

# NOTATKA

## z posiedzenia Komisji Ustawodawcza

**Data posiedzenia: 9 marca 2010 r.**

**Nr posiedzenia: 283**

---

Posiedzeniu przewodniczył: senator Piotr Zientarski – przewodniczący komisji

- Porządek posiedzenia:**
1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 2009 r. dotyczącego ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (*sygn. akt K 7/08*).
  2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2009 r. dotyczącego ustawy o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych (*sygn. akt Kp 1/08*).
  3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2010 r. dotyczącego ustawy o partiach politycznych (*sygn. akt Kp 6/09*).
  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*) – ciąg dalszy.

- 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, w którym stwierdzono niezgodność z art. 2 w związku z art. 217 Konstytucji RP art. 15 ust. 2a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, dodany przez art. 1 pkt 11 lit. b ustawy z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, przedstawiła Katarzyna Konieczko.

Przedmiotem rozważań Trybunału była istota opłaty targowej, którą uiszcza się gminom w zamian za możliwość dokonywania sprzedaży na ich terenie. Opłata ta wykazuje również pewne cechy podatku, ponieważ nie posiada w pełni ekwiwalentnego charakteru – targowiskiem jest bowiem każde miejsce, w którym prowadzi się handel, bez względu na to, czy zostało ono do tego celu specjalnie przeznaczone, natomiast sam obowiązek uiszczenia opłaty targowej powstaje zarówno wtedy, gdy teren targowiska jest własnością komunalną, jak i wtedy, gdy dany teren stanowi własność prywatną.

Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 15 ust. 2a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych obarczony jest poważną wadą polegającą na niemożności jednoznacznego wskazania desygnatów pojęcia „targowisko pod dachem”. Zdaniem Trybunału, wada ta w pełni uzasadnia uchylenie domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu, ponieważ w sferze prawa daninowego nie można domniemywać istnienia obciążeń – pomimo zasady powszechności opodatkowania, mającej

swe źródło w art. 84 Konstytucji, zakazane jest rozszerzające interpretowanie przepisów nakładających obowiązek płacenia danin publicznych.

Zgodnie z pkt II sentencji wyroku, zakwestionowany przepis utraci moc obowiązującą z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia orzeczenia, a mianowicie z dniem 18 czerwca 2011 r.

Katarzyna Konieczko wskazała, iż Trybunał nie zakwestionował niezwykle szerokiego zakresienia definicji targowiska, a jedynie podzielił zastrzeżenia odnośnie do przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji, której wadliwość skutkuje tym, iż wspomniana definicja nie jest wystarczająco precyzyjna. Dlatego można postawić tezę, że wykonanie wyroku nie wymaga wprowadzenia wąskiego rozumienia pojęcia targowiska, np. jako miejsca specjalnie przeznaczonego do prowadzenia handlu w formach innych aniżeli sprzedaż sklepowa. Skoro analizowana wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego nie stoi na przeszkodzie pozostaniu przy dotychczasowym ujęciu zakresu przedmiotowego opłaty targowej (wydaje się to zresztą o tyle uzasadnione, że opłata ta stanowi dochód własny gminy), a niezbędne jest tylko przesądzenie, iż od sprzedaży sklepowej nie pobiera się tego swoistego podatku, należałoby w art. 15 ust. 2 ustawy zrezygnować ze zwrotu „z zastrzeżeniem ust. 2a.”, a ponadto zmienić brzmienie skontrolowanego przez Trybunał przepisu, czyli art. 15 ust. 2a i wyraźnie stwierdzić w tym miejscu, że: „*opłacie targowej nie podlega sprzedaż dokonywana w sklepach*”.

Senator Leon Kieres zgłosił swoje wątpliwości w przedmiocie ryzyka pozbawienia dochodów jednostek samorządu terytorialnego przy pochopej inicjatywie, dlatego też ze szczególną uwagą należy podejść do nadsyłanych opinii. Mając powyższe na uwadze przewodniczący komisji Piotr Zientarski przedstawił wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie tego wyroku.

Komisja przyjęła przedstawiony wniosek (5 głosów „za”, 1 wstrzymujący się od głosu).

Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy został upoważniony senator Marek Trzcziński.

