



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(738)

161. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 3 marca 2009 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

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

(Początek posiedzenia o godzinie 14 minut 07)

(Posiedzeniu przewodniczy zastępca przewodniczącego Bohdan Paszkowski)

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Witam wszystkich państwa serdecznie, w szczególności naszych legislatorów oraz obserwatora w osobie przedstawiciela Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także nas, senatorów.

(Głos z sali: Tak jest, jak zawsze.)

Proszę państwa, w porządku obrad dzisiejszego posiedzenia mamy cztery punkty dotyczące rozpatrzenia wyroków Trybunału Konstytucyjnego: pierwszy wyrok z dnia 18 marca 2003 r., drugi wyrok z 11 grudnia 2008 r., trzeci wyrok z 23 września 2003 r. oraz czwarty wyrok, że tak powiem, starszy, z 26 kwietnia 1999 r. Czy są jakieś uwagi do porządku obrad?

(Głos z sali: Nie.)

W związku z tym, że nie ma żadnych uwag, możemy zacząć.

Rozpocniemy od rozpatrzenia punktu pierwszego porządku obrad.

Proszę pana Marka Jarentowskiego z Biura Legislacyjnego o przedstawienie nam pierwszego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Proszę.

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

Dziękuję bardzo.

W wyroku z 18 marca 2003 r., sygnatura akt K 50/01, Trybunał Konstytucyjny 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 RP. Wspomniana ustawa 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. Art. 1 ust. 1 nowelizacji przewiduje, iż wykonywanie zawodu lekarza weterynarii polega na ochronie zdrowia zwierząt oraz weterynaryjnej ochronie zdrowia publicznego i środowiska, zakwestionowany zaś art. 68 ust. 1 po nowelizacji ustawy stanowił, iż minister określi w drodze rozporządzenia, jakie czynności z zakresu zadań lekarza weterynarii, o których mowa w art. 1 ust. 1, mogą być wykonywane przez osoby nieposiadające tytułu lekarza weterynarii, oraz określi kwalifikacje tych osób, uwzględniając konieczność sprawowania nadzoru przez lekarza weterynarii przy wykonywaniu niektórych czynności.

Z kolei art. 92 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego upoważnienie wykonania do ustawy, w której nie da się wskazać żadnych treści stanowiących wytyczne dla treści aktu wykonawczego, jest sprzeczne z Konstytucją RP. Brak owych wytycznych stanowi warunek wystarczający do uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania zostają spełnione. Sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Jednakże im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowej dla pozycji jednostki, tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sposób sformułowanego zakwestionowanego przepisu nie daje odpowiedzi na pytanie, jakimi przesłankami powinien kierować się minister, ustalając, które czynności z zakresu zadań lekarza weterynarii mogą być wykonywane przez osoby niebędące lekarzami weterynarii, a tym bardziej decydując o tym, że niektóre z nich mogą być wykonywane samodzielnie.

Należy dodać, że nie tylko upoważnienie zawarte w art. 68 ust. 1 nie zawiera jakichkolwiek postanowień, które wyznaczałyby merytoryczny kierunek rozwiązań ujętych w rozporządzeniu, lecz również w całej ustawie o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych brak jakichkolwiek wskazówek pozwalających na zrekonstruowanie treści wytycznych potrzebnych do wydania aktu wykonawczego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza w swoim wyroku, że tak istotne zagadnienie, jak powierzenie niektórych czynności z zakresu zawodu lekarza weterynarii osobom, które nie posiadają stosownych kwalifikacji, wymaga niewątpliwie regulacji rangi ustawowej. Upoważnienie, a nie przepis materialnoprawny dopuszcza też możliwość określenia czynności niewymagających nadzoru lekarza weterynarii. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego oznacza to, że kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP nie tylko z uwagi na brak wytycznych, lecz również dlatego, że upoważnia do wydania rozporządzenia, które nie ma charakteru wykonawczego do ustawy. Ustawa nie wspomina bowiem o możliwości powierzenia czynności z zakresu zadań lekarza weterynarii osobie niebędącej lekarzem weterynarii. Innymi słowy, upoważnienie przekazało ministrowi swobodę kształtowania w drodze rozporządzenia zakresu materii ustawowej. W ten sposób ustawodawca naruszył konstytucyjny element konstrukcji rozporządzenia jako aktu wykonującego, a nie zastępującego ustawę.

