



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(1422)

283. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 9 marca 2010 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r. dotyczącego ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (sygnatura akt K 7/08).
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2009 r. dotyczącego ustawy o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych (sygnatura akt Kp 1/08).
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2010 r. dotyczącego ustawy o partiach politycznych (sygnatura akt Kp 6/09).
4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2009 r. dotyczącego ustawy o finansowaniu niektórych szkół wyższych prowadzonych przez Kościół katolicki (sygnatura akt K 55/07) (cd.).

(Początek posiedzenia o godzinie 13 minut 06)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dzień dobru państwu.

Rozpoczynamy posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Kworum mamy, przystępujemy więc od razu do realizacji porządku obrad.

W pierwszym punkcie będziemy rozpatrywać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 2009 r., dotyczący ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Serdecznie witam przedstawicieli Biura Legislacyjnego i poproszę panią legislator Katarzynę Konieczko o przedstawienie orzeczenia.

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

Dziękuję bardzo.

Wyrokiem z dnia 8 grudnia 2009 r., dotyczącym ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, Trybunał stwierdził niezgodność z konstytucją art. 15 ust. 2a, odnoszącego się do jednej z opłat przewidzianych tą ustawą, a mianowicie opłaty targowej. Zgodnie z postanowieniem art. 15 ust. 1 wymienionej ustawy opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach. Z kolei ust. 2 tego samego artykułu definiuje pojęcie „targowiska”, stwierdzając, iż są to wszelkie miejsca, w których jest prowadzony handel, z zastrzeżeniem ust. 2a. Ust. 2a, poddany właśnie kognicji Trybunału, stanowi, że opłacie targowej nie podlega sprzedaż dokonywana w budynkach bądź też w częściach budynków, z wyjątkiem jednakże targowisk pod dachem oraz hal używanych do targów, aukcji i wystaw.

Następne przepisy ustawy pomagają zdefiniować opłatę targową i decydują o jej charakterze. Wprowadzają między innymi rozgraniczenie tej opłaty i podatku od nieruchomości. Wynika z nich, mówiąc ogólnie, że opłata targowa jest swoistym podatkiem płaconym na rzecz gminy, dzięki któremu gmina ma zapewnioną partycypację w dochodach uzyskiwanych przez osoby bądź jednostki dokonujące sprzedaży, niezależnie od tego, czy jest właścicielem targowiska i niezależnie od innych opłat pobieranych przez osobę bądź podmiot prowadzący targowisko za korzystanie chociażby z jego infrastruktury.

Trybunał odniósł się do art. 15 ust. 2a dlatego, że przepis ten powodował liczne wątpliwości interpretacyjne. Na gruncie orzecznictwa olbrzymie problemy sprawiało

zwłaszcza określenie, co to są targowiska pod dachem. Trybunał zauważył, że mamy tutaj do czynienia z dwoma wzorcami konstytucyjnymi, z którymi może być skonfrontowany zaskarżony przepis, a mianowicie z art. 2, z którego są wywodzone chociażby zasady poprawnej legislacji oraz zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, a ponadto w grę wchodzi art. 217 konstytucji, który przesądza, iż takie kwestie jak nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń powinno być uregulowane na poziomie ustawowym.

Trybunał precyzyjnie wyjaśnił, że de facto obie te zasady w wypadku danin publicznych nakładają się na siebie. W tej dziedzinie prawa, jaką jest prawo daninowe, ustawodawca musi szczególnie baczyć na to, by przepisy były skonstruowane precyzyjnie, ażeby nie było żadnych wątpliwości interpretacyjnych, bowiem pozostawiają one zbyt duży margines dla organów stosujących prawo i pozwalają im de facto stanowić normy, które nakładają obowiązki na podatnika. Zdaniem Trybunału art. 15 ust. 2a uchybiał zasadom poprawnej legislacji z tego powodu, że nie dało się ustalić zwłaszcza desygnatu pojęcia „targowisko pod dachem”.

Ponadto Trybunał zauważył, że do tego, co ustawodawca miał w tym wypadku na myśli, nie można dojść również przy pomocy wykładni systemowej, prowadzi ona bowiem do oczywistych sprzeczności. Trybunał zwrócił uwagę, że z definicji budynku, która jest z kolei zawarta w art. 1a ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wynika, iż wszelkie budynki powinny być kryte dachem. Z kolei interpretacja art. 15 ust. 2a prowadzi chociażby do takich wniosków, że mogą być również budynki, które nie mają dachu, oraz że targowiska mieszczące się w budynkach nie powinny być objęte opłatą targową.

Biorąc pod uwagę wszystkie te sprzeczności i niedopowiedzenia, Trybunał skonkludował, że art. 15 ust. 2a jest obarczony tak poważną wadą legislacyjną, iż należy uchylić domniemanie jego konstytucyjności. Trybunał podkreślił przy tym, że mimo iż konstytucja formułuje zasadę powszechności opodatkowania, w żadnym wypadku nie można interpretować przepisów podatkowych rozszerzająco, a zatem muszą one być szczególnie precyzyjne. Mając na uwadze znaczenie tej sprawy, Trybunał zdecydował się na odroczenie terminu wejścia w życie orzeczenia i zakwestionowany przez niego przepis utraci moc obowiązującą z dniem 18 czerwca 2011 r.

Trybunał w zasadzie nie sformułował żadnych wskazówek legislacyjnych dla ustawodawcy. Nadmieniał jedynie, że czas pozostawiony na wykonanie orzeczenia może sprzyjać wypracowaniu nowych rozwiązań. Chciałabym jednak od razu zastrzec, że pojawia się tutaj jedna trudność: opłata targowa stanowi dochód własny gminy, a zatem ustawodawca, przystępując do prac legislacyjnych, powinien mieć na względzie również to, aby ten dochód nie został zmniejszony poprzez ustanowienie takiej, a nie innej definicji opłaty targowej.

Warto również wspomnieć, że Trybunał nie zakwestionował niezwykle szerokiego ujęcia opłaty targowej, czyli tego, że tak naprawdę podlega jej nie tylko sprzedaż dokonywana na targu w miejscu do tego specjalnie przeznaczonym, ale także we wszelkich innych miejscach. Dodatkowo chciałabym zauważyć, że przed nowelizacją, na mocy której artykuł zakwestionowany przez Trybunał uzyskał takie właśnie brzmienie, w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych zawarte było wyliczenie, zgodnie z którym za targowisko uznawano każde miejsce, w którym prowadzony był handel, zwłaszcza z ręki, koszy, stoisk, wozów konnych, przyczep, pojazdów samochodowych, a także sprzedaż zwierząt, środków trans-

portowych i części do środków transportowych. Jak państwo widzą, jest to dosyć archaiczna definicja, stąd też wydaje się, iż powrót do niej nie jest zasadny.

Niemniej zachodzi tu pewna trudność. Ustawodawca chciał przede wszystkim wykluczyć z opłaty targowej sprzedaż dokonywaną w sklepach i wydaje się, iż wprowadzenie takiej właśnie regulacji, że co do zasady opłatę targową nakłada się w wypadku handlu w każdym miejscu z wyłączeniem sklepów, załatwi sprawę i będzie zgodne z intencjami, które można znaleźć w uzasadnieniu wyroku. Tyle że tu mogą się pojawić kolejne wątpliwości: co to jest sklep, zwłaszcza w wypadku takich hal jak chociażby te, które znamy z Warszawy, gdzie są boksy. Czy tu już mamy sklepy, czy jeszcze nie, czy trzeba czegoś więcej? Zdefiniowanie sklepu nie jest takie proste i mamy tutaj dużo przeszkód. Niemniej wydaje się, że pozostanie przy takim rozwiązaniu mogłoby póki co sprawę załatwić i dlatego w projekcie proponujemy tego typu normę. A to, czy spełni ona swoją rolę i czy państwo senatorowie zdecydują się na taki kształt projektu, jest pozostawione oczywiście do państwa uznania. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.
Otwieram dyskusję.
Bardzo proszę, pan senator Kieres.