Konkluzja Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

**Ad. 2** Wyrok Trybunału Konstytucyjnego przedstawiła Katarzyna Konieczko z Biura Legislacyjnego KS.

Trybunał orzekł w nim o niezgodności z Konstytucją art. 1 pkt 1 lit. b ustawy o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych w zakresie, w jakim do art. 4 ust. 1 ustawy z 21 kwietnia 2005 r. opłatach abonamentowych dodano pkt 7 lit. f – g, a także art. 2 ust. 3 i art. 3 ustawy zmieniającej przez to, że zostały uchwalone z naruszeniem proceduralnych zasad tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym. Wzorcem kontroli, z którym Trybunał skonfrontował zaskarżone przepisy ustawy zmieniającej, był w tym wypadku art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) w zw. z art. 121 ust 2 ustawy zasadniczej, stanowiącym, iż Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania mu ustawy uchwalonej przez Sejm może przyjąć ją bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie takiej ustawy w całości; ustawę, odnośnie do której Senat nie podjął żadnej uchwały, uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Wprowadzanie bowiem do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procesu ustawodawczego stanowi naruszenie konstytucyjnych nakazów dotyczących procedury legislacyjnej. Przede wszystkim ograniczenia te dotyczą poprawek wnoszonych na etapie prac w Senacie. 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. Pośród poprawek zaproponowanych przez Senat do ustawy zmieniającej znalazły się między innymi trzy poprawki, z których pierwsza polegała na dalszym poszerzeniu katalogu osób zwolnionych od obowiązku ponoszenia opłat używanie odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych (art. 4 ust. 1 pkt 7 lit. f i g), a dwie następne – na dodaniu przepisów art. 2 ust. 3 i art. 3. W art. 2 zawarto upoważnienie dla Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do wydania rozporządzenia precyzującego sposób zwrotu opłat za rok 2008, wniesionych przez te osoby, na których wraz ze zmianą stanu prawnego przestałby ciążyć obowiązek opłacania abonamentu. Ponadto, wedle postanowienia art. 3 ustawy, KRRiT miała ustalić na rok 2008 i 2009 nowe zasady podziału między jednostki publicznej radiofonii i telewizji wpływów, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o opłatach abonamentowych (zamieszczenie tego uregulowania w ustawie zmieniającej uznano za niezbędne w związku z przewidywanym zmniejszeniem się środków pochodzących z opłat abonamentowych w ogólnej puli funduszy przeznaczonych na realizację misji publicznej). W opinii TK, wymienione poprawki

nie mieściły się w zakresie dopuszczalnych poprawek Senatu do ustawy przedłożonej przez Marszałka Sejmu zgodnie z art. 121 ust. 1 Konstytucji. Jak zaakcentowano w motywach wyroku - celem ustawy zmieniającej było zwolnienie z opłat abonamentowych osób najuboższych.

Ponieważ zaskarżone przepisy zostały badane w ramach tzw. Kontroli prewencyjnej to po uznaniu, że nie są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, Prezydent podpisał ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją. Ustawa ta weszła w życie z dniem 3 marca 2010 r. Po wejściu w życie ustawy zmieniającej z jednej strony zaczęła obowiązywać podstawa do zwrotu odpowiedniej części abonamentu wniesionego z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc przez osoby, które nabyły prawo do zwolnienia z opłat za używanie odbiorników radiofonicznych lub telewizyjnych (art. 2 ust. 1 ustawy), niemniej brak będzie podstawy, dzięki której KRRiT mogłaby dokonać uściślenia mechanizmu takiego zwrotu (art. 2 ust. 2 ustawy przewiduje wyłącznie, że za wykonanie usługi zwrotu operatorowi publicznemu należy się wynagrodzenie umowne). Z drugiej strony, nowelizacja ustawy o opłatach abonamentowych skutkować będzie zmniejszeniem się wpływów z tytułu opłat abonamentowych. Pociąga to więc za sobą w szczególności pytanie o aktualność planu podziału środków ustalonego przez KRRiT na rok 2010.

Dlatego zasadne staje się zgłoszenie projektu ustawy nowelizującej ustawę z dnia 13 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych, w której znalazłoby się zarówno upoważnienie do wydania aktu wykonawczego precyzującego sposób zwrotu nienależnych opłat abonamentowych, jak i podstawa umożliwiająca KRRiT przeprowadzenie niezbędnej rewizji założeń, wedle których w bieżącym roku dzielone będą wpływy objęte wyliczeniem z art. 8 ust. 1 ustawy o opłatach abonamentowych.

Senatorowie w szerokiej dyskusji na temat inicjatywy wykonującej przedmiotowe orzeczenie TK stwierdzili, że nie zmienia katalogu osób zwolnionych z abonamentu radiowo-telewizyjnego (gdyż to decyzja polityczna), lecz jedynie zajmują się kwestią wprowadzenia upoważnienia ustawowego do wydania stosownego rozporządzenia przez KRRiT.

Przewodniczący komisji Piotr Zientarski przedstawił wniosek o podjęcie jednej inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie orzeczenia. Komisja jednogłośnie przyjęła przedstawiony wniosek (6 głosów „za”).

Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy został upoważniony senator Stanisław Gogacz.