Trybunał Konstytucyjny postanowił odroczyć termin utraty mocy obowiązującej art. 1 ustawy nowelizującej do 18 marca 2004 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem, iż wraz z utratą mocy obowiązującej przez wspomniany przepis, a w konsekwencji przez art. 68 ust. 1 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izb lekarsko-weterynaryjnych nie mógłby funkcjonować niekwestionowany i niebudzący konstytucyjnych zastrzeżeń art. 68 ust. 2 ustawy, który stanowi, iż osoby, które na podstawie dotychczasowych przepisów nabyły uprawnienia do wykonywania czynności weterynaryjnych samodzielnie lub pod nadzorem lekarza weterynarii i do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej prowadziły zarejestrowaną działalność gospodarczą w tej dziedzinie, zachowują dotych-

czasowe uprawnienia. Uchylenie tego przepisu natychmiast spowodowałoby, że ci adresaci nie byłiby oznaczeni.

Co prawda żaden z uprawnionych podmiotów nie przedstawił inicjatywy ustawodawczej, to jednak tymczasem w zupełnie innym akcie normatywnym, a mianowicie w ustawie z 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt 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 tegoż artykułu określono, które z tych czynności są wykonywane pod nadzorem lekarza weterynarii. Przepis ten wypełnia lukę powstałą na skutek derogacji art. 68 ust. 1 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych.

W konsekwencji należy stwierdzić, że wyrok nie wymaga wykonania. Dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję bardzo.

(*Senator Leon Kieres*: Panie Przewodniczący, dzielim ten pogląd.)

A jakie jest stanowisko kancelarii premiera? Nie ma takiej inicjatywy, tak? Dziękuję bardzo.

W związku z tym poddaję pod głosowanie wniosek, abyśmy nie podejmowali w tym zakresie inicjatywy ustawodawczej.

Kto jest za? (2)

Dziękuję. Wszyscy za.

(*Senator Leon Kieres*: Lepiej brzmi: jednogłośnie.)

Przystępujemy teraz do rozpatrzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2008 r., dotyczącego ustawy – Prawo spółdzielcze. To jest wyrok wydany, można powiedzieć, bardzo niedawno, o którym pisano chyba dość szeroko.

(*Senator Leon Kieres*: Mieszkaniowy.)

To nie ten? Nie, to nie ten.

(*Senator Leon Kieres*: To nie ten. Chodzi o uwłaszczenie się za złotówkę.)

Tak jest. Z tym większą ciekawością wysłuchamy, co orzekł Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie.

Proszę bardzo.

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

Ten wyrok wspomniany przez pana przewodniczącego będzie niedługo przez nas referowany.

W wyroku z 11 grudnia 2008 r., sygnatura akt K 12/08, Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 227 §1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 15 stycznia 2003 r., z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Nieobowiązujący już w momencie orzekania kwestionowany przepis stanowi, iż własnościowe prawo do lokalu wygasa z upływem sześciu miesięcy od dnia ustania członkostwa z innych przyczyn niż śmierć członka, chyba że członek przed upływem tego terminu wskaże osobę, której zbył prawo, a ta

z kolei złoży deklarację członkowską. Prawo wygasa w tym wypadku, gdy odmowa przyjęcia tej osoby na członka spółdzielni stanie się ostateczna, a od dnia ustania członkostwa upłynęło sześć miesięcy. Nabywca może w ciągu trzech miesięcy od dnia doręczenia mu zawiadomienia o ostatecznej odmowie spółdzielni wystąpić do sądu o nakazanie przyjęcia go w poczet członków spółdzielni.

