

# NOTATKA

## z posiedzenia Komisji Ustawodawczej

Data posiedzenia: 28 stycznia 2009 r.

Nr posiedzenia: 149

---

Posiedzeniu przewodniczył: senator Krzysztof Kwiatkowski – przewodniczący komisji.

- Porządek posiedzenia:**
1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2004 r. dotyczący ustawy - Prawo prasowe (*sygn. akt P 2/03*).
  2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r. dotyczący ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (*sygn. akt SK 12/99*).
  3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2008 r. dotyczący ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" (*sygn. akt P 2/08*).
  4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2002 r. dotyczący ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (*sygn. akt SK 32/01*).
  5. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2008 r. dotyczący ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (*sygn. akt SK 6/07*).
  6. Dyskusja na temat propozycji wycofania projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (*druk senacki 283*).
  7. Dyskusja na temat propozycji wycofania projektu ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (*druk senacki 285*).

W posiedzeniu uczestniczyli: – senatorowie członkowie komisji: Leon Kieres, Krzysztof Kwiatkowski, Bohdan Paszkowski, Grażyna Sztark, Marek Trzciniński

– przedstawiciele Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu: Katarzyna Konieczko, Zbigniew Gromek i Marek Jarentowski

### Przebieg posiedzenia:

**Ad. 1** Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2004 r. dotyczący ustawy - Prawo prasowe (*sygn. akt P 2/03*) omówiła przedstawicielka Biura Legislacyjnego Katarzyna Konieczko. Wyjaśniła, że Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 46 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 6 Prawa prasowego w zakresie, w jakim nie definiując pojęcia sprostowania i odpowiedzi zakazuje pod groźbą kary komentowania tekstu sprostowania w tym samym numerze lub audycji, w której sprostowanie to zostało opublikowane, przez to, że nie zachowuje wymaganej precyzji określenia znamion czynu zagrożonego karą.

Formuła rozstrzygnięcia, z jakiej Trybunał Konstytucyjny skorzystał w sprawie P 2/03, powoduje, że z dniem ogłoszenia wyroku depenalizacji uległ wyłącznie zakaz komentowania sprostowania w tym samym numerze lub audycji, w której wypowiedź ta została zamieszczona. Skoro więc niezgodność z Konstytucją nie dotyczy pozostałych elementów normy prawno-karnej wywodzonej z art. 46 ust. 1 Pr.pras., odpowiedzialnością karną nadal może skutkować uchylenie się od publikacji sprostowania lub odpowiedzi czy też naruszenie innych warunków sprecyzowanych w art. 32 i art. 33. Zatem, w

analizowanym orzeczeniu nie można mówić o powstaniu luki prawnej, która wymagałaby niezwłocznej interwencji ustawodawcy.

Stwierdzenie, iż zainicjowanie prac legislacyjnych w tym zakresie nie jest bezwzględnie konieczne, znajduje oprócz tego wsparcie w następującym fragmencie uzasadnienia: „Niniejszy wyrok Trybunału nie stoi na przeszkodzie temu, by naruszenie zakazu natychmiastowego komentowania sprostowania stanowiło podstawę odpowiedzialności cywilnej, jaką – w świetle art. 38 ust. 1 prawa prasowego – za naruszenie prawa spowodowane opublikowaniem danego materiału prasowego ponosi m.in. redaktor naczelny. Bez względu bowiem na dokonane przez Trybunał Konstytucyjny ustalenie, iż przedmiotem ochrony, któremu służy nakaz publikacji sprostowania, jest prawda materialna, zaś odpowiedzi – dobra osobiste osób trzecich, nie może być wątpliwości co do tego, że do naruszenia dóbr osobistych może prowadzić również opublikowanie informacji w postaci komentarza. Równoczesne opublikowanie sprostowania i dotyczącego jego treści komentarza może więc spowodować naruszenie dóbr osobistych.” Jak to zostało już wyżej podniesione, opublikowanie komentarza wbrew zakazowi ustanowionemu w art. 32 ust. 6 Pr.pras. nie może zatem rodzić aktualnie odpowiedzialności karnej, lecz wciąż możliwe jest dochodzenie z tego tytułu roszczeń cywilnoprawnych na podstawie art. 24 oraz art. 448 ustawy - Kodeks cywilny, niezależnie od korzystania z uprawnień przewidzianych w art. 39 ust. 1 Pr.pras.