Konkluzja Komisja wnosi o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie.

**Ad. 4** Wyrok Trybunału Konstytucyjnego omówił przedstawiciel Biura Legislacyjnego dr Marek Jarentowski. Trybunał stwierdził, że art. 8 ust. 3 w związku z art. 10 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o partiach politycznych oraz niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim przewiduje zastosowanie sposobu obliczania wysokości rocznej subwencji, określonego w art. 8 ust. 1 powołanej ustawy, do ustalania kwot rat należnych za kwartały zakończone lub rozpoczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy – jest niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji. Jednocześnie Trybunał stwierdził, że powyższa regulacja nie jest nierozzerwalnie związana z całą ustawą a finansowanie partii politycznych z budżetu państwa nie wynika z norm konstytucyjnych, lecz ustawowych. Konstytucja nie rozstrzyga bowiem o sposobach finansowania partii politycznych, przewidując jedynie zasadę jawności finansowania tych organizacji.

Ustawą epizodyczną z dnia 24 kwietnia 2009 r. obniżono wysokość subwencji dla partii politycznych na okres 9 kwartałów - ostatnie trzy kwartały 2009 r. oraz na cały rok 2010 r. Ustawa zakładała zaoszczędzenie przez budżet państwa w sumie przez 2 lata – prawie 60 mln zł. Tymczasem oszczędności (z powodu zwłoki wejścia w życie ustawy) mogą wynieść co najwyżej 25 mln zł albo nawet mniej. Zdaniem dr M.Jarentowskiego pożądane byłoby obniżenie wysokości subwencji na rok lub 2 lata przypadające po najbliższych wyborach do Sejmu, tak aby osiągnąć zakładane oszczędności.

Senator P.Zientarski uznając, że na obecnym etapie postępowania dysponentem projektu ustawy stał się Sejm to senacka Komisja Ustawodawcza nie powinna występować z inicjatywą mającą na celu wykonanie przedmiotowego orzeczenia TK. W związku z tym przewodniczący komisji zaproponował, aby komisja nie wnosiła o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w sprawie wykonania tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Komisja jednogłośnie (6 głosów „za”) przyjęła przedstawiony wniosek.

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

Ad. 4 Przewodniczący Komisji senator Piotr Zientarski przypomniał senatorom, iż 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 na posiedzeniu w dniu 5 marca 2010 r. a obecnie pozostała do przeprowadzenia dyskusja w przedmiocie tego orzeczenia TK.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie było podstaw do stwierdzenia niezgodności zaskarżonych ustaw z konstytucyjną zasadą bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych. Uczelnie dotowane na podstawie tych ustaw kształcą nie tylko duchownych, ale także osoby świeckie, a otrzymane dotacje państwowe wiążą się z realizacją określonych zadań w zakresie kształcenia studentów na kierunkach uznanych przez państwo oraz prowadzeniem badań naukowych na identycznych zasadach jak na uczelniach publicznych.

Ponadto Trybunał stwierdził, że dotacje dla uczelni kościelnych nie ograniczają autonomii i niezależności Kościoła Katolickiego w jego zakresie działania. Nie ograniczają również autonomii i niezależności państwa od Kościoła w sferze właściwej państwu. Stanowią jedną z możliwych form realizacji przez państwo ciężących na nim zadań publicznych w zakresie szkolnictwa wyższego i urzeczywistniają konstytucyjne prawo dostępu do szkolnictwa.

Trybunał podkreślił bowiem, że zasada bezstronności wymaga ustanowienia regulacji ustawowych zapewniających dostęp do dotacji państwowych wszystkim kościołom i związkom wyznaniowym prowadzącym szkoły wyższe, które spełnią obiektywne kryteria ustanowione w ustawie.

Senatorowie zgłosili szereg wątpliwości m.in: czy w przypadku uprawnień niektórych uczelni do finansowania inwestycji budowlanych można uznać za prawa nabyte tych instytucji? Czy ustalając te same zasady dla tego samego rodzaju szkół wyższych można pozbawić niektórych szczególnych uprawnień dopiero co im przyznanych czy też te same uprawnienia należy przyznać wszystkim szkołom? Czy wobec niestwierdzenia przez TK sprzeczności badanych przepisów z Konstytucją zasadnym jest występowanie z inicjatywą ustawodawczą?

Z związku z wątpliwościami senatorów postanowiono zwrócić się do Ministra Nauki i szkolnictwa Wyższego z zapytaniem czy podjął prace nad wykonaniem przedmiotowego orzeczenia TK i po uzyskaniu odpowiedzi podjąć dalsze działania w sprawie.

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

W posiedzeniu komisji nie uczestniczyły osoby wykonujące działalność lobbingową.