Generalnie prawo spółdzielcze wiąże własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu z członkostwem w spółdzielni. Stąd wypowiedzenie członkostwa, wykluczenie członka lub wykreślenie z rejestru członków spółdzielni powodowało utratę prawa do lokalu. Ustanie członkostwa z niektórych innych przyczyn, na przykład śmierci, nie musiało jednak prowadzić do wygaśnięcia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Choć art. 227 prawa spółdzielczego został z początkiem 2003 r. uchylony, Trybunał Konstytucyjny 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.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż w Konstytucji RP, w szczególności w jej art. 64 ust. 2, który stanowi, iż własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, wynika, że ustawodawca ma swobodę kształtowania treści praw majątkowych, w tym między innymi ograniczonych praw rzeczowych. Jednocześnie jednak ustawodawca ma obowiązek zapewnienia odpowiedniej ochrony uzasadnionych interesów podmiotu danego prawa. Prawa majątkowe o charakterze prywatnoprawnym skorelowane są z obowiązkami innych podmiotów prawnych, których interesy mogą w mniejszym lub większym stopniu kolidować z interesami podmiotu danego prawa. Ustawodawca musi więc starannie wyważyć interesy właściciela rzeczy – w tym wypadku spółdzielni – oraz podmiotu, któremu przysługuje ograniczone prawo rzeczowe – w tym wypadku osoby, której przysługuje własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu – i zapewnić odpowiednią ochronę uzasadnionych interesów obu wymienionych podmiotów.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zaskarżony przepis stanowi formę daleko idącej ingerencji w konstytucyjne chronione prawo własności. Zakwestionowana regulacja godzi w usprawiedliwione interesy osób, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, wprowadzając rozwiązania, które mogą utrudniać zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Jednocześnie przepis zawiera rozwiązania korzystne dla spółdzielni mieszkaniowych.

Celem zaskarżonego przepisu była prawdopodobnie ochrona praw spółdzielni. Jednak w ocenie Trybunału Konstytucyjnego założone cele można realizować za pomocą środków mniej restryktywnych. W tym wypadku restryktywność polegała na tym, że spółdzielca wykluczony ze spółdzielni za jakieś przewinienie wobec spółdzielni był potem de facto karany w ten sposób, iż odbierano mu to prawo do lokalu. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wykonywanie podstawowego celu spółdzielni mieszkaniowych nie wymaga, aby spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu wygasało, gdy osoba, której przysługuje, traci członkostwo spółdzielni. Wygaśnięcie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu nie znajduje też uzasadnienia jako dodatkowa sankcja stanowiąca automatyczną konsekwencję wykluczenia ze spółdzielni lub

skreślenia z listy członków w razie łamania prawa lub statutu przez członka spółdzielni. W konsekwencji należy stwierdzić, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ponieważ elementem prawa konstytucyjnego wynikającego z art. 64 ust. 2 jest wymóg równej ochrony praw majątkowych, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż ze względu na podobieństwo prawa własności oraz spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu wprowadzone różnicowanie narusza zasadę równej ochrony interpretowaną analogicznie do zasady równości wynikającej z art. 32 Konstytucji RP.

Równość została też naruszona w odniesieniu do uprawnień lokatorów wynikających z ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego. Zapewniała ona ochronę lokatorów, to jest najemców lokali oraz osób używających lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. Do uprawnień lokatorów należało między innymi prawo do uzyskania lokalu zamiennego w sytuacjach określonych w tej ustawie. Tymczasem, w myśl art. 7 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, po wygaśnięciu tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego członek oraz zamieszkujące w tym lokalu osoby, które swoje prawa wywodzą od niego, są obowiązani do opuszczenia lokalu. Na spółdzielni bowiem nie ciążył obowiązek zapewnienia im innego lokalu.

Jak wskazałem, wyrok dotyczy przepisu już uchylonego. 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. Wyrok jest do tego wystarczającą podstawą, stąd inicjatywa ustawodawcza jest zbędna. Dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję. Nie widzę zgłoszeń.

Wyrok jest słuszny. Dobrze, że przepis ten już nie obowiązuje.

W związku z tym poddaję pod głosowanie wnioski, abyśmy nie wnosili inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie.

Kto jest za? (3)

Dziękuję. Jednogłośnie za.

Proszę państwa, przechodzimy teraz do rozpatrzenia trzeciego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, z dnia 23 września 2003 r., dotyczącego ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa.