Senator Leon Kieres:

Sprawa jest skomplikowana. Jak pamiętam – mówię to ad hoc, nie przygotowywałem się do dyskusji – to problematyka opłaty targowej pojawia się od czasu utworzenia instytucji samorządu terytorialnego. W początkowych dwóch kadencjach samorządu terytorialnego była ona regulowana nieobowiązującym już dekretem o targowiskach, chyba z 1951 r. To jest problem nie tylko opłaty targowej, ale także lokalizacji. Dzisiaj mamy ustawę o podatkach i opłatach lokalnych, gdy idzie o wymiar tej opłaty, oraz ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdy idzie o lokalizację targowiska. I tu zwracam uwagę na tę drugą ustawę w związku z pojęciem sklepu, o którym pani mecenas wspomniała. Zgodnie z jednym z wyroków sądu administracyjnego dzisiaj nie budzi wątpliwości to, że lokalizacja targowiska jest zagadnieniem z zakresu planowania przestrzennego i należy do kompetencji wójta, burmistrza, prezydenta, czyli organu wykonawczego samorządu gminnego.

Gdybyśmy wskazali na pojęcie sklepu jako pomieszczenia wyłączonego z opłaty targowej, to mając świeży umysł, niespecjalnie w tej chwili zmacony wiedzą, zwróciłbym uwagę na zagadnienie przedmiotu działalności gospodarczej i klasyfikacji działalności gospodarczej, zawarte na pewno w rozporządzeniach Rady Ministrów z 2004 r. Tam pewnie definicji sklepu nie znajdziemy. W wypadku klasyfikacji kodowej – jest tam mnóstwo kodów działalności handlowej, usług, są co najmniej dwa rozporządzenia – pewnie można by było sprawdzić, Pani Mecenas, czy przy klasyfikacji rodzajów działalności handlowej lub usługowej gdzieś tam nie błąka się pojęcie sklepu, a może nie sklepu, ale przestrzeni, w której dochodzi...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Placówki handlowej.)

Właśnie. Jakie są rodzaje tej działalności handlowej? Może właśnie do określonego rodzaju działalności handlowej może być przypisane pomieszczenie. Nie wiem, czy akurat nazywane sklepem, ale...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: No właśnie.)

Może trzeba by to sprawdzić? Być może pani już to zrobiła, w każdym razie na pewno działalność prowadzona w sklepie będzie bardziej związana z tradycyjnym pojęciem działalności gospodarczej – która się charakteryzuje kilkoma cechami i określonym przedmiotem, jednym z pięciu, oraz zarobkowym charakterem – prowadzonej w sposób zorganizowany, nie zawsze ciągły. Tu dochodzą jeszcze orzeczenia Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych, tu się mówi o charakterze profesjonalnym, o charakterze dynamicznym i aktywnym. Na targowisku tego nie ma. Gdyby więc był już sklep, to raczej bym szukał pojęcia sklepu połączonego z pojęciem działalności gospodarczej, a więc działalności trwale zorganizowanej.

Dzisiaj nasze ustawodawstwo zrezygnowało z pojęcia ubocznej działalności gospodarczej, nie ma już czegoś takiego. Pod rządami starych ustaw, zwłaszcza z 1988 r., istniało pojęcie ubocznej działalności gospodarczej. Ustawa z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej już nie posługuje się pojęciem ubocznej działalności gospodarczej, tylko innymi kategoriami: pojęciem działalności gospodarczej podlegającej regulacji ustawy o swobodzie działalności i pojęciem działalności gospodarczej, która nie podlega regulacji tej ustawy, jak na przykład działalność rolnicza, działalność w zakresie tak zwanej agroturystyki, gdzie jest wyłączone świadczenie usług hotelarskich czy gastronomicznych, ale o charakterze okazjonalnym.

Podsumowując to, chciałbym zapytać, czy może się pani odnieść do moich wątpliwości. Jeśli nie, to zalecałbym sprawdzenie znaczenia pojęcia sklepu na tle konstrukcji czy podziału działalności gospodarczej, klasyfikacji działalności gospodarczej, i poszukanie odpowiedzi na pytanie, czym jest sklep.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak, bo przecież odrębną formą działalności gospodarczej jest też na przykład handel obwoźny.)

Tu jest jeszcze problem, czy opłatę targową pobierać od tych, którzy okazjonalnie, przypadkowo, się rozłożyli gdzieś tam na chodniku i sprzedają obwarzanki, kogu-ciki dmuchane, wateę na patyku, jak mówi piosenka...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, tak, nie Maryli Rodowicz, żeby nie było wątpliwości, bo ona wzięła tę piosenkę od kogoś tam, nie pamiętam od kogo...

(Głos z sali: Od Laskowskiego.)

Tak, tak, właśnie od Laskowskiego.

...I śpiewała ją. To jest ten problem, który też tam w orzecznictwie sądowym... Problem jest o wiele szerszy. Nie chcę tu wyklądać teorii, bo orzecznictwo sądu antymonopolowego też się tym zagadnieniem zajęło, mówiąc, że w pewnych sytuacjach, gdy idzie o targowiska, to nawet gmina może być uznawana za przedsiębiorcę. Jeśli przyjmuje opłaty targowiskowe w sposób nieusprawiedliwiony, różnicujący sytuację sprzedających, to jest przedsiębiorcą, którego działalność ma znamiona praktyk monopolistycznych.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Czy jeszcze ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos? Jeśli nie będzie chętnych, to pani mecenas się odniesie do dyskusji. Nie.

Bardzo proszę, Pani Mecenas.

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

Oczywiście sprawdzaliśmy, czy definicja sklepu znajduje się już w obowiązujących aktach normatywnych i rzeczywiście udało nam się znaleźć taki termin w klasyfikacji. Chciałabym jednak zwrócić uwagę państwa senatorów...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak.

...Na to, że Trybunał odniósł się w swoim wyroku do innej klasyfikacji, tym razem do klasyfikacji środków trwałych, gdyż w stanowiskach prezentowanych na rozprawie takie odniesienia się znalazły. Ja już nie pamiętam dokładnie, ale bodajże marszałek Sejmu zgłaszał takie uwagi. Trybunał stwierdził, że klasyfikacje nie mogą być żadnym wyznacznikiem, jeżeli chodzi o tworzenie prawa, dlatego że tak naprawdę one jedynie coś opisują, a nie mają mocy prawotwórczej. W związku z tym Trybunał uznał, że klasyfikacja nie może tu stanowić punktu odniesienia, jeśli chodzi o definicję. Stąd moja wątpliwość, czy zaproponowanie w naszym projekcie zapisu, że opłacie targowej nie podlega sprzedaż dokonywana w sklepach, nie wywoła dalszych kontrowersji. Czy na przykład w wypadku hali podzielonej na boksy już mamy do czynienia z poszczególnymi sklepami, czy to wciąż będzie miejsce, w którym sprzedaż podlega opłacie targowej?

Mogłabym jeszcze tylko uzupełnić, że w ostatnich czasach orzecznictwo sądów administracyjnych dosyć szeroko podchodziło do opłaty targowej i między innymi sprzedaż prowadzona w nieprzeznaczonych do tego miejscach była uznawana za sprzedaż podlegającą tej opłacie. Wiem, że w piśmiennictwie wywołało olbrzymie kontrowersje to, czy gmina może obciążać takie osoby opłatą targową, niezależnie od tego, iż na przykład są one karane mandatem za prowadzenie działalności w miejscu do tego nieprzeznaczonym, mówiąc w dużym uproszczeniu.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Rozumiem, że konkluzja Biura Legislacyjnego jest taka, ażeby wdrożyć, że tak powiem, procedurę legislacyjną?

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

Jak najbardziej. W miarę spływających uwag będziemy próbowali wypracować jak najbardziej precyzyjny model.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Rozumiem.

Skoro nie ma...

Senator Leon Kieres:

Moim zdaniem musimy zasięgnąć opinii Ministerstwa Finansów – nie ma tu wątpliwości, bo w ich kompetencji leży określanie danin publicznych – nie wiem, czy nie zasięgnąć również opinii Ministerstwa Gospodarki. W jakimś zakresie chodzi tu jednak o działalność gospodarczą, o relacje między handlem targowiskowym a działalnością gospodarczą, niechby się więc do tego odnieśli. Można również zapytać, nie wiem, tych przedstawicieli ogólnopolskich organizacji czy Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Mamy taką opinię?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Ja wiem, że nie opiniują, ale możemy zapytać.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Może by wystąpić...)

