



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
X KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 15 grudnia 2020 r.

**Druk nr 224 S**

---

## **SPRAWOZDANIE**

### **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**

oraz

### **KOMISJI PRAW CZŁOWIEKA, PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI**

**o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (druk nr 224)**

Marszałek Senatu w dniu 5 października 2020 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

**Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2020 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.**

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący Komisji  
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji  
(-) Aleksander Pociąg

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Roberta Mamątowa do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

**U S T A W A**

z dnia

**o zmianie ustawy o Trybunale Stanu**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2019 r. poz. 2122) art. 27 otrzymuje brzmienie:

„Art. 27. 1. Trybunał Stanu uchwała regulamin Trybunału Stanu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków Trybunału Stanu.

2. Regulamin Trybunału Stanu podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.”.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

1. Celem ustawy jest zmiana organu uprawnionego do wydania, oraz umiejscowienia w systemie źródeł prawa, regulaminu Trybunału Stanu. Zamiast przez Sejm, regulamin Trybunału Stanu będzie wydawany przez Trybunał Stanu.

Konsekwencją tej zmiany jest jednak uznanie wydanego przez Trybunał Stanu regulaminu za akt o charakterze wewnętrznym. Uchwała Sejmu z 1982 r. w sprawie regulaminu czynności przed Trybunałem Stanu, ze względu na brak w ówczesnym systemie źródeł prawa wyraźnego podziału na źródła prawa o charakterze powszechnie obowiązującym i akty normatywne o charakterze wewnętrznym - nie mieściła się wyłącznie w tej ostatniej grupie.

Projekt jest konsekwencją petycji ([P9-52/19](#)) złożonej do Senatu, w której zaproponowano by przepisowi art. 27 nadać brzmienie: „Organem właściwym do wydania regulaminu czynności Trybunału Stanu jest Przewodniczący Trybunału Stanu”.

2. Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 6 lipca 1982 r. w sprawie regulaminu czynności Trybunału Stanu została wydana na podstawie art. 21 (po praktykowanym niegdyś przenieumerowywaniu obecnie przepis jest oznaczony jako art. 27), który stanowi, że „Sejm uchwała regulamin czynności Trybunału Stanu”. W okresie, gdy uchwalano ustawę o Trybunale Stanu (1982 r.) hierarchia źródeł prawa, a w szczególności podział na źródła prawa powszechnie obowiązującego i akty o charakterze wewnętrznym, nie były tak wyraźne jak obecnie, zwłaszcza po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. Obecnie dany organ władzy publicznej może wydawać podustawowe akty normatywne dotyczące innego organu jedynie wtedy, gdy: 1) ten ostatni jest mu organizacyjnie podległy, albo 2) na podstawie upoważnienia ustawowego został upoważniony do wydania aktu wykonawczego, będącego źródłem powszechnie obowiązującego prawa (rozporządzenia). Tymczasem Trybunał Stanu nie jest jednostką organizacyjną podległą Sejmowi (co wyklucza wydawanie przez Sejm aktów o charakterze wewnętrznym wobec Trybunału Stanu), ani też Sejm nie został upoważniony w ustawie do wydawania rozporządzenia w tym zakresie (Konstytucja RP w ogóle nie przewiduje możliwości wydawania rozporządzeń przez Sejm). Stąd nowelizacja art. 27 jest zasadna.