Proszę panią legislator Katarzynę Konieczko o przedstawienie wyroku.

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

Dziękuję bardzo.

W wyroku z dnia 23 września 2003 r., sygnatura akt K 20/02, Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności art. 160 §1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz art. 260 §1 ustawy – Ordynacja podatkowa w części ograniczającej odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej do rzeczywistej szkody. O tym mówił pkt 1 sentencji wyroku.

W pktcie 2 sentencji wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż rozstrzygnięcie o częściowej niekonstytucyjności obu wspomnianych przeze mnie przepisów znajduje zastosowanie jedynie do szkód powstałych od dnia 17 października 1997 r., to jest od wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z zakwestionowanym brzmieniem art. 160 §1 k.p.a. oraz art. 260 §1 ordynacji podatkowej obowiązek odszkodowawczy z tytułu zdarzeń przewidzianych w tych przepisach dotyczył tylko tak zwanej szkody rzeczywistej, a mianowicie uszczerbku majątkowego w postaci poniesionej straty. Zatem na gruncie wskazanych przepisów szkoda wyrażająca się w utraconym zysku nie podlegała już reparacji. Jednocześnie omawiany obowiązek aktualizował się tylko w sytuacjach wyraźnie określonych w tychże przepisach, a zatem na gruncie art. 160 §1 k.p.a. było to wydanie decyzji w warunkach bezwzględnej nieważności bądź też orzeczenie o nieważności takiej decyzji, w świetle zaś art. 260 §1 ordynacji podatkowej naprawieniu podlegała szkoda wywołana decyzją, która później została wyeliminowana z porządku prawnego z uwagi na uchybienia uzasadniające wznowienie postępowania, bądź też szkoda związana ze stwierdzeniem nieważności decyzji obarczonej wadami, o których mowa w art. 247 §1 ordynacji podatkowej.

Warto przy tym wspomnieć, że oba przepisy stanowiły *lex specialis* w stosunku do przepisów kodeksu cywilnego, a mianowicie w stosunku do art. 417 oraz uchylonego później, to jest już po wydaniu wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, art. 418, albowiem nie tylko wskazywały przypadki, w jakich Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za bezprawie, którego dopuścili się funkcjonariusze państwowi przy wykonywaniu władzy publicznej, lecz również odrębnie niż wskazane przepisy kodeksu cywilnego określały zakres obowiązku odszkodowawczego.

Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim musiał skonfrontować oba przepisy z postanowieniem zawartym w art. 77 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje każdemu prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. W istocie problemem konstytucyjnym było tutaj ograniczenie obowiązku odszkodowawczego tylko do tak zwanego *damnum emergens* z pominięciem *lucrum cessans*. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że z art. 77 ust. 1 nie da się wywieść obowiązku naprawienia szkody w całości, to jest zarówno w zakresie poniesionej straty, jak i utraconych korzyści. Przepis ten nie może być jednak interpretowany w żadnym przypadku przez pryzmat ustaw zwykłych, a takimi ustawami są zarówno ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego, jak i ustawa – Ordynacja podatkowa.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że art. 77 ust. 1 jakkolwiek nie wyznacza zakresu obowiązku odszkodowawczego, to stanowi istotne wzmocnienie zasady legalizmu sformułowanej w art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego taki zapis konstytucyjny nie rodzi wprawdzie jakichkolwiek błędów czy pomyłek władzy publicznej działającej zgodnie z prawem, aczkolwiek pojawienie się art. 77 ust. 1 w Konstytucji RP wprowadziło gwarancję, że ekonomiczne skutki owych błędów i pomyłek nie będą obciążały poszczególnych jednostek prawa podmiotowego.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, iż należy odróżnić sytuację istniejącą przed konstytucjonalizacją prawa do odszkodowania w sytuacji wyrządzenia szkody przez organy władzy publicznej od stanu prawnego istnieją-

