego nauczyciela. Jednakże tworząc przepisy ustawodawca nie wziął pod uwagę specyfiki określonych egzaminów – np. nie każdy nauczyciel może przeprowadzić egzamin ustny z języka obcego czy egzamin zawodowy z określonej dziedziny. Dyrektor szkoły lub organ prowadzący, powierzając określonemu nauczycielowi wykonanie tych obowiązków, powinni wziąć te okoliczności pod uwagę.

⁷⁰ Art. 3 ustawy nowelizującej.

⁷¹ art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej

Wprowadzając swoistą procedurę zastępczą ustawodawca nie dostrzegł wielu jej pobocznych skutków. Załącznik nr 2 do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych określa m.in. wzory arkusza ocen, używanego w różnych typach szkół. Arkusz ten, prowadzony osobno dla każdego ucznia, zawiera m.in. podstawowe dane o uczniu, zestawienie ocen końcoworocznych oraz informację o klasyfikacji lub jej braku oraz o dacie posiedzenia rady pedagogicznej podejmującej uchwałę w tym zakresie. Oznacza to, że w razie braku posiedzenia rady pedagogicznej i zastępczego wykonania kompetencji dokument ten nie zostanie prawidłowo wypełniony. Uchwalenie ustawy powinno zatem skutkować opracowaniem nowych wzorów arkuszy ocen, tak, aby możliwe było ich prawidłowe wypełnienie. Ustawodawca nie zdecydował się jak dotąd naprawić tego uchybienia.

Odnosząc się do trybu, w jakim uchwalano ustawę warto wskazać, że należy ona do najszybciej uchwalonych w historii polskiej legislacji. Pomiedzy wniesieniem projektu do Sejmu i wejściem w życie upłynęły zaledwie trzy dni, a wszystkie trzy czytania ustawy odbyły się w przeciągu niecałych 24 minut⁷². W tak krótkim czasie praktycznie niemożliwe było przeprowadzenie debaty i refleksja nad celowością i konsekwencjami wprowadzenia tej ustawy do porządku prawnego.

Innymi przykładami tak pospiesznego przebiegu prac legislacyjnych są m.in.: ustawa z dnia 18 lipca 1997 r. o zmianie ustawy o stanie wyjątkowym (z 1983 r.)⁷³, która weszła w życie z dniem ogłoszenia, ustawa z

⁷² Pierwsze głosowanie w 1 czytaniu miało miejsce o godz. 14:34:35, natomiast przyjęcie ustawy w trzecim czytaniu - 14:58:17

<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=80&nrglosowania=37>

oraz

<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=80&NrGlosowania=40>

⁷³ Dz. U. z 1997 Nr 81, poz. 512 – w przypadku tej ustawy można usprawiedliwić konieczność jej szybkiego procedowania – podyktowana była ona wystąpieniem na znacznej części kraju powodzi, zwanej później powodzią tysiąclecia. Ustawa zawierała dwa

dnia 27 czerwca 2018 o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary⁷⁴, ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym⁷⁵, czy też ustawa z dnia 29 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw⁷⁶. Można z łatwością zauważyć, że obecna kadencja Sejmu, dostarcza wielu przykładów uchwalania ustaw w bardzo krótkim czasie i wręcz niepotrzebnym pośpiechu.

Zauważmy też, że formalne procedowanie ocenianej ustawy w trybie pilnym, jako projektu wniesionego przez grupę posłów, było wykluczone. Nie jest to zarazem pierwszy w tej kadencji Sejmu przypadek ustawy incydentalnej, to znaczy takiej, która stanowi reakcję na bieżące wydarzenia społeczne i polityczne w kraju i której cel jest obliczony przede wszystkim na polepszenie nastrojów społecznych⁷⁷. Wszystko to składa się na fatalny obraz stanu legislacji, która wydaje się być dokonywana *ad hoc*, pośpieszenie i bez niezbędnej refleksji zwłaszcza nad innymi niż bezpośrednio za-

artykuły, przy czym jeden z nich zamieniał użyte w ustawie z 1983 r. określenia *Polska Rzeczpospolita Ludowa* na *Rzeczpospolita Polska*.

