

NOTATKA

z posiedzenia Komisji Ustawodawczej

Data posiedzenia: 3 marca 2009 r.

Nr posiedzenia: 161

Posiedzeniu przewodniczył: senator Bohdan Paszkowski – zastępca przewodniczącego komisji

- Porządek posiedzenia:**
1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2003 r. dotyczącego ustawy o zmianie ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko- weterynaryjnych (sygn. akt K 50/01).
 2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2008 r. dotyczącego ustawy - Prawo spółdzielcze (sygn. akt K 12/08).
 3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r. dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa (sygn. akt K 20/02).
 4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1999 r. dotyczącego ustawy o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (sygn. akt K 33/98).

- W posiedzeniu uczestniczyli:
- senatorowie członkowie komisji: Leon Kieres, Bohdan Paszkowski, Marek Trzcziński
 - zaproszeni goście:
 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów:
 - Specjalista z Departamentu Spraw Parlamentarnych Agnieszka Mordwińska,
 - przedstawiciele Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu: Katarzyna Konieczko, Marek Jarentowski, Zbigniew Gromek.

Przebieg posiedzenia:

Ad. 1 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego 18 marca 2003 r. dotyczącego ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (sygn. akt K 50/01) omówił przedstawiciel Biura Legislacyjnego Marek Jarentowski. Wyjaśnił on, że TK orzekł o niezgodności art. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych – z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. zmieniła treść upoważnienia ustawowego dla ministra właściwego do spraw rolnictwa, zawartego w art. 68 ust. 1 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych w zakresie określenia jakie czynności o charakterze pomocniczym z zakresu zadań lekarza weterynarii mogą być wykonywane pod nadzorem lekarza weterynarii przez osoby nie posiadające tytułu lekarza weterynarii oraz określi kwalifikacje tych osób.

Jednakże w innym akcie normatywnym – tj. w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (Dz. U. z 2004 r. Nr 11, poz. 95), w art. 3 ust. 1 określono czynności

z zakresu usług weterynaryjnych świadczonych w zakładzie leczniczym dla zwierząt, które mogą wykonywać osoby posiadające tytuł technika weterynarii. Jednocześnie w ust. 2 określono, które z tych czynności są wykonywane pod nadzorem lekarza weterynarii.

Przepis ten wypełnia zatem lukę powstałą na skutek derogacji art. 68 ust. 1 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii. W konsekwencji należy stwierdzić, że wyrok nie wymaga wykonania.

Zastępca Przewodniczącego komisji Bohdan Paszkowski zaproponował, aby komisja nie wносиła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Komisja jednogłośnie (2 głosy „za”) przyjęła przedstawiony wniosek.

Konkluzja Komisja nie będzie wносиć o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Ad. 2 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego 11 grudnia 2008 r. dotyczącego ustawy - Prawo spółdzielcze (sygn. akt K 12/08) omówiła przedstawicielka Biura Legislacyjnego Katarzyna Konieczko. Wyjaśniła ona, że Trybunał orzekł o niezgodności art. 227 § 1 Prawa spółdzielczego, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 15 stycznia 2003 r. – z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Choć art. 227 Prawa spółdzielczego został już uprzednio uchylony (w 2003 r.), to TK zdecydował się wydać wyrok, ponieważ „zaskarżony przepis stanowił podstawę do wystąpienia z roszczeniem o przyjęcie w poczet członków spółdzielni i przewidywał dochodzenie tego roszczenia na drodze sądowej”. W zakresie, w jakim powstałe spory nie zostały prawomocnie rozstrzygnięte przez sądy, zaskarżony przepis, choć uchylony, umożliwiał wydanie odpowiedniego rozstrzygnięcia sądom „i w tym znaczeniu zachował moc obowiązującą”.

Wydanie wyroku było jednak niezbędne, ponieważ na jego podstawie osoby, które utraciły spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, mogą żądać wznowienia odpowiednich postępowań, prowadzonych z zastosowaniem przepisu uznanego za niekonstytucyjny. Zarazem wyrok jest do tego podstawą wystarczającą. Stąd inicjatywa ustawodawcza jest zbędna.

Zastępca Przewodniczącego komisji Bohdan Paszkowski zaproponował, aby komisja nie wносиła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Komisja jednogłośnie (3 głosy „za”) przyjęła przedstawiony wniosek.