cego już pod rządami Konstytucji RP. Idąc dalej, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jakkolwiek właśnie art. 77 ust. 1 nie determinuje zakresu szkody, która ma podlegać naprawieniu, to jednocześnie wskazał, iż odstępstwa w tym zakresie powinny czynić zadość wymogom płynącym z zasady proporcjonalności, o której jest z kolei mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego ograniczenie reparatorne płynące z obu zakwestionowanych przepisów nie spełnia jednak właśnie tej przesłanki proporcjonalności. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, iż utrzymanie rozwiązania przewidującego wyrównanie wyłącznie strat spowodowanych przez władzę publiczną działającą właśnie w tych tak zwanych postaciach zjawiskowych, czyli przez wydanie decyzji naruszających wymogi proceduralne bądź też decyzji wadliwych ze względu na chociażby rażące naruszenie prawa, nie może pozbawiać zainteresowanego możliwości kompensacji szkody w całości, dlatego że stanowiłoby to przeniesienie na poziom konstytucyjny wcześniejszych regulacji sprzed konstytucjonalizacji zasady odszkodowania i w ten sposób zasada ukształtowana na mocy ustawy zwykłej zyskałaby pierwszeństwo przed zasadą konstytucyjną.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie ma też żadnych innych przesłanek, które mogłyby w tym wypadku przemawiać za limitowaniem zakresu obowiązku odszkodowawczego. Wyrok wydany w tej sprawie wszedł w życie z dniem 30 września 2003 r. i w tym czasie ustawodawca doprowadził kwestionowane przepisy do stanu konstytucyjności między innymi poprzez uchylene art. 160 §1 k.p.a., w miejsce którego została wprowadzona nowa regulacja już w kodeksie cywilnym, a mianowicie z dniem 1 września 2004 r. do kodeksu cywilnego został dodany art. 417¹ §2 obejmujący również stany faktyczne, o których była mowa wcześniej w art. 160 §1 k.p.a.

Jeśli zaś chodzi o art. 260 §1 ordynacji podatkowej, to ustawodawca zdecydował się najpierw na nowelizację tego przepisu i uwzględnienie wprost w jego brzmieniu wskazań zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a następnie za sprawą kolejnej ustawy zmieniającej art. 260 ordynacji podatkowej została nadana mu taka treść, zgodnie z którą w zakresie obowiązku odszkodowawczego stosuje się przepisy kodeksu cywilnego. A zatem w tej chwili zarówno na gruncie k.p.a., jak i na gruncie ordynacji podatkowej zrealizowana jest zasada pełnego odszkodowania, o której właśnie mówił Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu. Stąd też pozostaje stwierdzić, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r. nie wywołuje potrzeby podjęcia prac legislacyjnych w tej sprawie.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Można powiedzieć, że wyrok został już zrealizowany. W związku z tym poddaję pod głosowanie wnioski, abyśmy nie podejmowali w tym zakresie inicjatywy ustawodawczej.

Kto jest za? (3)

Dziękuję. Jednogłośnie za.

Możemy teraz przejść do następnego punktu porządku obrad: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1999 r., dotyczącego ustawy o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób.

A wyrok ten omówi nam przedstawiciel Biura Legislacyjnego w osobie pana Zbigniewa Gromka.

Proszę bardzo.

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Zbigniew Gromek:**

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Jak wspominał pan przewodniczący, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1999 r., sygnatura akt K 33/98, dotyczy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w tymże wyroku niezgodność art. 11 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz art. 15 pkt 1 i pkt 2 li. a te same ustawy z Konstytucją RP. Dotychczas żaden podmiot nie podjął się wykonania tego wyroku.

Przedstawię teraz pokrótce stan prawny w tej sprawie. Na wstępie chciałbym zwrócić uwagę, że ustawa o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób, której konstytucyjność przepisów badał Trybunał Konstytucyjny, utraciła moc prawną z dniem 1 stycznia 2002 r. Została ona uchylona przez ustawę z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Niemniej jednak z uwagi na okoliczność, że obecnie obowiązująca ustawa po wielu rozwiązaniach, które w przypadku ustawy z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją RP, wyrok wymaga wykonania, tyle że nie w stosunku do ustawy, której dotyczył tenże wyrok, ile w stosunku do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

Przejdę teraz do krótkiego omówienia treści zakwestionowanych przepisów.