Nie bez znaczenia pozostaje naturalnie fakt wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą przez inny konstytucyjnie legitymowany podmiot (poselski projekt nowelizacji – druk 845) i to tym bardziej, że toczące się w Sejmie prace legislacyjne zostały zakrojone stosunkowo szeroko, a zwłaszcza że ich celem jest także stworzenie spójnego oraz klarownego mechanizmu, dzięki któremu zainteresowani będą mogli skutecznie reagować na dotyczące ich publikacje prasowe, natomiast poszczególne redakcje uzyskają możliwość prowadzenia dalszej polemiki stosownie do prawa zagwarantowanego w art. 54 ustawy zasadniczej.

Wobec powyższego zastępca przewodniczącego komisji senator Bohdan Paszkowski przedstawił wniosek, aby komisja nie wносиła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Komisja jednogłośnie przyjęła przedstawiony wniosek (4 głosy „za”).

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

**Ad. 2** Katarzyna Konieczko - przedstawicielka Biura Legislacyjnego omówiła również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r. dotyczący ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (sygn. akt SK 12/99). Wyjaśniła, że Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego rozumianego w ten sposób, iż w zakresie pojęcia „sprawy cywilnej” nie mogą się mieścić roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna.

Według art. 190 ust. 3 Konstytucji, wyrok wywołał skutki prawne z dniem publikacji (17 lipca 2000 r.). Trybunał nie podjął w tym wypadku decyzji o odsunięciu w czasie terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej normy. Trybunał w uzasadnieniu swego orzeczenia nie zawarł wskazówek legislacyjnych dla ustawodawcy, jakkolwiek formuła rozstrzygnięcia, z jakiej Trybunał Konstytucyjny skorzystał w niniejszej sprawie (wyrok interpretacyjny), nakazuje rozważenie potrzeby podjęcia prac legislacyjnych w tym przypadku.

Analiza postanowień, jak również innego rodzaju orzeczeń wydanych po dniu 17 lipca 2000 r. (data publikacji rozstrzygnięcia w sprawie SK 12/99), prowadzi do wniosku, że wyrok Trybunału został recypowany przez organy wymiaru sprawiedliwości – widać to zwłaszcza w wypowiedziach judykatury oraz orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ta linia orzecznicza jest przy tym nadal kontynuowana.

Powyższe prowadzi do wniosku, iż mimo że dotychczas nie doszło do zmiany brzmienia art. 1 k.p.c., sądy dokonują jego wykładni w sposób czyniący zadość wymogom konstytucyjnym. Wydaje się zatem, że względy pewności i transparentności prawa nie sprzeciwiają się pozostaniu przy dotychczasowej postaci językowej tego przepisu.

Niezależnie od tego trzeba w tym miejscu przypomnieć, że z dniem 1 stycznia 2004 r. do procedury cywilnej wprowadzony został przepis art. 199<sup>1</sup>, którego sens polega na przeciwdziałaniu automatycznemu odrzucaniu pozwów jedynie z tego powodu, że określona sprawa nie jest „sprawą cywilną” w rozumieniu art. 1 k.p.c. i nie została powierzona do rozpoznania przez sąd powszechny. Omawiana regulacja wychodzi naprzeciw obawom, które legły u podłoża sprawy SK 12/99 i którym

to Trybunał Konstytucyjny dał również wyraz w swoim wywodzie. Art. 199<sup>1</sup> k.p.c. stanowi gwarancję, iż sąd powszechny zajmie się sprawą, której rozpatrzenie w stosownym trybie okaże się niemożliwe z uwagi na błędne rozstrzygnięcie czy to organu administracji publicznej, czy też sądu administracyjnego. Dzięki temu wyeliminowane zostało ryzyko wystąpienia sytuacji patowej, w której żaden z organów państwa nie uważałby się właściwym do weryfikacji zarzutów stawianych przez jednostkę bądź orzeczenia o jej roszczeniach.

Wobec powyższego Katarzyna Konieczko wskazała, iż wystąpienie z propozycją nowelizacji art. 1 k.p.c. należy uznać za zbędne.

Wobec powyższego zastępca przewodniczącego komisji senator Bohdan Paszkowski przedstawił wniosek, aby komisja nie wносиła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Komisja jednogłośnie przyjęła przedstawiony wniosek (4 głosy „za”).