Konkluzja Komisja nie będzie wносиć o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Ad. 3 Następnie przedstawicielka Biura Legislacyjnego Katarzyna Konieczko przeszła do omówienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02), w którym Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 160 § 1 ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz art. 260 § 1 ustawy - Ordynacja podatkowa w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej do rzeczywistej szkody. Jednocześnie Trybunał orzekł, iż rozstrzygnięcie o częściowej niekonstytucyjności art. 160 § 1 k.p.a. oraz art. 260 § 1 ordynacji podatkowej znajduje zastosowanie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., to znaczy od daty wejścia w życie Konstytucji.

W myśl poddanego kontroli Trybunału Konstytucyjnego art. 160 § 1 k.p.a., stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie. Z kolei stosownie do art. 260 § 1 ordynacji podatkowej, stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji, która następnie została uchylona w wyniku wznowienia postępowania lub stwierdzono nieważność tej decyzji, służy odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że przesłanki, które uzasadniają uchylenie decyzji lub stwierdzenie jej nieważności, powstały z winy strony.

Wydanie wyroku w sprawie K 20/02 nie pociągnęło za sobą nowelizacji art. 160 § 1 k.p.a. Ustawodawca zdecydował się na jego uchylenie wraz z art. 153 k.p.a. i uregulowanie zasad odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za wydanie decyzji administracyjnej oraz za

naruszenie obowiązku wydania takiego aktu indywidualnego w k.c. (art. 417¹), a więc obok innych przypadków rodzących po stronie Państwa obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej. Pozostawiono na zasadzie wyjątku – przepis art. 161 k.p.a. dotyczący szkody powstałej w związku z uchycieniem lub zmianą decyzji ostatecznej w celu usunięcia stanu zagrażającego życiu bądź zdrowiu ludzkiemu albo zapobieżenia poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa.

Dodany do kodeksu cywilnego przepis nie określa zakresu obowiązku odszkodowawczego, a zatem zastosowanie znajduje w tym wypadku ogólna zasada z art. 361 § 2 k.c., zgodnie z którą naprawienie szkody obejmuje zarówno tzw. *damnum emergens*, jak i *lucrum cessans* czyli utracone korzyści.

Natomiast art. 260 § 1 ordynacji podatkowej został najpierw znowelizowany w kierunku uwzględniającym wyrok Trybunału - art. 1 pkt 88 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 143, poz. 1199), zaś z dniem 1 stycznia 2007 r. ustawodawca zdecydował się na nadanie art. 260 ordynacji podatkowej całkowicie nowego brzmienia (art. 1 pkt 23 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 217, poz. 1590). Obecnie przepis ten przewiduje, że do odpowiedzialności odszkodowawczej stosuje się przepisy prawa cywilnego, w tym rzecz art. 361 § 2 k.c., statuujący zasadę pełnego odszkodowania.

Wobec tego pozostaje stwierdzić, iż orzeczenie z dnia 4 stycznia 2000 r. nie wywołuje potrzeby podjęcia prac legislacyjnych.

Zastępca Przewodniczącego komisji Bohdan Paszkowski zaproponował, aby komisja nie wносиła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Komisja jednogłośnie (3 głosy „za”) przyjęła przedstawiony wniosek.

Konkluzja Komisja nie będzie wносиć o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Ad. 4 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego 26 kwietnia 1999 r. dotyczącego ustawy o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (sygn. akt K 33/98) omówił przedstawiciel Biura Legislacyjnego Zbigniew Gromek. Wyjaśnił on, że Trybunał orzekł o niezgodności art. 11 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz art. 15 pkt 1 i pkt 2 lit. a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób, z art. 22 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Dotychczas żaden formalnie uprawniony podmiot nie wystąpił z inicjatywą ustawodawczą, mającą na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Ustawa o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób, której przepisy były poddane kontroli Trybunału Konstytucyjnego w przedmiotowej sprawie, została uchylona przez ustawę z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym i przestała obowiązywać z dniem 1 stycznia 2002 r. Stąd też wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, rozumiane jako wprowadzenie niezbędnych zmian legislacyjnych w przepisach, które Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją staje się, wobec nieobowiązywania tychże przepisów, bezprzedmiotowe.