⁷⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 1277. Mocą ustawy usunięto kontrowersyjne art. 55a i 55b ustawy o IPN, które przewidywały odpowiedzialność karną za używanie zwrotów *polskie obozy koncentracyjne*. Jest to najszybciej uchwalona ustawa w historii polskiej legislacji, a pełen przebieg procesu legislacyjnego od wniesienia projektu do podpisu Prezydenta RP nie zabrał nawet jednego dnia. W przypadku tej ustawy *vacatio legis* wyniosło 14 dni, a zatem nie była ona ustawą o najszybszym wejściu w życie.

⁷⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 2507. Ustawa przywraca uprzednio obniżony wiek przechodzenia sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego w stan spoczynku. Ustawa weszła w życie dzień od ogłoszenia. Wszystkie trzy czytania odbyły się jednego dnia, stanowisko Senatu już dwa dni później. Opublikowana 31 grudnia 2018 r., weszła w życie 1 stycznia 2019 r.

⁷⁶ Dz. U. 2016 poz. 1926 – Jest to ustawa podnosząca kwotę wolną od podatku do 6600 zł dla najmniej zarabiających. Od poprawek wprowadzenia Senatu, przez ich zaakceptowanie przez Sejm, podpis Prezydenta, aż do opublikowania w Dzienniku Ustaw minęło niecałe 20 godzin.

⁷⁷ Podobnie było z ustawą z dnia 22 lutego 2019 o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcję publiczną oraz ustawy o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. 2019, poz. 371), która m.in. zobowiązała osoby pełniące funkcje kierownicze w NBP do złożenia oświadczeń majątkowych.

mierzone przez ustawodawcę skutkami regulacji. Brak nowelizacji wspomnianego rozporządzenia jest tego dobitnym przykładem.

Wątpliwości co do dochowania zasad przyzwoitej legislacji należy wiązać również ze skróconym, ledwie jednodniowym *vacatio legis* ustawy. Minimalne *vacatio legis* dla ustaw wynosi 14 dni⁷⁸. Może ono zostać skrócone w szczególnie uzasadnionych przypadkach, których zaistnienie powinno być szczegółowo wyjaśnione w uzasadnieniu. Tymczasem uzasadnienie projektu ustawy uzasadnia skrócenie *vacatio legis* troską o dobro uczniów, którzy w roku szkolnym 2018/2019 kończą liceum ogólnokształcące i technikum oraz zamierzają bezpośrednio po ukończeniu szkoły przystąpić do egzaminu maturalnego w maju 2019 r.⁷⁹ Zawiera też jedynie ogólne stwierdzenie zgodności z zasadami demokratycznego państwa prawnego, niepoparte zresztą żadnymi argumentami⁸⁰. Taki sposób uzasadnienia kluczowej dla aktu normatywnego kwestii, jaką jest data wejścia, należy uznać za niedostateczny. W tym wypadku skrócenie *vacatio legis* jest rażąco sprzeczne z zasadami poprawnej legislacji, jeśli weźmie się pod uwagę sposób prowadzenia i tempo uchwalenia ustawy – adresaci norm zawartych w ustawie mieli bardzo ograniczoną możliwość zapoznania się z ich treścią.

Konkluzja

Przyjęte rozwiązanie ustawowe jest środkiem skutecznym w tym sensie, że cele zamierzone przez projektodawców zostały spełnione. Klasyfikację końcoworoczną, umożliwiającą wydanie świadectw ukończenia szkoły średniej i przystąpienie do egzaminu maturalnego, otrzymali uczniowie również w szkołach, w których na skutek braku kworum nie mogły odbyć

⁷⁸ Zgodnie z § 12 pkt 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” uzasadnienie projektu ustawy, oprócz spełnienia wymagań określonych w ustawach, w regulaminie Sejmu i w regulaminie pracy Rady Ministrów, powinno zawierać szczegółowe wyjaśnienie potrzeby wejścia w życie projektowanej ustawy albo jej poszczególnych przepisów w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia, jeżeli projekt ustawy przewiduje takie postanowienia.

⁷⁹ Zob. s. 3 uzasadnienia projektu.

⁸⁰ Tamże.

się posiedzenia rad pedagogicznych. Skuteczność przyjętego rozwiązania nie zmienia faktu, że budzi ono szereg wątpliwości.