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

**Ad. 3** Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2008 r. dotyczący ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" (sygn. akt P 2/08) omówił przedstawiciel Biura Legislacyjnego Marek Jarentowski, który wyjaśnił, że Trybunał orzekł o niezgodności art. 81 ust. 5 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” — z art. 2 i art. 165 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 i 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.

Uchwalona w 2000 r. ustawa o komercjalizacji PKP zawierała przepis (art. 81 ust. 1), który stanowił, iż w latach 2003–2006 PKP przekazuje gminom niesprzedane osobom je zajmującym, budynki lub lokale mieszkalne wraz z gruntem i infrastrukturą techniczną. Jednocześnie art. 81 ust. 5 zd. pierwsze stanowił, iż „PKP SA przysługuje w stosunku do gminy roszczenie o zawarcie umowy przekazania nieruchomości”. Przepis ten pozwalał więc PKP pozbywać się we wskazanym okresie zbędnych nieruchomości na rzecz gmin. Wola gminy, jej możliwości finansowe i organizacyjne związane z przejęciem tych nieruchomości na własność nie miały znaczenia.

Poza wskazanym okresem (2003–2006) PKP może również przekazywać gminom zbędne nieruchomości, choć już na ogólnych, cywilnoprawnych zasadach, co oznacza, że gmina nie ma obowiązku przejąć niechcianych nieruchomości.

Zakwestionowany art. 81 ust. 5, jak i cały art. 81 ustawy miał charakter przepisu czasowego, a zarazem szczególnego. Jego derogacja, będąca konsekwencją wyroku TK, nie powoduje luk w prawie. PKP może nadal przekazywać gminom zbędne nieruchomości, lecz już na ogólnych zasadach, tzn. za zgodą organów gminy.

Wyrok nie wymaga więc wykonania.

Wobec powyższego zastępca przewodniczącego komisji senator Bohdan Paszkowski przedstawił wniosek, aby komisja nie wносиła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Komisja jednogłośnie przyjęła przedstawiony wniosek (4 głosy „za”).

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

**Ad. 4** Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2002 r. dotyczący ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (sygn. akt SK 32/01) omówił przedstawiciel Biura Legislacyjnego Marek Jarentowski.

Wyjaśnił, że Trybunał orzekł o niezgodności art. 72 ust. 3 zd. 3 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw rozumianego jako wyłączający dopuszczalność wznowienia postępowania – z art. 45 ust. 1 oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Artykuł 72 ordynacji wyborczej do rad przewidywał przyśpieszone procesy cywilne w sprawach dotyczących nieprawdziwych informacji o kandydatach na radnych lub komitetach wyborczych (ust. 1). Sąd okręgowy, który ma obowiązek rozpoznać wniosek w ciągu 24 godzin w trybie nieprocesowym (ust. 2), może orzec m.in. zakaz rozpowszechniania takich informacji lub ich

sprostowanie. Na postanowienie sądu okręgowego można w ciągu 24 godzin od jego wydania złożyć zażalenie. Sąd apelacyjny rozpoznaje zażalenie w ciągu 24 godzin (ust. 3).

Artykuł 72 ust. 3 zdanie 3 stanowi, iż „Na postanowienie sądu apelacyjnego nie przysługuje środek zaskarżenia i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu”.

Zdaniem TK „Wykładnia językowa art. 72 ust. 3 zd. 3 ordynacji wskazuje, że wyklucza on dopuszczalność skargi kasacyjnej od wyroku sądu apelacyjnego. Nie wypowiada się zaś w przedmiocie wznawiania postępowania w przypadku określonym w dziale VI kodeksu postępowania cywilnego”. Zakwestionowany przepis jest więc z Konstytucją zgodny. „Biorąc jednak pod uwagę, że odmienna wykładnia została przyjęta w orzeczeniu sądowym, a oceniany przepis został zaskarżony skargą konstytucyjną a Trybunał Konstytucyjny orzekł o jego niekonstytucyjności w rozumieniu nadanym mu przez praktykę orzecniczą. Tylko bowiem orzeczenie o niekonstytucyjności przepisu prawa stanowi podstawę do wznowienia postępowania”.

Dzięki sentencji tego orzeczenia – stwierdzającej niezgodność z Konstytucją kwestionowanego przepisu, lecz tylko w rozumieniu jakie nadały mu sądy – podmiot wnoszący skargę konstytucyjną będzie więc miał podstawę do wznowienia postępowania.