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie chcą, tak? Tylko rządowe, tak? Jak nie chcą, to nie, to ich sprawa. Ja bym zapytał stronę samorządową. Łaski nam nie robią. Jak nie zaopiniują, to nie zaopiniują.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ale czy pan senator uważa, że nie powinniśmy w tej chwili głosować za przyjęciem zasady, iż przyjmujemy ten projekt?)

Powinniśmy głosować, żeby nadać temu określony tryb postępowania, ale nie zamykać drogi...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak jest, oczywiście.)

Moim zdaniem sprawa nie dojrzała do tego, żeby przedstawić ją marszałkowi do dalszych prac, już legislacyjnych.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: No tak, ale musimy postanowić o...)

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak jest, zdecydowanie, ale dojrzała, żeby rozpocząć postępowanie, tak.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Z procedury wynika, że musimy przedstawić marszałkowi określony projekt.)

Ale co, zaraz? Już dzisiaj, tak?

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak, jeśli to przyjmujemy.)

Jeśli tak, to proszę bardzo, najwyżej będziemy później modyfikować.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: W takiej sytuacji nie stosujemy wyroku co do zasady.)

To dobrze. Tak czy inaczej trzeba wszcząć postępowanie.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Trzeba wszcząć.)

A nasze stanowisko zawsze będziemy mogli modyfikować.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Tak jest.

Kto jest za przyjęciem wniosku o wszczęcie procedury na razie w takiej formie, jaka została przedstawiona przez Biuro Legislacyjne? (5)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Proszę państwa, jak już wspominałem, będę tak proponował sprawozdawców, żeby brać pod uwagę ich aktywność i przynajmniej starać się o zrównoważenie obciążenia

zeń poszczególnych senatorów, wychodząc jednocześnie naprzeciw ich zainteresowaniom w sensie, że tak powiem, fachowym. W tej sytuacji proponowałbym, żeby pan senator Trzeciński był sprawozdawcą tej inicjatywy, jako że jest to propozycja związana stricte z działalnością gospodarczą.

Senator Marek Trzeciński:

Panie Przewodniczący, nawiązując w jednym zdaniu do obciążenia, chcę zasygnalizować, że pracuję w innych komisjach, między innymi w Komisji Gospodarki Narodowej.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Wiemy, to wiemy.)

I tutaj chciałbym to zdanie...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Nie, nie, to nie jest żaden podtekst, bo to dotyczy wszystkich.)

Oczywiście.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Mówimy w przybliżeniu o naszym obciążeniu. Będę się starał tego przestrzegać, choć nie zawsze to wyjdzie w sposób matematyczny. Ale nie o to chodzi.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak jest.

Czyli dziękuję bardzo.

Przystępujemy do punktu drugiego: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2009 r., dotyczącego ustawy o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych. Również ten wyrok przedstawi pani legislator, pani mecenas Katarzyna Konieczko.

Bardzo proszę.

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

W wyroku, o którym wspomniał pan przewodniczący, Trybunał orzekł, iż art. 1 pkt 1 lit. b ustawy o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych w zakresie, w jakim do art. 4 ust. 1 ustawy o opłatach abonamentowych dodaje pkt 7 lit. f–g, a ponadto art. 2 ust. 3 i art. 3 ustawy zmieniającej są niezgodne z konstytucją, albowiem zostały uchwalone z naruszeniem proceduralnych zasad tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym.

Trybunał zajmował się ustawą o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych. Pomijając tutaj szczegółowe przedstawianie przepisów tej ustawy, która była nowelizowana, chciałabym zwrócić uwagę państwa senatorów na to, że w art. 4 te same ustawy są przewidziane zwolnienia od opłat za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych. Ogólnie rzecz biorąc, ze zwolnień tych korzystają osoby najuboższe, między innymi takie, które osiągnęły określony rok życia i pobierają emeryturę bądź rentę, a ponadto osoby, które korzystają ze świadczeń z opieki społecznej, osoby niepełnosprawne, i takie, które nie osiągają stosownego dochodu, nie uczestniczą w wypracowywaniu dochodu narodowego. Przyjmując ustawę nowelizującą, ustawodawca zdecydował się na rozszerzenie

wcześniej obowiązującego katalogu i doprecyzowanie pewnych zasad. Chodziło tutaj między innymi właśnie o uściślenie, że tylko te osoby, które osiągają najniższy dochód, powinny korzystać ze zwolnienia od opłat abonamentowych.

Na etapie prac senackich zostały uchwalone poprawki. Między innymi katalog osób zwolnionych rozszerzono o dwie kolejne grupy, a mianowicie o osoby represjonowane za działalność wobec niepodległego państwa polskiego, a także o osoby, co do których zapadła decyzja o internowaniu w związku ze stanem wojennym. Ponadto w Senacie uchwalono poprawki dodające do ustawy nowelizującej art. 2, zgodnie z którym te opłaty, które przed wejściem w życie ustawy zostały wniesione z góry za kilka miesięcy bądź za cały rok 2008 – tutaj nadmienię tylko, że było prawdopodobne, iż ustawa wejdzie w życie właśnie w roku 2008 już w trakcie jego trwania – powinny być zwrócone osobom, które teraz będą korzystały ze zwolnienia na nowych zasadach. Tym samym Senat przesądził, że te opłaty są nienależne.

Senat wprowadził też do ustawy upoważnienie dla Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, zgodnie z którym miała ona dokonać nowego podziału środków uzyskiwanych z abonamentu, jasne było bowiem, że środki, które będą spływały po zmianie ustawy, będą zmniejszone i być może nie wystarczą na realizację misji publicznej, o której z kolei jest mowa w ustawie o radiofonii i telewizji.

Trybunał, odnosząc się do ustawy nowelizującej, tak naprawdę nie zajął się zarzutami merytorycznymi – jedynie na marginesie odniósł się do tego, że ustawodawca powinien zapewnić środki niezbędne na realizowanie wspomnianej misji publicznej – zajął się natomiast formalnym aspektem sprawy, czyli prawidłowością uchwalenia przez Senat wspomnianych przeze mnie poprawek. Trybunał zauważył, że poprawki zgłaszane w Senacie powinny zawsze dotyczyć materii będącej przedmiotem regulacji w tekście, który stanowi przedmiot rozpoznania i który został przekazany Senatowi przez Sejm. Uchwalana przez Sejm ustawa wyznacza bowiem dopuszczalną głębokość, czyli regulowaną materię, i szerokość, czyli granice przedmiotowe regulowanej materii, co decyduje właśnie o zakresie poprawek Senatu. Trybunał zwrócił uwagę przede wszystkim na to, że jest wymagana duża ostrożność, gdy Senat podejmuje uchwałę o poprawkach odnośnie do ustawy nowelizującej, bo w takim wypadku nie może wyjść poza jej przedmiot i wprowadzić poprawek, które de facto będą nowelizowały zmienianą ustawę. Trybunał stwierdził, że taki zabieg należy jednoznacznie zakwalifikować nie jako zgłoszenie poprawek w rozumieniu art. 121 ust. 2 konstytucji, lecz jako obejście przepisów o inicjatywie ustawodawczej Senatu oraz o trybie czytań projektu ustawy w Sejmie

Zdaniem Trybunału wszelkie zasadnicze treści, jakie są wprowadzane w ustawie, powinny przebyć pełną drogę procedury sejmowej. I tutaj chciałabym przytoczyć za Trybunałem, że w prawidłowym, a zatem spełniającym konstytucyjne wymogi procesie legislacyjnym chodzi o to, by możliwie najdokładniej i najwnikliwiej rozpatrzyć projekt, a przez to maksymalnie wyeliminować ryzyko niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych rozwiązań. Wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procesu ustawodawczego stanowi naruszenie konstytucyjnych nakazów dotyczących procedury legislacyjnej. Ograniczenia te dotyczą przede wszystkim poprawek wnoszonych na etapie prac w Senacie, albowiem ta faza procedury legislacyjnej cechuje się największym zaawansowaniem chociażby z uwagi na to, że Senat zajmuje się już nie projektem ustawy, ale ustawą uchwaloną przez Sejm, która przeszła etapy poszczególnych czytań w Sejmie, a autor projektu nie ma już możliwości jego wycofania.