Tło towarzyszące uchwaleniu ustawy prowadzi do trywialnego wniosku: stanowi ona protezę, doraźną odpowiedź na bieżącą potrzebę społeczno-polityczną. Oczywiście, rozwiązywany problem sam w sobie nie jest trywialny. Można nawet uznać, że dla uczniów, którym wskutek strajku nauczycieli groził brak klasyfikacji i przystąpienia do egzaminu maturalnego, ma bardzo dużą doniosłość. Jednak sposób jego rozwiązania ukazuje dramatyczną bezradność ustawodawcy – świadczy o tym chociażby kaskada kompetencji, z organem prowadzącym szkołę lub wykonującym jego zadania samorządem terytorialnym jako organami „ostatniej instancji”. Z kolei o doraźności rozwiązania świadczy fakt, że instytucje wprowadzone przez ustawę mają charakter jednorazowy. Trudno bowiem spodziewać się, że kiedykolwiek w przyszłości wystąpią okoliczności, w których przepisy o zastępczym wykonywaniu kompetencji znajdą swoje zastosowanie. Z niemałym prawdopodobieństwem można uznać, że *ratio legis* naprędce uchwalanych przepisów już się zdezaktualizowało. Tak skrajnie instrumentalne wykorzystanie prawa do uprawiania bieżącej polityki musi budzić zdecydowaną dezaprobatę.

W tym kontekście negatywnie trzeba też ocenić praktykę faktycznego procedowania w trybie pilnym projektów, którym nie nadano takiej klauzuli, a to z uwagi na ich wnoszenie przez grupy posłów w celu pominięcia uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania. Dla przykładu – w przypadku komentowanej ustawy jedynym organem opiniującym było Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Brak jakiegokolwiek refleksji nad możliwymi skutkami poczynić legislacyjnych innymi niż tylko te, które chce się doraźnie wywołać, prowadzi do psucia prawa. Z jednej strony prowadzi do nadprodukcji prawa, co jaszkrawo uwidacznia się w analizowanym przypadku. Z drugiej strony, fatalna jakość tak tworzonych regulacji skutkuje koniecznością szybkiej no-

welizacji przepisów już uchwalonych. Takie poczynania ustawodawcze nie tylko podkopują zaufanie jednostek do państwa, lecz w swojej skrajnej postaci mogą prowadzić do powstania dezorientacji u adresatów norm i chaosu.

Autorzy

Dr Marta Sarnowiec-Cisłak – absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, doktor nauk prawnych, główny specjalista – starszy asystent sędziego w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Prezes Fundacji Academia Iuris im. Macieja Bednarkiewicza świadcząca nieodpłatną pomoc prawną osobom ubogim. Do jej zainteresowań naukowych należą prawo konstytucyjne oraz zagadnienia z zakresu postępowania sądowoadministracyjnego.

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.

Mgr Janusz Roszkiewicz - doktorant w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2016-2018 pracował jako asystent radcy w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Od 2018 roku jest asystentem sędziego Sądu Najwyższego. Autor publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego, międzynarodowego oraz medycznego, które ukazały się m.in. na łamach "Przeglądu Legislacyjnego", "Przeglądu Sądowego", "Forum Prawniczego" i "Monitora Prawniczego".

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 Hanna Wiczanowska – doktorantka w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, kierownik grantu badawczego PRELUDIUM oraz laureatka stypendium Fundacji im. Adama Mickiewicza dla najlepszych doktorantów. Autorka licznych publikacji w prestiżowych czasopismach naukowych, dwukrotna uczestniczka prestiżowej konferencji Association of Human Rights Institute w Brukseli i Leuven (Belgia) oraz Edynburgu, ukończyła Międzynarodową Szkołę Praw Człowieka w Wilnie (Litwa) oraz Międzynarodową Szkołę Praw Człowieka i Biznesu w Zurychu (Szwajcaria). 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.

Dr Marcin Szwed – adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, prawnik w Programie Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji UW, Centrum Prawa Amerykańskiego zorganizowanego przez WPiA UW we współpracy z University of Florida Levin College of Law oraz studiów LLM w zakresie prawa konstytucyjnego porównawczego na Central European University w Budapeszcie; autor licznych publikacji z zakresu praw człowieka oraz prawa konstytucyjnego. Ekspert w dziedzinie prawa konstytucyjnego i międzynarodowych mechanizmów ochrony praw człowieka.

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 pro-

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