Zdaniem przedstawiciela Biura Legislacyjnego, jeśli więc praktyka sądowa uwzględni rozumienie przepisu wysłowione w sentencji wyroku TK – wyrok nie wymaga wykonania. Brak innych skarg wskazuje, na prawidłowe rozumienie przepisu w praktyce sądowej.

Wobec powyższego zastępca przewodniczącego komisji senator Bohdan Paszkowski przedstawił wniosek, aby komisja nie wносиła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Komisja jednogłośnie przyjęła przedstawiony wniosek (4 głosy „za”).

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

**Ad. 4** Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2008 r. dotyczący ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (sygn. akt SK 6/07) omówił natomiast przedstawiciel Biura Legislacyjnego Zbigniew Gromek. Wyjaśnił on, że Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 18 § 1 pkt 6 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim pomija jako podstawę wyłączenia sędziego od udziału w orzekaniu w postępowaniu sądowym toczącym się po wznowieniu postępowania administracyjnego, jego wcześniejszy udział w orzekaniu w sprawie dotyczącej decyzji wydanej we wznawianym postępowaniu administracyjnym z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał uznał, że art. 18 § 1 pkt 6 ustawy nie obejmuje wszystkich przesłanek wyłączenia sędziego, które winien on zawierać z uwagi na konstytucyjne wymogi służące realizacji zasady niezawisłości i bezstronności sędziów. Jako okoliczność powodującą wyłączenie sędziego z mocy prawa w sprawach dotyczących wznowienia postępowania administracyjnego ustawa powinna wskazać również wcześniejszy udział sędziego w wydaniu orzeczenia w sprawie dotyczącej decyzji wydanej we wznawianym postępowaniu administracyjnym. W związku z powyższym, w ramach wykonania wyroku Biuro Legislacyjne proponuje się w art. 18 § 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, po pkt 6 dodać pkt 6a w brzmieniu: *dotyczących wznowienia postępowania administracyjnego, jeśli wcześniej brał udział w wydaniu orzeczenia w sprawie dotyczącej decyzji wydanej we wznawianym postępowaniu administracyjnym*. Zaproponowany zapis stanowi przytoczenie z uzasadnienia wyroku Trybunału.

Wątpliwości senatora Leona Kieresa budził zaproponowany zapis nowelizacji ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie określenia decyzji sędziego przy rozpoznawaniu sprawy. Jego zdaniem istnieje obawa, że sędzia nie będzie podlegał wyłączeniu, jeśli nie orzekał w przedmiocie wniosku o wznowienie postępowania a nie brał udziału w merytorycznym rozpoznaniu sprawy.

Wobec powyższego zastępca przewodniczącego komisji senator Bohdan Paszkowski zakończył posiedzenie informując, że na najbliższym możliwym posiedzeniu komisja odniesie się do konieczności podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie przedmiotowego wyroku.

Konkluzja: Komisja podejmie decyzję o podjęciu inicjatywy ustawodawczej na kolejnym posiedzeniu.

**Ad. 5** Następnie zastępca Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej zaproponował, aby Komisja Ustawodawcza wycofała projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (druk senacki 283), gdyż materia będącą przedmiotem projektu Komisji Ustawodawczej została już uregulowana w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (druk sejmowy 1412 i 1477; druk senacki 419). Ustawa ta będzie przedmiotem posiedzenia plenarnego Senatu Rp w dniach 4-5 lutego br.  
Wniosek senatora Bohdana Paszkowskiego Komisja Ustawodawcza przyjęła jednogłośnie (4 głosy „za”).

Konkluzja: Komisja wycofała projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (druk senacki 283).

**Ad. 6** Zastępca przewodniczącego Komisji Ustawodawczej senator Bohdan Paszkowski zaproponował, aby Komisja Ustawodawcza wycofała również projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk senacki 285), gdyż materia będącą przedmiotem projektu Komisji Ustawodawczej została już uregulowana w ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2008, Nr 209, poz. 1316).  
Wniosek senatora Bohdana Paszkowskiego Komisja Ustawodawcza przyjęła jednogłośnie (4 głosy „za”).

Konkluzja: Komisja wycofała projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk senacki 285).

W posiedzeniu komisji nie uczestniczyły osoby wykonujące działalność lobbingową.