Odnosząc się szczegółowo do poprawek, o których była wcześniej mowa, Trybunał zauważył, że rozszerzając katalog osób zwolnionych na osoby, które były represjonowane czy internowane, Senat wykroczył poza materię ustawy, w projekcie bowiem chodziło o to, by zwolnione były osoby najuboższe.

Z drugiej strony przepisy przesadzające, że opłaty już uiszczone powinny być zwracane oraz że krajowa rada ma dokonać ponownego podziału środków, były z kolei całkowitą nowością, ustawa nowelizująca bowiem w ogóle o takich przedmiotach nie stanowiła. Dlatego też Trybunał uznał, że poprawki te zostały przyjęte z naruszeniem wymogów płynących z art. 2 konstytucji, wyrażającego zasadę demokratycznego państwa prawnego, jak również wspomnianego już wcześniej wzorca art. 121 ust. 2 konstytucji. Trybunał przypomniał, że w wypadku gdy Senat widzi potrzebę wprowadzenia dalej idących zmian w ustawie nowelizowanej, powinien skorzystać z trybu przewidzianego w Regulaminie Senatu, a konkretnie w art. 69 ust. 1, czyli wystąpić z inicjatywą legislacyjną.

Wyrok Trybunału wywołał skutki z dniem ogłoszenia. W związku z tym, że była to kontrola prewencyjna, a jednocześnie Trybunał stwierdził, iż zakwestionowane przepisy nie są nierozzerwalnie związane z pozostałą częścią ustawy, prezydent, po konsultacji z marszałkiem Sejmu, podpisał ustawę z dnia 13 czerwca 2008 r. Ustawa ta została już ogłoszona i obowiązuje od 1 marca 2010 r., czyli obecnie mamy już nowy stan prawny. Rodzi to właśnie pytanie o potrzebę wykonania wyroku Trybunału, oczywiste jest bowiem, że jeżeli chodzi o rozszerzenie katalogu osób zwolnionych, to tutaj nie mamy do czynienia z luką prawną, a zatem nie można powiedzieć, by interwencja ustawodawcy była niezbędna. Oczywiście Senat może wystąpić z inicjatywą, ale nie w trybie specjalnym, czyli wykonania wyroku Trybunału, a w zwykłym trybie wynikającym z działu IX Regulaminu Senatu.

Jeśli chodzi o pozostałe przepisy, które zostały wyeliminowane przez Trybunał, sprawa wydaje się wyglądać nieco inaczej. Zachodzi pytanie, czy nie byłoby jednak celowe wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą, mamy tutaj bowiem do czynienia z realizacją niezbędnych konsekwencji orzeczenia Trybunału – nie tyle wprost z realizacją orzeczenia, ale właśnie jego niezbędnych konsekwencji – gdyż w ustawie nadal jest podstawa materialnoprawna, która przewiduje, że opłaty wniesione z góry powinny zostać zwrócone, a nie ma stosownej podstawy do wydania rozporządzenia określającego, w jakim trybie miałyby być one zwrócone. W tej chwili określony jest tylko tryb wnoszenia opłat poprzez operatora publicznego Poczta Polska, nie ma zaś trybu, który decydowałby o przepływie środków finansowych w przeciwnym kierunku. To po pierwsze.

Po drugie, powstaje pytanie, czy podział, którego dokonała już Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji na bieżący rok, jest wciąż aktualny i czy przypadkiem nie należałoby wprowadzić dla krajowej rady kompetencji do dokonania nowego podziału środków. W związku z tym proponujemy jednak projekt ustawy, która będzie nowelizowała tę ustawę o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych. Krótko mówiąc, chodzi o powrót do rozwiązań, które zostały wprowadzone przez Senat z naruszeniem trybu ustawodawczego. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.
Otwieram dyskusję.

Pozwolą państwo, że na początku udzielię głosu sobie.

Ogólnie rzecz biorąc, materia ta ma charakter stricte polityczny – to nie ulega wątpliwości. Wiele środowisk i partii politycznych ma swoje propozycje, a poza tym, jak wynika z uzasadnienia Trybunału Konstytucyjnego, właściwie trzeba by było wykonywać orzeczenie, a jednocześnie wystąpić z inicjatywą ustawodawczą. Powiem więc szczerze, że mam wątpliwości, czy w tej sytuacji powinniśmy się zająć tą ustawą w sposób cząstkowy, bo to i tak będzie tylko naprawienie nieprawidłowości formalnej. Ustawa ta i tak jest przewidziana do zmiany. Różne ugrupowania mają bardzo różne zapatrywania na ten temat, a moje zdanie, tak na gorąco, jest takie, że właściwie chyba nie należałoby się w tej sprawie specjalnie spieszyć. Ale może państwo mają inne zdanie?

Bardzo proszę: czy ktoś ma inne zdanie?

(Głos z sali: Nie.)

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Już wszedł w życie.

(Głos z sali: 1 marca.)

Tak, już wszedł w życie, ale praca, którą byśmy tu wykonywali, nie będzie wdzięczna. Będzie tylko dawała sygnał, że zajmujemy się tą sprawą, a faktycznie jest to drobny jej wycinek. Poza tym, jak powiedziałem, jest to problem, który ma bardzo zdecydowany wymiar polityczny, tak że ja mam tu wątpliwości.

Bardzo proszę.

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

Panie Przewodniczący, chciałabym zwrócić uwagę na jedną rzecz. My nie proponujemy tutaj przyjmowania żadnych nowych rozwiązań, jeżeli chodzi o zakres osób zwolnionych od płacenia abonamentu, i tego, ile będzie tych środków dla publicznej telewizji i radiofonii.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak, rozumiem.)

Chodzi nam o to, żeby osobom, które uzyskały zwolnienie z mocy ustawy, która już weszła w życie, a wniosły opłatę z góry za cały rok bieżący...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Żeby im to zwrócić, tak?)

...zwrócić to, bo ustawa przesądza, że opłaty te podlegają zwrotowi.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: O to chodzi?)

W tej chwili nie ma w ustawie stosownego upoważnienia i my takie upoważnienie wprowadzamy.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Czyli istotą tej zmiany jest to, żeby była możliwość zwrócenia nadpłat, tak?)

Tak, bo w tej chwili nie ma podstawy do wydania rozporządzenia, które przesądzi, w jakim trybie to zrobić.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Aha.)

(Głos z sali: Przepraszam, a czy te nadpłaty nie zostały zakwestionowane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego?)

Jeśli mogę, to sprostuję.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak.)

Senat wprowadzie, jak mówi pan senator, dodał cały art. 2, który przesądził kwestię zwrotu, jednakże wskutek zaskarżenia przez prezydenta tylko i wyłącznie ust. 3, który zawierał właśnie upoważnienie do wydania rozporządzenia, moc utracił cały przepis dotyczący upoważnienia.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Aha, rozumiem. To działamy w interesie społecznym i tu jest... Czyli ten zakres, można powiedzieć, przywraca intencje, które mieliśmy wcześniej i z których w tej sytuacji nie można było skorzystać. Jednocześnie chodzi o to, że ustawa już weszła w życie i o to, żeby można było realizować te zwroty, tak?

Pan senator Trzeciński i zamykamy dyskusję, bo jesteśmy trochę opóźnieni.

Senator Marek Trzeciński:

Rozumiem, że jeśli jest nadpłata, to istnieje w tej chwili możliwość żądania zwrotu bez dodatkowych rozwiązań ustawowych, bo jest jakieś roszczenie w stosunku do podmiotu, który niesłusznie pobrał opłatę abonamentową czy na konto którego niesłusznie ją wpłacono. Czyli dzisiaj w wypadku indywidualnego wezwania czy wystąpienia o zwrot jest możliwość odzyskania tych pieniędzy, tyle tylko, że wymaga to indywidualnego działania. Czy dobrze rozumiuję, czy nie? Czy niezbędne jest rozwiązanie ustawowe, żeby taki zwrot był możliwy?

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

Wydaje się, że jednak jest ono niezbędne, dlatego że każda osoba, która wniosła opłatę z góry, a jest już z niego zwolniona, tak naprawdę nie ma roszczenia w stosunku do Poczty Polskiej, która uiściła tę opłatę. W tej sytuacji skazujemy takie osoby na postępowanie sądowe, tylko powstaje tu pytanie: czy ustawodawca nie dopuści się w ten sposób jakiegoś zaniechania legislacyjnego?