3. Dostosowania treści art. 27 do obecnie obowiązującego systemu źródeł prawa można dokonać co najmniej na dwa sposoby. Oprócz zaproponowanego w projekcie, zamiast upoważnienia zawartego w art. 27 można wprowadzić wprost do ustawy niezbędne do funkcjonowania Trybunału Stanu normy regulujące niektóre elementy postępowania przed Trybunałem. Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 6 lipca 1982 r. w sprawie regulaminu czynności Trybunału Stanu liczy (bez przepisu o wejściu uchwały w życie) dziesięć paragrafów. Jednakże co najmniej dwa z nich w zasadzie nie obowiązują, bo choć nie zostały uchylone, na skutek reguł kolizyjnych nie mogą być stosowane. Materia § 8 jest obecnie regulowana przez art. 26a ustawy o Trybunale, a materia § 10 jest obecnie regulowana przez art. 20e ust. 2 ustawy. Z kolei przepis § 2 pkt 3 nie może być stosowany ponieważ Konstytucja RP z 1997 r. nie przewiduje stanowiska „zastępcy członka Trybunału Stanu”. Wątpliwości budzi też przepis § 5 ust. 2, który reguluje kwestię należącą do materii ustawowej (przepis stanowi, że wyroki Trybunału Stanu są wykonywane przez Sąd Wojewódzki w Warszawie); podobnie ust. 1 (uprawnia przewodniczącego Trybunału do nadzoru nad innymi organami w zakresie wykonywania orzeczeń Trybunału). Rozważenia wymaga też przeniesienie do ustawy sposobu wyznaczania składów orzekających i ich przewodniczących i sprawozdawców (§ 2 pkt 1 i 2) oraz organu uprawnionego do wydawania zarządzeń poza rozprawą (§ 2 pkt 5). W przypadku innych sądów, kwestie te regulowane są w ustawie lub w akcie wykonawczym do ustawy - rozporządzeniu. W przypadku Trybunału ostatnie rozwiązanie nie wchodzi w grę (wszystkie organy, które można by upoważnić do wydania rozporządzenia, podlegają sądowej „kontrolu” Trybunału Stanu).

Przewodniczący Trybunału Stanu, w [piśmie z 27 lipca 2020 r.](#) pozytywnie zaopiniował propozycję zawartą w petycji ograniczającą się do zmiany organu uprawnionego do wydania regulaminu. W projekcie przyjęto jednak, że regulamin będzie wydawany przez Trybunał Stanu, a nie jego przewodniczącego, jak proponował autor petycji. Trybunał Stanu nie jest jednostką podległą organizacyjnie przewodniczącemu Trybunału.

4. W projekcie zaproponowano minimalną ingerencję w dotychczasowe rozwiązania. Jego bezpośrednią konsekwencją będzie zmiana organu uprawnionego do wydania regulaminu czynności Trybunału Stanu, a dalszą niemożność regulowania w uchwale Trybunału Stanu materii o randze ustawowej, a nawet szerzej: przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym (np. o charakterze rozporządzeniowym). Jeżeli regulacje takie

okażą się zdaniem podmiotów opiniujących projekt wskazane, konieczne będzie poszerzenie projektu o nowelizację innych przepisów ustawy o Trybunale Stanu.

W związku z proponowaną zmianą niezbędne okazało się określenie procedury, wedle której Trybunał Stanu będzie uchwalał swój Regulamin. Za właściwe uznano też publikowanie Regulaminu w „Monitorze Polskim”.

5. Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji zostały przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji.

6. Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

<b>Tytuł projektu:</b> <i>ustawa o zmianie ustawy o Trybunale Stanu</i>	<b>Data sporządzenia:</b> 18 grudnia 2020 r.
<b>Przedstawiciel wnioskodawcy:</b> Senator Robert Mamątow	<b>Źródło:</b> petycja
<b>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:</b> Marek Jarentowski, ekspert ds. legislacji, tel. 22 694 9338 Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9082	<b>Nr druku:</b> 224, 224 S

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Zgodnie z art. 27 *ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2122) „Sejm uchwała regulamin czynności Trybunału Stanu”. W okresie, gdy uchwalono ustawę o Trybunale Stanu (1982 r.) hierarchia źródeł prawa, a w szczególności podział na źródła prawa powszechnie obowiązującego i akty o charakterze wewnętrznym, nie był tak wyraźny, jak to jest obecnie, zwłaszcza po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.

Aktualnie dany organ władzy publicznej może wydawać podustawowe akty normatywne dotyczące innego organu wyłącznie: 1) gdy ten ostatni jest mu organizacyjnie podległy albo 2) na podstawie upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego, będącego źródłem powszechnie obowiązującego prawa (rozporządzenia).