Przedmiotem ustawy o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób, a więc już nieobowiązującej ustawy z 1997 r., było między innymi określenie zasad, na jakich na terytorium RP może być podejmowana działalność gospodarcza polegająca na zarobkowym przewozie osób. I w tejże ustawie zostało odmiennie uregulowane podejmowanie i prowadzenie tej działalności w przypadku wykonywania przewozu osób taksówkami oraz w przypadku wykonywania przewozu osób pojazdami niebędącymi taksówkami. Podstawową zasadą, którą ustawodawca wprowadził w tym zakresie, było uzależnienie wykonywania przewozu osób pojazdami niebędącymi taksówkami od uzyskania zezwolenia, w przypadku zaś gdyby przewozy miały być wykonywane taksówkami, gmina, na obszarze której taka działalność miałaby być wykonywana, mogła wprowadzić w drodze uchwały wymóg uzyskania zezwolenia. Omawiana ustawa określała między innymi warunki, które musiał spełnić przedsiębiorca bądź osoba fizyczna ubiegająca się o uzyskanie zezwolenia na wykonywanie krajowego drogowego przewozu osób.

Pierwszym z przepisów poddanych kontroli Trybunału Konstytucyjnego był art. 11 ustawy. Przepis ten określał warunki, które spełnić musi przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia na wykonywanie krajowego zarobkowego przewozu osób pojazdami niebędącymi taksówkami. Jednym z warunków określonych w art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy był wymóg niekaralności właściciela przedsiębiorstwa za przestępstwa karne skarbowe, przeciwko bezpieczeństwu w ruchu lądowym, przeciwko zdrowiu i życiu oraz przeciwko mieniu lub wiarygodności dokumentów. Zgodnie z art. 11 ust. 2 obowiązek niekaralności w wymienionych zakresach został rozciągnięty również

na kierowców zatrudnianych przez tego przedsiębiorcę. W związku z tym jeżeli sam przedsiębiorca bądź którykolwiek z kierowców u niego zatrudnionych byłby karany w tym zakresie, wówczas przedsiębiorca nie mógłby uzyskać takiego zezwolenia.

Drugim z kontrolowanych przepisów przez Trybunał Konstytucyjny był art. 15, który określał warunki, jakie musiała spełniać osoba ubiegająca się o zezwolenie na przewóz osób taksówkami. I również w tym przypadku ustawodawca wprowadził wymóg niekaralności we wspomnianym wcześniej zakresie. Ponadto w odniesieniu do przedsiębiorcy osobiście wykonującego przewozy osób taksówkami, a także zatrudnionych kierowców w takim przedsiębiorstwie ustawa wprowadziła w art. 15 pkt 2 zakaz pozostawania w innym stosunku pracy w pełnym wymiarze godzin.

Przejdę teraz do przedstawienia problemu konstytucyjnego w tym zakresie. Otóż przedmiotem rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie była kwestia dopuszczalności wprowadzenia wymogu niekaralności jako warunku, od którego uzależnione jest zarówno wykonywanie działalności gospodarczej polegającej na zarobkowym przewozie osób, jak i możliwość zatrudnienia się jako kierowcy w przedsiębiorstwie, które wykonuje taką działalność.

Trybunał Konstytucyjny poddał również kontroli przepis wprowadzający zakaz zatrudnienia w pełnym wymiarze godzin u innego pracodawcy osób, które prowadzą działalność w zakresie przewozu osób taksówkami, a także osób będących kierowcami w takim przedsiębiorstwie.

Wzorcami kontroli w przedmiotowej sprawie były art. 22 Konstytucji RP, który statuuje zasadę wolności działalności gospodarczej, a także art. 65, który statuuje wolność w zakresie pracy. I Trybunał Konstytucyjny badał, czy ewentualne naruszenie wskazanych norm nie jest nadmierne, co w konsekwencji prowadziłoby do sprzeczności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wprowadzenie wymogu niekaralności prowadzi do nadmiernego ograniczenia możliwości korzystania przez jednostkę z konstytucyjnych wolności i praw wyrażonych w art. 22 oraz art. 65 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny jednocześnie nie dopatrył się wyraźnego celu, któremu miałyby służyć wprowadzenie tego typu ograniczeń, w szczególności mając na względzie sytuację, że zawód kierowcy bądź też przedsiębiorcy, który wykonuje usługi transportowe nie jest zawodem zaufania publicznego. I w związku z tym Trybunał Konstytucyjny uznał niezgodność tychże przepisów z Konstytucją RP.