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Czyli chodzi o nadpłaty w wypadku osób, które są zwolnione z płacenia abonamentu, a którym nie można zaliczyć...

(*Głos z sali: Zapłacili za cały rok.*)

Rozumiem, jasne. Dobrze. Czyli zamykam dyskusję.

Kto jest za przyjęciem tego projektu i wdrożeniem zgodnie z nim procedury legislacyjnej? (6)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Jednomyślnie.

Proponuję, żeby pan senator Gogacz był reprezentantem naszej komisji w realizacji tej inicjatywy.

Przechodzimy do punktu trzeciego: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2010 r. dotyczącego ustawy o partiach politycznych.

Wyrok przedstawi pan doktor Marek Jarentowski.

Bardzo prosimy, Panie Doktorze, o spuentowanie tego, bo jesteśmy spóźnieni, a jeszcze mamy czwarty punkt, który odroczyliśmy.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Postaram się przedstawić to krótko.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak, może konkluzję?)

Trybunał zakwestionował art. 8 ust. 3 w związku z art. 10 ustawy z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim przewiduje zastosowanie sposobu obliczania wysokości rozszczeń rocznej subwencji, określonego w art. 8 ust. 1 tej ustawy, do ustalania kwot rat należnych za kwartały zakończone lub rozpoczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy.

Ustawa została uchwalona 24 kwietnia, a obniżała raty od 1 kwietnia. Trybunał stwierdził, że to obniżenie nie może dotyczyć kwartału, który już się rozpoczął, czyli teoretycznie mogłoby dotyczyć następnego kwartału, poczynając od 1 lipca, ale ustawa się przeleżała dość długo w Trybunale Konstytucyjnym. Przypomnę, że ustawa obniżała raty od 1 kwietnia 2009 r. do końca roku 2010, czyli można powiedzieć, że miała przynieść oszczędności 59 milionów 675 tysięcy zł. Gdyby weszła w życie teraz, zaoszczędziłaby tylko 25 milionów 575 tysięcy zł. Przypomnę też, że to prezydent zakwestionował tę ustawę, to znaczy złożył wniosek do Trybunału o jej zbadanie w trybie kontroli prewencyjnej, co spowodowało, że nie ukazała się ona do dzisiaj.

Trybunał uznał, że ta część ustawy, która została zakwestionowana przez prezydenta, nie jest nierozzerwalnie związana z całością, wobec czego ustawa co do zasady mogłaby wejść w życie w zakresie pozostałych przepisów, dotyczących plakatów wielkoformatowych czy też w zakresie obniżenia rat subwencji za te kwartały, które nastąpią po jej wejściu w życie, ale póki co jej gospodarzem jest Sejm. My nie mamy nic do zrobienia, jeśli chodzi o tę ustawę, bo nie możemy jej nowelizować, skoro się nie ukazała. Senat może jednak – tyle że nie będzie to już wykonaniem wyroku, może to być inicjatywa pozawyrokowa – idąc za intencjami pierwotnego ustawodawcy, obniżyć raty subwencji za kwartały następujące po dniu wyborów, które się odbędą. Wtedy będzie to wszystko zgodne z konstytucją, osiągniemy pierwotny cel. W sumie mamy oszczędzić 60 milionów zł, tak? Póki co, jeśli ta ustawa wejdzie w życie okrojona, zaoszczędzimy 26 milionów zł, możemy więc to przenieść na odpowiednie kwartały po wyborach, ale to już jest propozycja pozawyrokowa, choć słuszna, bo takie były intencje ustawodawcy. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Rozumiem, że w tej chwili nie ma konkretnego projektu, tylko mamy się zastanowić, czy w ogóle będziemy nad tym projektem pracować, tak?

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: Tak. Tego projektu nie może być, bo jak mówię...)

Bo to nie jest wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: To znaczy moglibyśmy go przygotować, ale póki co gospodarzem ustawy jest Sejm i my nie możemy nic...)

Skoro nie musimy, a wykonujemy orzeczenie Trybunału i na brak pracy nie narzekamy, trzymajmy się stricte naszych zadań: wykonywania orzeczeń Trybunału. Proponuję, żebyśmy w tej sytuacji nie zajmowali się tą sprawą w takiej formie, jak przedstawił ją pan doktor Jarentowski, bo nie jest to wykonywanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Czy taka jest wola wszystkich?

(Głos z sali: Tak, taka jest wola...)

Dziękuję bardzo.

Proponuję więc głosowanie nad tym wnioskiem.

Kto jest za? (6)

Jednomyślnie, dziękuję bardzo.

Wracamy do punktu przerwano i odroczonego: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2009 r., dotyczącego ustaw o finansowaniu niektórych szkół wyższych prowadzonych przez Kościół katolicki.

Pan senator Cichoń będzie się zajmował tą kwestią.

Jak już powiedziałem, bo pan senator się spóźnił...

(Senator Zbigniew Cichoń: Za karę będę się tym zajmował.)

Nie, nie za karę, tylko chodzi tu o aktywność i obciążenie. Może pan senator zobaczyć, że zajmuje pan drugie miejsce od tyłu, po senatorze Piesiewicz.

(Wypowiedź poza mikrofonem) (Wesołość na sali)

Senator Zbigniew Cichoń:

Ja chciałem się usprawiedliwić, bo przyczyna mojego spóźnienia tkwiła w tym, że odwołano lot samolotu o godzinie 10. Gdyby nie to, byłbym o czasie.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Nie, nie mamy tutaj zastrzeżeń. Pan senator powiedział, że to za karę. Absolutnie nie. Mówiliśmy już o tym na poprzednim posiedzeniu, tak że to obowiązuje nie od dzisiaj. Rozpoczęliśmy dyskusję i nie skończyliśmy jej, bo już...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Proszę?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Właśnie, pamiętam. Sprawozdanie zostało przedstawione bardzo szczegółowo.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Pamiętamy, że wchodziła tutaj komisja regulaminowa, i piętnaście minut po czasie przerwaliśmy. Dyskusja się nie odbyła, w związku z tym pragnę umożliwić państwu udział w dyskusji.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos w tej sprawie?

Bardzo proszę, pan senator Cichoń i za chwilę pan przewodniczący Paszkowski.

Senator Zbigniew Cichoń:

Proszę państwa, sięgam pamięcią do całkiem niedawnego wydarzenia, kiedy to jako Senat przyjęliśmy ustawę, która Uniwersytetowi Papieskiemu Jana Pawła II

w Krakowie przyznała również możliwość dofinansowania kosztów realizacji inwestycji budowlanej. W związku z tym mam pytanie: czy propozycja, która nam dzisiaj została przedłożona, nie powoduje de facto – i de iure również – unicestwienia tej poprawki, którą poprzednio przyjęliśmy? Bo przecież taka...

(*Głos z sali: Praw nabytych.*)

Proszę?

(*Głos z sali: Praw nabytych.*)

No właśnie, chodzi o prawa nabyte. Całkiem niedawno nad tym głosowaliśmy, chyba w styczniu, jeśli mnie pamięć nie myli, albo na przełomie roku. W związku z tym mam poważne obiekcje co do tego, czy możemy wprowadzać tutaj tego typu zmianę bez naruszenia zasady ochrony praw nabytych. Stawiam to jako zapytanie i poważną wątpliwość, która mi się tutaj nasunęła.

(*Głos z sali: Tak, to jest pytanie dotyczące także katolickiego uniwersytetu: czy też straci on możliwość finansowania infrastruktury budowlanej?*)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

No właśnie.

Bardzo proszę o odpowiedź na te pytania, a później jeszcze zabierze głos pan przewodniczący Paszkowski, który zapisał się do głosu.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Krótko powiem, że teraz mamy następującą sytuację. Spośród pięciu uczelni wymienionych w art. 2 ustawy nowelizującej – mam nadzieję, że państwo senatorowie mają przed sobą ten projekt – pierwsza i druga, czyli KUL i Uniwersytet Papieski Jana Pawła II, mają w zasadzie takie finansowanie jak szkoły publiczne, czyli pełne, bez tego wyjątku w art. 1 zaznaczonego kursywą: z wyjątkiem finansowania kosztów realizacji inwestycji budowlanych. One mają też finansowane koszty...