Niestety przepisy, zgodnie z którymi licencja na wykonywanie transportu drogowego albo przewóz taksówką nie mogła zostać wydana osobom, które zostały skazane prawomocnym wyrokiem za określone przestępstwa, zostały wprowadzone również w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Zgodnie z przepisami tejże ustawy, uzyskanie licencji na wykonywanie transportu drogowego nie mogą ubiegać się osoby, które nie spełniają wymogu dobrej reputacji; wymóg dobrej reputacji nie jest spełniony (m.in.) w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem sądu za następujące przestępstwa umyślne: przestępstwa karne skarbowe, przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, mieniu, obrotowi gospodarczemu, wiarygodności dokumentów, ochronie środowiska lub warunkom pracy i płacy (art. 5 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy). Osoby wykonujące przewozy, zatrudnione u tego przedsiębiorcy lub wykonujące przewozy na jego rzecz nie mogą być również skazane prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa umyślne przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, mieniu, wiarygodności dokumentów lub środowisku (art. 5 ust. 3 pkt 4 ustawy). Natomiast o uzyskanie licencji na wykonywanie transportu drogowego taksówką mogą się ubiegać tylko te osoby, które nie zostały skazane prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa umyślne przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, mieniu, wiarygodności

dokumentów lub środowisku, a ponadto za przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu oraz przeciwko wolności seksualnej i obyczajności (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy).

Ponieważ uchylone w wyniku orzeczenia Trybunału przepisy ustawy o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób zostały również przeniesione do ustawy o transporcie drogowym należy im również postawić zarzut niezgodności z Konstytucją. W odniesieniu do tych przepisów wyrok Trybunału wymaga zatem wykonania.

W uzasadnieniu do wyroku Trybunał Konstytucyjny nie wskazał, w przypadku karalności za jakie rodzaje przestępstw wyłączenie możliwości ubiegania się o zezwolenie prowadzi do nadmiernego ograniczenia konstytucyjnych wolności jednostki ustanowionych w art. 22 i 65 Konstytucji. Stąd też niemożliwym staje się wskazanie kategorii przestępstw, których popełnienie mogłoby ewentualnie skutkować wyłączeniem możliwości ubiegania się o zezwolenie. Z drugiej strony w uzasadnieniu do wyroku Trybunał wskazał, że taki sam cel jak wyłączenie możliwości ubiegania się o zezwolenie przez osoby, które zostały skazane prawomocnym wyrokiem za przestępstwo, spełnia możliwość orzeczenia środków karnych (art. 39 kk).

Mając na względzie powyższe należy przyjąć, że wykonywanie wyroku winno polegać na uchyleniu art. 5 ust. 3 pkt 1 lit. a oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy, natomiast w odniesieniu do art. 5 ust. 3 pkt 4 - na skreśleniu z tego przepisu wyrazów „a także nie byli skazani prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa umyślne przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, mieniu, wiarygodności dokumentów lub środowisku”.

Wykonując przedmiotowy wyrok trybunału Konstytucyjnego należy mieć jednak na uwadze dyrektywę Rady Unii Europejskiej nr 96/26/WE z dnia 29 kwietnia 1996 r. w sprawie dostępu do zawodu przewoźnika drogowego transportu rzeczy i przewoźnika drogowego transportu osób oraz wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, mająca na celu ułatwienie tym przewoźnikom korzystania z prawa swobody przedsiębiorczości w dziedzinie transportu krajowego i międzynarodowego (Dz.U. L 124 z 23.5.1996, str. 1). Dyrektywa ta stawia bowiem przewoźnikom wymóg dobrej reputacji, co przekłada się na wymóg niekaralności za poważne przestępstwa kryminalne, w tym przestępstwa gospodarcze.

Ponieważ ewentualne wprowadzane zmiany w ustawie o transporcie drogowym mogą okazać się sprzeczne z prawem Unii Europejskiej za celowe należy uznać uprzednie zwrócenie się do Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej celem wydania opinii wobec przedstawionego przez Biuro Legislacyjne projektu.

Mając powyższe na uwadze zastępca przewodniczącego Komisji Ustawodawczej – senator Bohdan Paszkowski zgłosił wniosek by Komisja wstrzymała się z podjęciem decyzji w przedmiocie wykonania przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego do czasu otrzymania opinii z UKIE wobec przedstawionego przez Biuro Legislacyjne projektu.

Konkluzja Komisja odroczyła decyzję w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

W posiedzeniu komisji nie uczestniczyły osoby wykonujące działalność lobbingsową.