

NOTATKA

z posiedzenia Komisji Ustawodawcza

Data posiedzenia: 5 marca 2010 r.

Nr posiedzenia: 281

Posiedzeniu przewodniczył: senator Piotr Zientarski – przewodniczący komisji

- Porządek posiedzenia:**
1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 2009 r. dotyczącego ustawy – Prawo o adwokaturze (*sygn. akt K 4/08*).
 2. Rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 2009 r. dotyczącego ustawy o samorządzie gminnym (*sygn. akt S 6/09*).
 3. Rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2009 r. dotyczącego ustawy o samorządzie gminnym (*sygn. akt S 3/09*).
 4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2009 r. dotyczącego ustaw o finansowaniu niektórych szkół wyższych prowadzonych przez Kościół Katolicki (*sygn. akt K 55/07*).

- W posiedzeniu uczestniczyli:
- senatorowie członkowie komisji: Zbigniew Cichoń, Stanisław Gogacz, Leon Kieres, Bohdan Paszkowski i Piotr Zientarski,
 - zaproszeni goście:
 - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów:
 - Starszy specjalista w Departamencie Spraw Parlamentarnych Kamila Michalak,
 - przedstawiciele Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu: Katarzyna Konieczko i Marek Jarentowski.

Przebieg posiedzenia:

Ad. 1 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2009 r. (*sygn. akt K 4/08*) dotyczący ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze omówiła Katarzyna Konieczko.

Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 90 ust. 2 Prawa o adwokaturze, w części obejmującej zwrot „albo postępowania przed sądem dyscyplinarnym”, oraz art. 95c pkt 1 Prawa o adwokaturze, w części obejmującej zwrot „z zastrzeżeniem art. 90 ust. 2”.

Trybunał Konstytucyjny podzielił zarzut, iż przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do wydania polecenia wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przed sądem dyscyplinarnym (w sytuacji, gdy nie było uprzedniego dochodzenia albo gdy zostało ono prawomocnie zakończone postanowieniem o umorzeniu) naruszało art. 42 ust. 2 Konstytucji.

W konsekwencji więc stworzenie furty dla pominięcia fazy dochodzenia godziło w prawo do obrony, pozbawiając niektórych obwinionych możliwości wykazania niezasadności wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym.

Jak podniósł Trybunał, okoliczność, że materiał dowodowy zgromadzony przez uprawnionego oskarżyciela, a w tym zwłaszcza dowody przedłożone przez samego obwinionego, wskazywały na brak przesłanek dla wystąpienia z wnioskiem do sądu dyscyplinarnego, nie uniemożliwiłaby w takim przypadku wszczęcia tego kolejnego etapu postępowania. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, regulacja taka podważała „logiczną spójność postępowania dyscyplinarnego”,

z uwagi na to, że przejście do następnej fazy powinno w tym postępowaniu być uzależnione od określonego sposobu zakończenia fazy poprzedniej. Wyrok wywołał skutki prawne z dniem 11 grudnia 2009 r., lecz dotychczas żaden z uprawnionych podmiotów nie wystąpił z inicjatywą ustawodawczą, której celem byłoby wykonanie wyroku.

Derogacja dekodowanej z obu tych przepisów normy prawnej przyznającej Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do polecenia wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym bez przeprowadzenia dochodzenia lub niezależnie od wyniku dochodzenia powoduje przywrócenie w tym zakresie stanu prawnego istniejącego przed wejściem w życie ustawy z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw. Ministrowi będzie zatem przysługiwało nadal prawo żądania od rzecznika dyscyplinarnego wszczęcia dochodzenia stanowiącego pierwszy etap postępowania dyscyplinarnego, lecz nie będzie już mógł polecić wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym z pominięciem fazy dochodzenia tudzież bez względu na jej wyniki.