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Tak.

Trzy pozostałe szkoły są finansowane zgodnie z tym, jak są finansowane szkoły publiczne, z wyjątkiem finansowania kosztów realizacji inwestycji budowlanych, a dziewięć uczelni prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe w ogóle nie jest finansowanych, w żadnym zakresie, są traktowane jak inne szkoły prywatne.

Celem tego projektu jest tylko zrównanie wszystkich szkół prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe do pewnej średniej. To, co jest tu zaznaczone kursywą, czy brak tego, jest pewnym rozwiązaniem merytorycznym, które należy do decyzji państwa senatorów. Propozycją biura jest tylko to, żeby było jednolicie. Rodzi się więc pytanie: czy jeśli przyznamy to wszystkim szkołom wyznaniowym, które już istnieją albo powstaną – bo w związku z tym mogą zacząć powstawać – nie będzie to oznaczało de facto tego, że kwoty, które pozostaną do podziału dla wszystkich szkół, nie będą zbyt niskie? Ale to już jest decyzja merytoryczna.

My zaproponowaliśmy zapis: z wyjątkiem finansowania kosztów realizacji inwestycji budowlanych, z tego powodu, żeby trochę tych pieniędzy zostało także dla

uczelnii publicznych. Przypomnę bowiem, że obecnie mamy taką sytuację, iż szkołom publicznym stawiamy bardzo wysokie wymagania merytoryczne i je finansujemy. Wobec szkół prywatnych, niepublicznych, nieprowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe, stawiamy nieco niższe wymagania merytoryczne i w ogóle ich nie finansujemy. W wypadku tych kilku szkół wyznaniowych, które są wymienione w pięciu punktach projektowanego art. 2 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, również stawiamy wysokie wymagania – ale nie tak wysokie jak w stosunku do uczelni publicznych – takie jak w odniesieniu do szkół prywatnych, czyli nie są one niższe, ale finansowanie mają takie jak w wypadku szkół publicznych.

I tutaj zwracam uwagę na cztery przepisy wymienione w proponowanym art. 94a: art. 99, art. 163 ust. 2, art. 9 i art. 169 ust. 2. Krótko powiem, o czym one mówią.

Art. 9 mówi o minimach programowych i kadrowych, jakie uczelnie muszą spełnić, żeby prowadzić określone kierunki studiów i szkoły. Proponujemy, żeby one dotyczyły również szkół prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe, które chcą się ubiegać o finansowanie tak jak uczelnie publiczne. No bo nie powinno być tak, że dajemy im pieniądze, ale nie muszą one spełniać takich wysokich wymogów jak uczelnie publiczne.

Art. 99 mówi o tym, za co uczelnia publiczna może pobierać opłaty. Teraz mamy taką sytuację, że uczelnie prywatne – w tym uczelnie kościelne, bo to są uczelnie prywatne – mogą pobierać opłaty, za co chcą, a jednocześnie uczelnie kościelne oczekują pieniędzy z budżetu państwa. My mówimy na to: albo, albo.

W art. 163 ust. 2, który też tu przywołujemy, jest mowa o tym, że uczelnie publiczne mogą prowadzić studia niestacjonarne, czyli płatne, tylko dla połowy studentów, to znaczy nie więcej niż połowa studentów powinna płacić za studia. To jest pewne kryterium, bo gdyby tego nie było, to by oznaczało, że uczelnia kościelna, która chce być finansowana z budżetu państwa, może pobierać czesne od wszystkich studentów, a jednocześnie brać pieniądze z budżetu państwa. I tu też mówimy: albo, albo.

Art. 169 ust. 2, ostatni, mówi o warunkach dopuszczenia do studiowania. Tu powiem krótko: przepis ten – a także rozporządzenie wydane na jego podstawie – mówi, że nie powinno się przeprowadzać egzaminów na studia I stopnia, a na studia II stopnia powinno się przeprowadzać egzaminy, że tak powiem, obiektywne. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego ma nad tym pieczę w tym sensie, że może zatwierdzić uchwałę senatu uniwersyteckiego, który określa kryteria rekrutacyjne, lub może jej nie zatwierdzić. W wypadku wymienionych tu uczelni kościelnych niektóre wymagały od swoich studentów dodatkowych warunków, na przykład świadectw proboszcza. Trybunał Konstytucyjny powiedział, że państwo może finansować uczelnie kościelne, jeśli one kształcą studentów na rzecz dobra wspólnego, i podzielił tych studentów z grubsza na dwie grupy: na tych, którzy są kształceni dla dobra wspólnego, oraz na tych, którzy są kształceni dla dobra danego związku wyznaniowego. Tu chodzi o kierunki teologiczne... No, właściwie w większym stopniu chodzi o kryteria przyjmowania studentów niż o te kierunki. Trybunał mówi, że uczelnie prywatne, w tym uczelnie katolickie, nie mogą tworzyć dodatkowych wymogów, takich jak dostarczenie świadectwa proboszcza. Na kształcenie studentów, którzy są przyjmowani wedle tego kryterium, nie można brać pieniędzy z budżetu państwa, ponieważ ci studenci są kształceni dla dobra związku wyznaniowego, a nie dla dobra wspólnego. O to tu tylko chodzi. W art. 94a ust. 1 proponujemy tylko, żeby uczelnie kościelne, które domagają

się finansowania, spełniły te same warunki, które spełniają uczelnie publiczne, a w ust. 2 mówimy, że dofinansowanie to nie może dotyczyć tych studentów, którzy są przyjmowani wedle dodatkowych kryteriów, innych, niż określa ustawa.

I na końcu dodam, iż kryterium finansowania uczelni publicznych jest przede wszystkim liczba studentów studiów stacjonarnych. Jest to bardzo ważne, bo ilość pieniędzy, jakie dostają i uczelnie prywatne, i ewentualnie będą dostawać uczelnie prowadzone przez kościoły oraz związki wyznaniowe, zależy, zgodnie z ustawą, nie jedynie, ale przede wszystkim od liczby studentów studiów stacjonarnych, czyli tych bezpłatnych.

Odnosząc się do tej drugiej kwestii – od której też zacząłem – dotyczącej części napisanej kursywą, chcę powiedzieć, że jest to decyzja merytoryczna. Z punktu widzenia konstytucyjności to, czy ona będzie, czy jej nie będzie, jest zupełnie obojętne. Jest to odpowiedzialna decyzja Komisji Ustawodawczej i późniejszych aktorów procesu ustawodawczego. Domyślam się, że Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, które wie, ile ma pieniędzy, też pewnie będzie miało jakieś wątpliwości, gdybyśmy rozszerzali to na wszystkie uczelnie. Ale, jak mówię, to jest już decyzja merytoryczna i czy ten fragment będzie, czy go nie będzie, ustawa będzie zgodna z konstytucją. To zależy tylko od tego, ile wyciągniemy pieniędzy z budżetu państwa. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Panie Doktorze, czyli odpowiadając na pytanie pana senatora, można powiedzieć, że nikt tych praw nabytych nie utraci. Te dwie uczelnie mają to uprawnienie i ono pozostanie. Czy tak należy to rozumieć?

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Do czasu, kiedy nie uchwalimy ustawy w tym brzmieniu.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: No właśnie, no właśnie.)

Jeszcze jedno. To raczej nie jest prawo nabyte. W odniesieniu do uczelni tak byśmy tego nie...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Quasi-nabyte, quasi-nabyte.)

Powiedzmy tak. Po pierwsze, wiadomo, że te uczelnie czegoś się spodziewają, skoro mają ustawę, przy czym jest to ustawa epizodyczna. Po drugie, przypomnę, że konkordat, jak i zawarta w związku z konkordatem umowa między rządem a episkopatem, czyli umowa szczegółowa wykonująca konkordat, mówi tylko o tym, że uczelnie prowadzone przez Kościół katolicki mogą być dofinansowywane przez państwo. Przepis ten był rozumiany tak, że jak państwo ma i chce, to da, a jeśli akurat nie ma, to nie da. Tutaj jest więc ważne tylko stosowne *vacatio legis*, nie możemy tego robić z zaskoczenia. Niewykluczone, że to by mogło wejść nawet rok później, niż proponujemy. My proponujemy 1 stycznia 2011 r. Niewykluczone, że z punktu widzenia tego, iż w uczelniach rok akademicki rozpoczyna się 1 października, trzeba by i to uwzględnić, ale to już jest kwestia szczegółowa. Póki co te dwie uczelnie mają pełne finansowanie, ale jak to będzie, to już zależy od decyzji ustawodawcy. Przypomnę tylko konkluzję Trybunału: byleby wszystkie uczelnie spośród uczelni wyznaniowych: i katolickie, i niekatolickie, miały po równo. Obecnie mamy czternaście takich uczelni...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Proszę?