Tymczasem Trybunał Stanu nie jest jednostką organizacyjną podległą Sejmowi (co wyklucza wydawanie przez Sejm aktów o charakterze wewnętrznym wobec Trybunału Stanu), ani też Sejm nie został upoważniony w ustawie do wydawania rozporządzenia w tym zakresie (notabene Konstytucja RP w ogóle nie przewiduje możliwości wydawania rozporządzeń przez Sejm).

W petycji złożonej do Senatu (P9-52/19) dostrzeżono opisany powyżej problem i zaproponowano, by przepisowi art. 27 *ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* nadać brzmienie: „Organem właściwym do wydania regulaminu czynności Trybunału Stanu jest Przewodniczący Trybunału Stanu”.

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

Rekomenduje się projekt *ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu*, w którym proponuje się następujące rozwiązanie:

- Trybunał Stanu uchwała regulamin Trybunału Stanu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków Trybunału Stanu,
- regulamin Trybunału Stanu podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Efektom wejścia w życie przedmiotowej ustawy będzie dostosowanie art. 27 *ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu* do obowiązującego systemu źródeł prawa. W konsekwencji regulamin Trybunału Stanu będzie uznawany za akt o charakterze wewnętrznym.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Nie zachodzi konieczność dokonania przeglądu rozwiązań, jakie zostały przyjęte w innych krajach członkowskich UE w celu rozwiązania podobnego problemu.

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Trybunał Stanu			uprawnienie do wydania regulaminu Trybunału Stanu

### 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Na etapie rozpatrywania petycji przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Przewodniczący Trybunału Stanu pozytywnie zaopiniował propozycję dotyczącą zmiany organu uprawnionego do wydania regulaminu.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu w dniu 27 listopada 2020 r. został przesłany następującym podmiotom: Ministrowi Sprawiedliwości, Krajowej Radzie Sądownictwa, Sądowi Najwyższemu, Trybunałowi Stanu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Naczelnej Radzie Adwokackiej oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Termin przekazania opinii wyznaczono do dnia 10 grudnia 2020 r.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka wyraziła opinię, że zaproponowane rozwiązanie jedynie w części wychodzi naprzeciw konstytucyjnym wymogom. Zdaniem Fundacji, refleksji powinna zostać poddana kwestia materii, która mogłaby być regulowana aktem prawa wewnętrznego, jakim ma być projektowany regulamin. HFPC wyraziła przy tym przekonanie, że lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie podstawy prawnej umożliwiającej Trybunałowi uchwalenie „regulaminu Trybunału Stanu”.

Rzecznik Praw Obywatelskich przekazał **pozytywną** ocenę rozwiązania zaproponowanego w projekcie.

Sąd Najwyższy stwierdził, że projekt ustawy **nie budzi wątpliwości i zasługuje na aprobatę**.

W dniu 15 grudnia 2020 r. Komisja Ustawodawcza oraz Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji na wspólnym posiedzeniu przyjęły projekt ustawy z poprawkami wychodzącymi m.in. naprzeciw sugestii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

**6. Wpływ na sektor finansów publicznych.**

(ceny stałe z 2020 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Źródła finansowania												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Brak wpływu.											

**7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.**

		Skutki							
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)	
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2020 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0	
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0	
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0	
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu.							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Brak wpływu.							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Brak wpływu.							

**8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.**

Brak wpływu.

**9. Wpływ na rynek pracy.**

Brak wpływu.



**10. Wpływ na pozostałe obszary.**

- środowisko naturalne  
 sytuacja i rozwój regionalny  
 inne:

- demografia  
 mienie państwowe

- informatyzacja  
 zdrowie

Brak wpływu.

**11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.**

Planuje się, że przepisy projektowanej ustawy wejdą w życie po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy.

**12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?**

Nie zachodzi konieczność ewaluacji projektu ustawy.

**13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).**

Brak

.....  
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu  
.....