Trybunał Konstytucyjny również stwierdził, że nadmierną ingerencję stanowi zakaz pozostawania w innym stosunku pracy w pełnym wymiarze godzin, o którym była mowa w art. 15 pkt 2 ustawy.

I przejdę teraz do omówienia kwestii wykonania wyroku. Jak już wskazałem, przepisy ustawy, które stanowiły przedmiot wyroku, przestały obowiązywać z dniem 1 stycznia 2002 r., kiedy to ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób zastąpiła ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Analiza przepisów zawartych w tej ustawie musi prowadzić do konkluzji, że ponownie zostały w niej wprowadzone przepisy, które w przypadku ustawy z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny już raz uznał za niekonstytucyjne.

I w tym kontekście chciałbym wymienić następujące przepisy.

Pierwszym z tych przepisów jest art. 5 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Przepis ten uzależnia uzyskanie przez

przedsiębiorcę licencji na wykonywanie transportu drogowego od spełnienia wymogu dobrej reputacji. Wymóg ten nie jest spełniony w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem sądu za następujące przestępstwa umyślne: karne skarbowe, przeciwko komunikacji, mieniu, obrotowi gospodarczemu, wiarygodności dokumentów, ochrony środowiska lub warunkom pracy i płacy. W związku z tym przepis ten zawiera analogiczną treść jak zakwestionowany art. 11 ustawy z 1997 r.

Drugim z tych przepisów jest art. 5 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Przepis ten wprowadza wymóg, aby kierowcy zatrudnieni u przedsiębiorcy bądź wykonujący na jego rzecz przewozy nie byli skazani prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa umyślne przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, mieniu, wiarygodności dokumentów lub środowisku. I podobnie wymóg niekaralności jest wprowadzony przez art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

Wydaje się, że w zakresie wskazanych przeze mnie przed chwilą przepisów wyrok wymaga wykonania. Przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją RP powinno zatem polegać na uchyleniu cytowanych przeze mnie: art. 5 ust. 3 pkt 1 lit. a oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, w odniesieniu zaś do art. 5 ust. 3 pkt 4 na wprowadzeniu zmiany polegającej na skreśleniu wyrazów „a także nie byli skazani prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa umyślne przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, mieniu, wiarygodności dokumentów lub środowisku”.

I teraz chciałbym moją informację uzupełnić jeszcze o jedną kwestię, która nie została wyrażona w jej wersji pisemnej. Otóż pragnąłbym zwrócić uwagę państwa senatorów, że obecnie obowiązujące przepisy w zakresie wymogów, które dotyczą osób prowadzących przedsiębiorstwa transportowe i zatrudnionych tam kierowców, a więc przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, stanowią transpozycję dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich 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.

Chciałbym tylko przytoczyć dwa przepisy z tejże dyrektywy. Otóż zgodnie z tą dyrektywą ma ona określać między innymi zasady dostępu do zawodu przewoźnika drogowego i zgodnie z tą dyrektywą zasady dostępu powinny obejmować między innymi nieposzlakowaną opinię. Z kolei w zakresie wymogu nieposzlakowanej opinii niezbędne jest ujednoczenie procedury dostępu do wykonywania zawodu przewoźnika drogowego, przy czym wnioskodawca, czyli ten, który występuje o wydanie zezwolenia na drogowy przewóz osób bądź rzeczy, nie może być karany za ciężkie przestępstwa kryminalne, włączając w to przestępstwa gospodarcze, nie może być uznany za niezdolnego do wykonywania zawodu i musi spełniać wymagania określone przepisami. I już w szczegółowych przepisach tejże dyrektywy możemy odnaleźć przepisy, które później znalazły się w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, a które wydawałoby się, że należałoby uchylić.