(Głos z sali: Według równych zasad.)

Tak, według równych zasad, w tym sensie. Czyli będzie to zależało od liczby studentów. Oczywiście jest, że najwięcej ma KUL, on więc i tak najwięcej na tym zyskuje w sensie ilościowym. Pozostałe szkoły są małe. Póki co jest więc tak, że te dwie pierwsze uczelnie mają także pokrywane koszty realizacji inwestycji budowlanych, a jeśli wejdzie ustawa w brzemieniu tutaj zaproponowanym, to te dwie uczelnie akurat to tracą, zyskują z kolei wszystkie pozostałe. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Panie Doktorze, jak pamiętam, to jeśli chodzi o uczelnię, o której tutaj rozmawialiśmy, czyli instytut papieski...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak?

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: Uniwersytet Papieski...)

...Uniwersytet Papieski imienia Jana Pawła II, to chyba była dyskusja tego rodzaju, że to uprawnienie czy roszczenie w stosunku do Skarbu Państwa, dotyczące kwestii inwestycyjnych, zależy właśnie od możliwości. To, że mogą się ubiegać o finansowanie, nie znaczy, że są finansowane. Tak to było – pamiętam – tłumaczone. Nie można powiedzieć, że mają one zagwarantowane pełne środki na inwestycje i na szkolenie. To samo dotyczy KUL. Na tamto tak, a jeśli chodzi o inwestycje, to zależnie od możliwości. Tu się chyba nic nie zmienia. Tak przynajmniej było, jak pamiętam. Proszę, by państwo mnie wyprowadzili z błędu...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak? Bo chodziło o to – takie było uzasadnienie – żeby mogły o to występować, a nie żeby miały zagwarantowane jakieś środki. Tak? Dobrze pamiętam?

(Senator Bohdan Paszkowski: Tak. Chodziło tylko o to, żeby również w ustawie to wprowadzić.)

Żeby było w ustawie. To nie jest tak, że te dwie uczelnie mają w pełni zagwarantowane finansowanie ich potrzeb inwestycyjnych. Tak nie jest.

Bardzo proszę.

Senator Janusz Rachoń:

Proszę państwa, intencją ustawy, którą przyjęliśmy jako Senat w odniesieniu do Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II, było wyłączenie istniejącego do tej pory ograniczenia w zakresie otrzymywania dotacji i innych środków z budżetu państwa. Ograniczenie to polegało na tym, że dotacje te nie mogły dotyczyć finansowania kosztów realizacji inwestycji budowlanych. A teraz widzę, że to wraca jak bumerang w tym tekście napisanym drukiem pochyłym, i niestety by to unicestwiło intencję, którą zrealizowaliśmy w ustawie przyjętej kilka miesięcy temu. Dlatego jestem przeciwny temu projektowi.

Mało tego, z innych, pryncypialnych względów, jestem temu przeciwny. Nie tylko dlatego, że akurat bronię tej jednej uczelni, o którą walczyliśmy, żeby była trak-

towana jak trzy pozostałe, ale mianowicie z tego powodu, że w końcu my tu nie mamy co wykonywać. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego – dlatego poprosiłem w tej chwili o pełny jego tekst...

(Brak nagrania)

Senator Janusz Rachoń:

Pardon.

Uważam, że nie powinniśmy się zajmować tą materią z drugiego powodu, a mianowicie z tego, że Trybunał Konstytucyjny stwierdził w wyroku, iż jest zgodność z konstytucją regulacji, które dotyczą również owych trzech innych, poza Uniwersyte-tem Papieskim imienia Jana Pawła II, uczelni. W uzasadnieniu podał jednak, że należy dążyć do tego, żeby regulacje nie miały charakteru podmiotowego, dotyczącego poszczegól-nych ustaw co do każdej z tych uczelni, tylko że postulat jest taki, aby następ-owała regulacja generalna, bez wymienienia z imienia – nie powiem „i nazwiska”, bo uniwersytet nie ma nazwiska – nazwy uniwersytetu. Taki był postulat. I ja uważam, że nie musimy tego od razu realizować, ponieważ generalnie biorąc, rozstrzygnięcie Try- bunału Konstytucyjnego nie stwierdza, jakoby istniała niezgodności regulacji z kon- stytucją. Ja bym w tę materię nie wchodził, bo spowodujemy otwarcie puszkii Pandory i znowu wejdziemy w jakieś spory natury wręcz ideologicznej. Bo wiadomo, że się podniosą głosy niektórych zwolenników skrajnej regulacji, rozdzielającej kościół od państwa, którzy powiedzą: z jakiej racji? Nie poruszałbym tego problemu.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Kwestia proporcjonalności rozdzielania środków na inwestycje będzie przecież w dalszym ciągu istniała. To nie jest tak, że uczelnie te mają mieć zagwarantowaną realizację swoich potrzeb inwestycyjnych w stu procentach. Absolutnie nie. Przecież w konkordacie, jak pamiętam, był uprzywilejowany tylko KUL. Tak?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Żadna, ale następne...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

To wprowadzono. Specjalnymi ustawami wprowadzono poszczególne uczelnie, czyli nie było tutaj urawniłowki. Po prostu poszczególne uczelnie były rozważane również, Panie Doktorze, pod kątem tego, czy pracują tylko na rzecz związku wyzna- niowego, czy na rzecz dobra wspólnego. Myślę, że te okoliczności też były badane w wypadku naszych wcześniejszych decyzji, przyznających możliwość ubiegania się o dofinansowanie inwestycji. Takie jest moje przekonanie. Myślę, że nie można tutaj oddzielać dobra wspólnego od dobra związku wyznaniowego chociażby nawet przy studiowaniu teologii, bo przecież potrzebni są katecheci do szkół dla dobra wspólnego. Tak że ja też...

(Senator Bohdan Paszkowski: Ja także chciałbym zabrać głos w dyskusji, Panie Przewodniczący.)

...mam podobne zdanie jak pan senator Cichoń.

(Senator Bohdan Paszkowski: Teraz może ja, bo się nie doczekam.)

Proszę bardzo, przepraszam.

(Senator Bohdan Paszkowski: Bo jak ktoś tak czeka, to się nie doczeka.)
Musimy już pomalu kończyć.

Senator Bohdan Paszkowski:

Panowie trochę ubiegli moje stanowisko, które chciałem wyrazić. Ja również uważam, że wkraczamy w materię dość delikatną, dotyczącą spraw, z którymi sobie dotychczas nasze państwo jakoś nie potrafiło poradzić, na co wskazują chociażby te uwagi Trybunału Konstytucyjnego. Ale ja mam tu obawy, biorąc pod uwagę poprzednie doświadczenia i pewne, może nawet niepotrzebne spory, które się pojawiły odnośnie do procedowania nad projektem odnoszącym się do tej krakowskiej szkoły kościelnej. Dotyczyły one tego, który projekt będzie pierwszy i czy mamy czekać na projekt, który był w Sejmie.

W związku z tym, że tu materia, którą chcemy opanować – a nie tylko ją regulujemy – są kwestie inwestycyjne i dotacyjne, mamy również zamiar wpływać na to, w jaki sposób ma być przeprowadzona rekrutacja w tych szkołach. Ja uważam, że jest to jednak materia bardzo skomplikowana, a biorąc pod uwagę świeżość tego wyroku, który ma tylko charakter pewnej sygnalizacji w naszym kontekście – no bo Trybunał Konstytucyjny, oceniając, że dane ustawy są zgodne z konstytucją, wskazał, jak to według niego powinno wyglądać – ja bym jednak zaproponował, żebyśmy trochę odbiegli od dotychczasowej praktyki, polegającej na tym, że my, wnosząc projekt inicjatywy legislacyjnej, pytamy rząd, przesyłając mu ten projekt, co on ma zamiar zrobić. Może wystąpmy do rządu – biorąc pod uwagę, że było to przedmiotem naszego posiedzenia – z zapytaniem, czy rząd ma jakieś opracowania w tym zakresie? Bo tu wchodzi w grę nie tylko aspekt prawny, ale również późniejsze faktyczne stosowanie tego prawa, dzielenie tych środków.