Niemniej jednak identyczne w treści jak zaskarżone przepisy znalazły się w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych – art. 67¹ pkt 1 oraz art. 68¹ ust. 1a. Tożsamość rozwiązań przyjętych w obu ustawach pozwala odnieść do nich te same zastrzeżenia natury konstytucyjnej, a fakt, że w wypadku Prawa o adwokaturze zostały one uznane za słuszne, każe sądzić, iż analogiczne stanowisko Trybunał zająłby także w razie zaskarżenia powołanych art. 67¹ pkt 1 oraz art. 68¹ ust. 1a ustawy o radach prawnych. Wobec tego zasadne Biuro Legislacyjne stoi na stanowisku iż celowym jest zgłoszenie projektu ustawy nowelizującej ten ostatni akt normatywny. Projektowana ustawa winna zakładać skreślenie w art. 67¹ pkt 1 wyrazów „z zastrzeżeniem art. 68¹ ust. 1a,” zaś w art. 68¹ ust. 1a – odpowiednio wyrazów „albo postępowania przed sądem dyscyplinarnym”.

Wobec tego przewodniczący komisji Piotr Zientarski przedstawił wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie tego wyroku.

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

Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy został upoważniony senator Piotr Zientarski.

Konkluzja Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Ad. 2 i 3 Marek Jarentowski z Biura legislacyjnego przedstawił postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2009 r. (sygn. akt S 6/09) dotyczące ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Trybunał badając zgodność przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta zasygnalizował w występowaniu napotkanych, z przywołanymi wzorcami kontroli, uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu Trybunał stwierdził, iż nie jest władny oceniać ani zasadności zmian granic poszczególnych gmin, ani tego czy dochowano wszystkich wymogów formalnych przy wydawaniu owych rozporządzeń Rady Ministrów, ponieważ nie zawierają one przepisów prawa - generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych (przepisów), lecz tylko jednorazowe postanowienia wydawane na podstawie przepisów ustawy. Są aktami stosowania prawa, a nie aktami stanowienia prawa.

W celu wykonania postanowienia Biuro Legislacyjne zaproponowało, by akt prawny Rady Ministrów dotyczący kwestii, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym miał formę decyzji (uchwały), podlegającej kontroli sądu administracyjnego.

Za wskazane należy też uznać stosowanie do tej decyzji kodeksu postępowania administracyjnego, co oznaczałoby, że od decyzji Rady Ministrów nie służy odwołanie do organu wyższego stopnia, lecz wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Po drugie, w art. 4a M.Jarentowski zaproponował doprecyzowanie, że uznanie za spełniony wymóg zasięgnięcia opinii, w przypadku jej niewyrażenia w terminie 3 miesięcy, nie zwalnia z obowiązku przeprowadzenia konsultacji.

Celowym byłoby również przesądzenie, że konsultacji nie przeprowadza się w sytuacji, gdy wyłączenie (włączenie) obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej dotyczy niezamieszkanego jednostki pomocniczej.

Zasadnym byłoby również uznanie, że jeśli ponowny wniosek (merytorycznie tożsamy z poprzednim i przy niezmiennych uwarunkowaniach faktycznych i prawnych) składa rada tej samej kadencji, to ponowne przeprowadzanie konsultacji nie jest konieczne.

M.Jarentowski dodał nadto, iż w postanowieniu z 12 maja 2009 r. dotyczącego ustawy o samorządzie gminnym (*sygn. akt S 3/09*) Trybunał zasygnalizował potrzebę stworzenia skutecznych mechanizmów prawnych zabezpieczających jednostki samorządu terytorialnego przed pochopnymi zmianami ich granic, bowiem „zbyt częste zmiany podziału terytorialnego państwa mogą destabilizować gminy i stwarzać przeszkody w ich harmonijnym rozwoju”.

W celu wykonania tego orzeczenia proponuje się, obok norm zaproponowanych w wykonaniu postanowienia Trybunału o sygn. akt S 6/09, wprowadzić do ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie powiatowym normę stanowiącą, iż zmiany granic następują z dniem 1 stycznia roku nieparzystego. Ograniczenie możliwości dokonywania tych zmian raz na dwa lata, po pierwsze bardziej ustabilizuje granice jednostek, a po drugie, w pewnym zakresie może ostudzić zbyt pochopne inicjatywy zmiany tych granic.

Biorący udział w dyskusji senatorowie Leon Kieres, Zbigniew Cichoń i Bohdan Paszkowski wyrazili potrzebę zapewnienia stabilności granic jednostek samorządu terytorialnego, lecz jednocześnie wskazali, iż sama procedura zmian granic często trwa około dwóch lat i w związku z tym nie jest celowe zawężanie możliwości zmian tylko do lat parzystych.