Należy więc poczynić konkluzję, że wprowadzenie proponowanych w niniejszej informacji zmian może prowadzić do powstania niezgodności z prawem Unii Europejskiej. W związku z tym wydaje mi się, że należałoby uznać za pożądane, żeby przed podjęciem przez komisję uchwały w przedmiocie wykonania wyroku Trybunału Kon-

stytucyjnego wystąpić do Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej w celu wypowiedzenia się przez ten urząd w przedmiocie zgodności proponowanych zmian z prawem Unii Europejskiej i dopiero na podstawie takiej opinii podjąć dalsze kroki przewidziane Regulaminem Senatu. Dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję bardzo.
Otwieram dyskusję.
Proszę.

Senator Leon Kieres:

Myślę, że to jest dobra propozycja. Wystąpmy do Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej o sprawdzenie zgodności tej propozycji z tą dyrektywą, o której pan mówił, a potem przejdziemy do naszego postępowania.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Tak, też się do tego przychylam.
Czy są jeszcze jakieś opinie? Nie ma.
Jak rozumiem, przyjmujemy kierunkowo tę propozycję, która jest w projekcie?
(*Senator Leon Kieres*: Tak.)

Może nie będziemy w tej chwili jeszcze podejmować inicjatywy, tylko najpierw skierujemy pytanie do Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej o zgodność tych przepisów z prawem unijnym.

(*Senator Leon Kieres*: Panie Przewodniczący, czy mogę?)
Tak.

Senator Leon Kieres:

O ile pamiętam, jest jeszcze ustawa o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego. Czy to sprawdzano?

(*Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski*: Tak, ale ta dotyczy transportu krajowego.)

To ja wiem.

Sprawdźmy jeszcze, jak tam wygląda regulacja dotycząca możliwości pozbawiania kierowcy czy tam przedsiębiorcy, jeżeli dobrze pamiętam, bo coś mi się tak chodzi po głowie. Chyba jest. Na pewno międzynarodowy transport drogowy podlega odrębnym regulacjom. Nie pamiętam, czy to jest rozdział w tej ustawie, ale chyba jest odrębna ustawa o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego. Moim zdaniem jest odrębna.

(*Główny Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Zbigniew Gromek*: Czy mógłbym...?)

To tylko tak dla porządku, żebyśmy sprawdzili.

(*Głos z sali*: Mnie się wydaje, że w karcie przewozowej.)

Może. Na pewno kiedyś była taka ustawa.

**Główny Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Zbigniew Gromek:**

Zbigniew Gromek, Biuro Legislacyjne.

Ta ostatnia uwaga pana senatora na pewno jest zgodna z rzeczywistością. Ta ustawa, której dotyczył wyrok Trybunału Konstytucyjnego, to była ustawa o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób. I na pewno w ówczesnym stanie prawnym równolegle obowiązywała ustawa, która regulowała warunki wykonywania międzynarodowego transportu drogowego. I wydaje mi się, że ta obecnie obowiązująca ustawa w tym zakresie, czyli ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, uchyliła obie te ustawy, a więc ustawę o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób i ustawę o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego. W związku z tym ta ustawa dotyczy zarówno transportu w obrębie Rzeczypospolitej Polskiej, jak i transportu międzynarodowego.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Proszę państwa, w związku z tym, że nie widzę zgłoszeń, rozumiem, iż przyjmujemy wniosek, aby skierować tę naszą propozycję do Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej... Tak?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Do Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. I po otrzymaniu opinii podejmiemy dalszą dyskusję i ustalimy już ostatecznie, w jakim zakresie podejmiemy inicjatywę ustawodawczą, jeżeli ją w ogóle podejmiemy.

W związku z wyczerpaniem porządku obrad mam pytanie: czy są jeszcze jakieś sprawy do poruszenia...?

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Nie, myślę, że jest to wniosek, który przyjmujemy i którego już nie będziemy formalizować. Wszyscy zresztą są za.

(Senator Leon Kieres: Tak, tak.)

Czy są jakieś pytania dotyczące innych spraw? W związku z wyczerpaniem naszego porządku obrad zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Dziękuję.

(Koniec posiedzenia o godzinie 14 minut 46)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851