Biorąc pod uwagę różne kwestie pozamerytoryczne: pewnych emocji, które mogą się wyzwolić przy tym projekcie, i przywiązanie niektórych osób do rozwiązań, nad którymi na przykład procedowano w wypadku szkoły krakowskiej, i do tego, jak procedowano, proponuję, żebyśmy jednak nie prowadzili dalej tej dyskusji i procedowania nad tym konkretnym projektem, tylko zapytajmy rząd, czy będzie nad tym pracował – a może już pracuje – i kiedy ewentualnie jego prace...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Nie chcemy procedować, nie ma więc sensu, żebyśmy pytali.)

Zapytać można, zajmowaliśmy się tą sprawą.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Można zapytać na przykład w formie oświadczenia senatorskiego.
Proszę bardzo, Panie Doktorze.

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Co do tych wątpliwości, czy na podstawie tego te dwie uczelnie, czyli KUL i UP JPII, mogą tylko się ubiegać o finansowanie kosztów realizacji inwestycji bu-

dowlanych, chciałbym powiedzieć, że jeżeli chodzi o konstrukcję budżetu nauki czy o finansowanie szkolnictwa z budżetu, to część przeznaczoną na nauczanie studentów wszystkie uczelnie dostają równo, czyli proporcjonalnie do liczby studentów na studiach stacjonarnych. Co do finansowania kosztów realizacji inwestycji budowlanych nie ma jakiejś reguły, wprowadzenie więc tego przepisu czy, powiedzmy, zlikwidowanie go w wypadku KUL i Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II, zrównuje te dwie uczelnie ze szkołami publicznymi, bo one też nie mają automatycznie przyznawanych środków na ten cel. Po prostu kiedy jest konstruowany budżet resortu szkolnictwa wyższego, każda uczelnia może proponować wprowadzenie tam swoich inwestycji. Zdaniem Trybunału problem polega na tym, że do tej pory pięć ustaw imiennie wyznacza pięć uniwersytetów czy uczelni prowadzonych przez szkoły wyznaniowe, my zaś mamy ich obecnie czternaście. I tutaj Trybunał wyraźnie zwraca uwagę na konieczność uchwalenia ustawy. Jest to konieczność – mówi Trybunał w uzasadnieniu – uchwalenia ustawy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, określającej obiektywne, podmiotowe kryteria finansowania wyższych szkół prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe. Czyli wprowadzamy kryteria obiektywne i podmiotowe. Do tej pory mamy tylko kryteria przedmiotowe, które mówią o trybie czy zasadach finansowania, a podmiotowo określamy je imiennie. Ustawa nie może określać tego imiennie. Musi po prostu stworzyć pewne kryteria obiektywne oraz warunki minimalne – i tu stwarzamy te warunki – nie wyższe niż w wypadku uczelni publicznych. Nawet bym powiedział, że te kryteria są mniej wymagające w stosunku do uczelni wyznaniowych.

Zgadzam się, że sentencja mówi, iż ustawy te są zgodne z konstytucją. Przypomnę przy tym nasz regulamin, zgodnie z którym marszałek Senatu kieruje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o zgodności ustawy lub jej części z konstytucją, z którego treści wynika potrzeba dokonania zmian w ustawie. Tutaj Trybunał nie ma wątpliwości, mówi o konieczności wykonania tej ustawy. Trybunał nie mógł zakwestionować tych ustaw, bo przecież Trybunał mówi, że finansowanie uczelni wyznaniowych, tych, które już są wymienione w ustawach, nie jest niezgodne z konstytucją. Niezgodność polega na tym, że tylko te są finansowane, bo pozostałe uczelnie nawet nie mogą się ubiegać o finansowanie ani studentów studiów stacjonarnych, ani kosztów inwestycji. Powtarzam więc, że to, czy ten fragment zaznaczony kursywą będzie, czy go nie będzie, zależy od tego, jaką inicjatywę podejmie Komisja Ustawodawcza: czy ma być z tym fragmentem, czy bez tego fragmentu? Z punktu widzenia konstytucji i tak, i tak będzie okey. Na pewno będzie to jednak jakiś problem dla ministerstwa nauki, ale z punktu widzenia konstytucyjności my tego nie rozstrzygamy, bo to jest obojętne. Zdaniem Biura Legislacyjnego pracę nad ustawą trzeba podjąć – jest to niezbędne i konieczne – jak najszybciej, żeby tamte uczelnie też mogły być finansowane. Mamy dziewięć uczelni, które do tej pory w ogóle nie mogą...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ale one się nie ubiegają.)

(Głosy z sali: Ubiegają się.)

Tak, ubiegają się, ubiegają się.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak? No to ubiegają się.)

Zdaniem Trybunału problem polega też na tym, że na podstawie tego wyroku wcześniej czy później będą one mogły wystąpić do Skarbu Państwa o odszkodowanie z powodu zaniechania legislacyjnego, dlatego że po tym wyroku mają już one wyraźną

podstawę prawną. Lepiej więc stworzyć obiektywne kryteria, które żadnej uczelni nie odbierają prawa do finansowania, tyle że wprowadzają jakieś reguły, które dotyczą wszystkich uczelni publicznych. Skoro uczelnie te mają korzystać ze środków tak jak uczelnie publiczne, to wypadałoby, zdaniem Trybunału, żeby choć trochę spełniały wymogi, które wymienił Trybunał, nie więcej. Dziękuję bardzo.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Czego mianowicie?

(Senator Bohdan Paszkowski: No, że coś jest niezgodne z konstytucją.)

Jeśli mogę przytoczyć...

(Senator Bohdan Paszkowski: Bo czy samo uzasadnienie Trybunału Konstytucyjnego...)

Tak, już odpowiadam.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Przypominam, że już o dwadzieścia pięć minut przedłużyliśmy...)

Trybunał ma...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Chyba że jeszcze to odroczyliśmy?)

Senator Bohdan Paszkowski:

Ja mam pytanie: czy na kanwie tego wyroku było wystąpienie sygnalizacyjne Trybunału, czy nie?

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:

Już odpowiadam. Trybunał ma tu jakby dwa tryby postępowania, które zależą od jego decyzji. Wydaje wyrok o zgodności z konstytucją wtedy, kiedy z pewnych powodów nie może orzec o jego niekonstytucyjności. Jednak stwierdzając przy okazji, że są tam pewne wątpliwości konstytucyjne czy luki w prawie, wydaje, tak jak pan senator wskazuje, postanowienie sygnalizujące konieczność podjęcia inicjatywy.

Drugi tryb, zastosowany tutaj, jest w zasadzie bardzo podobny. Trybunał w tym samym wyroku, tyle że w jego uzasadnieniu, stwierdza konieczność wszczęcia inicjatywy ustawodawczej. Z punktu widzenia naszego regulaminu nie ma większej różnicy, czy to jest w postanowieniu, czy nie w postanowieniu. Tutaj mamy art. 85a ust. 1, który mówi: „Marszałek Senatu kieruje orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego: pkt 2: o zgodności ustawy lub jej części, z którego treści wynika potrzeba dokonania zmian w ustawie”, i pkt 3: „sygnalizujące uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej”. Tu mamy sytuację z pktu 2.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę państwa, był wniosek formalny pana przewodniczącego Bohdana Paszkowskiego, że zanim przystąpimy do ostatecznej decyzji co do wdrożenia procesu legislacyjnego, wystąpimy do rządu z zapytaniem, czy są prowadzone prace w związku

z sugestią dotyczącą konieczności zmian ustawodawczych. Myślę, że ta kwestia wymaga koordynacji.

Kto jest za przyjęciem wniosku pana senatora Paszkowskiego? (5)

Jednomyślnie, dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie komisji.

Za chwilę posiedzenie wspólne z Komisją Obrony Narodowej, tak że nie wychodzimy.

(Koniec posiedzenia o godzinie 14 minut 26)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851