Wobec wspólnego rozpatrywania postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 5 listopada 2009 r. dotyczącego ustawy o samorządzie gminnym (*sygn. akt S 6/09*) oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2009 r. dotyczącego ustawy o samorządzie gminnym (*sygn. akt S 3/09*) przewodniczący komisji Piotr Zientarski przedstawił wniosek o podjęcie jednej inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie obu orzeczeń.

Komisja jednogłośnie przyjęła przedstawiony wniosek (5 głosów „za”).

Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy został upoważniony senator Leon Kieres.

Konkluzja Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

Ad. 4 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2009 r. (*sygn. akt K 55/07*) dotyczącego trzech ustaw z dnia 5 kwietnia 2006 r. o finansowaniu: Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie, Papieskiego Wydziału Teologicznego we Wrocławiu oraz Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum” w Krakowie – z budżetu państwa omówił przedstawiciel Biura Legislacyjnego Marek Jarentowski.

Wyjaśnił on, że Trybunał stwierdził zgodność z art. 25 ust. 1–3 i art. 32 Konstytucji, a także z art. 22 ust. 2 oraz art. 27 w związku z art. 15 ust. 3 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczypospolitą Polską – wszystkich ww. ustaw. Ustawy te stanowią, iż ww. uczelnie otrzymują dotacje i inne środki z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych, z wyjątkiem finansowania kosztów realizacji inwestycji budowlanych. Ustawy te zostały zaskarżone do TK m.in. z powodu naruszenia ogólnej zasady równości i niedyskryminacji, zasady równoprawności kościołów i związków wyznaniowych oraz zasady bezstronności władzy wobec przekonań religijnych. Problem polega więc nie tyle na przyznaniu dotacji określonym uczelniom, lecz na nie przyznaniu podobnych dotacji uczelniom należącym do innych kościołów, a więc na zaniechaniu ustanowienia regulacji uwzględniających uczelnie prowadzone przez inne kościoły.

W konsekwencji, trybunał wskazał na „potrzebę ustanowienia ogólnej regulacji ustawowej określającej obiektywne i racjonalne kryteria, jakie muszą spełnić uczelnie wyznaniowe przy ubieganiu się o dotacje ze strony państwa, tak aby zapobiec nieuzasadnionemu pomijaniu kościołów i związków wyznaniowych przy przyznawaniu takich dotacji, co uchroni ustawodawcę przed zarzutem arbitralności.

W związku z czym Biuro Legislacyjne przedstawiło propozycję by w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym dodać przepis (art. 94a) przewidujący, iż „*Szkoły wyższe prowadzone przez kościoły i związki wyznaniowe otrzymują dotacje i inne środki z budżetu państwa na zasadach określonych dla uczelni publicznych, z wyjątkiem finansowania kosztów realizacji inwestycji budowlanych*”. Jednocześnie, proponuje się by dotacje nie obejmowały zadań związanych z kształceniem studentów, wobec których jako kandydatów na studia wymaga się dodatkowych warunków, które powinny być przez nich spełnione (świadectwa lub opinie proboszczów itp.). Należałoby też wprowadzić wymóg by uczelnie wyznaniowe mogły korzystać z dotacji tylko wtedy, gdy spełniają warunki, które są stawiane uczelniom publicznym. Chodzi o art. 163 ust. 2 ustawy (W uczelni publicznej liczba studentów studiujących na studiach stacjonarnych nie może być mniejsza od liczby studentów studiujących na studiach niestacjonarnych) oraz o art.

99 (za jakie usługi edukacyjne świadczone przez uczelnie mogą być pobierane opłaty). Ponadto, w związku z uchwaleniem proponowanej ustawy zachodzi konieczność uchylecia dotychczasowych ustaw przewidujących finansowanie uczelni wyznaniowych.

Z związku z 20 minutowym opóźnieniem w rozpatrzeniu projektu uchwały wspólnie z Komisją Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich przewidzianym w dniu dzisiejszym oraz sygnałem senatorów o przeprowadzenie szczegółowej dyskusji - Przewodniczący odroczył podjęcie decyzji Komisji w sprawie inicjatywy ustawodawczej do dnia 9 marca br.

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

W posiedzeniu komisji nie uczestniczyły osoby wykonujące działalność lobbingową.

Sporządzono w Biurze Prac Senackich (MN)