



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Ustawodawczej (3.)
w dniu 6 grudnia 2011 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Wybór zastępców przewodniczącego komisji.
2. Szkolenie na temat wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 47)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Chcę państwa poinformować, że porządek obrad, który wszyscy otrzymaliśmy, obejmuje dziewięć punktów. Proponuję, aby obejmował następujące punkty: wybór zastępcy przewodniczącego komisji – jako punkt pierwszy; szkolenie na temat wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego – jako punkt drugi; rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2011 r. dotyczącego ustawy o związkach zawodowych – jako punkt trzeci; rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r. dotyczącego ustawy o referendum lokalnym – jako punkt czwarty; rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r. dotyczącego dekretów o stanie wojennym – jako punkt piąty; rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2009 r. dotyczącego ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie powiatowym – jako punkt szósty; rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2009 r. dotyczącego ustawy o samorządzie gminnym – jako punkt siódmy; rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2011 r. dotyczącego ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów – jako punkt ósmy; rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r. dotyczącego ustawy o Policji – jako punkt dziewiąty.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos w sprawie porządku posiedzenia naszej komisji?

(*Głos z sali:* Jest jeden chętny.)

Proszę bardzo, Panie Senatorze, bardzo proszę.

Pan senator Gintowt-Dziewałtowski.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

W związku z tym, że materiały dotyczące wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które mają być przedmiotem naszego zainteresowania, otrzymaliśmy dopiero dzisiaj, proponowałbym, żeby skupić się tylko na przedstawieniu treści wyroków i okoliczności im towarzyszących – chodzi o danie nam szansy na zapoznanie się z dokumentacją, z przedmiotem sprawy – a rozstrzygnąć o sprawie na kolej-

nych posiedzeniach Komisji Ustawodawczej. Swoją wniosek wsparłbym również tym, że żadna z tych regulacji nie wymaga pilnego rozstrzygnięcia i możemy do tego przystąpić nawet w nowym roku, czyli w roku 2012. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Panie Senatorze, pozwolę sobie wyrazić odmienne zdanie. A dlaczego? Przede wszystkim dlatego, że na szczęście część członków komisji była członkami komisji już w poprzedniej kadencji i uczestniczyła... Chodzi o to, że akurat te wyroki, które dzisiaj są przygotowane, były już rozpoznane przez komisję, i w wyniku dyskontynuacji... No, proces legislacyjny bądź się nie rozpoczął, bądź też nie został zakończony. Będziemy mieli oczywiście czas na przygotowanie się, potencjalny sprawozdawca będzie miał czas na przygotowanie się, bo zgodnie z Regulaminem Senatu, Panie Senatorze, dopiero po naszej dzisiejszej decyzji będzie pierwsze czytanie w Senacie, dopiero ta decyzja otwiera furtkę do rozpoczęcia prac. Czyli będzie wystarczająco dużo czasu, żeby do pierwszego czytania zapoznać się ze sprawą. Dlatego bardzo bym prosił o poparcie propozycji...

Bardzo proszę.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Panie Senatorze, nasze przepisy wewnętrzne obligują Wysoką Izbę do tego, żeby każdy z senatorów – bez względu na to, czy wcześniej był senatorem, czy nie – również w przypadku dyskontynuacji procesu legislacyjnego miał możliwość zapoznania się z materiałami, dokumentami, które mają być przedmiotem obrad czy to Wysokiej Izby, czy też któregośkolwiek z organów Wysokiej Izby. W moim przekonaniu czymś sprzecznym z prawem jest rozpatrywanie materiałów, które nie są znane choćby jednemu senatorowi będącemu członkiem komisji. Była możliwość powiadomienia nas wcześniej o tym, że taka tematyka może być rozpatrywana na posiedzeniu komisji, była możliwość przekazania nam wcześniej materiałów. Nie doszło do tego, wnoszę więc z pewnym uporem, żeby dzisiaj skupić się na przedstawieniu każdego z wniosków, a do ich rozpatrywania przystąpić na kolejnym posiedzeniu komisji.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Podzielim i szanuję te poglądy i oczywiście będę przestrzegał zasady... Zresztą była już mowa o tym wcześniej – szym przygotowaniu merytorycznym. To jest à propos tego,

co mówiłem, tak że rozumiem i podzielam poglądy, tylko że właściwie to będzie... Rozumiem, że w takiej sytuacji zapoznaliśmy się z materiałem, ale głosowania co do zasady... Bo my, Panie Senatorze – powtórzę to, żeby była jasność – my dzisiaj mamy jedynie zdecydować o tym, czy nadajemy bieg danemu wyrokowi, czy wszczynamy...

(Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski: Panie Przewodniczący...)

A więc rozumiem, że dzisiaj byłoby zapoznanie się z wyrokami, natomiast głosowania byłyby... Czy pan proponuje, żeby w ogóle odroczyć...

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Panie Przewodniczący, być może zostałem źle zrozumiany. Otóż uważam, że dzisiaj w pełni uprawniona jest prezentacja każdej z kwestii, którą pan zaproponował w porządku obrad...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ale nie mamy z kolei...)

...uprawnione jest zadawanie pytań, rozmowa na tematy związane z każdym z tych wniosków, natomiast nieuprawnione jest podejmowanie jakichkolwiek decyzji związanych z tymi wnioskami, również dotyczących kontynuowania bądź niekontynuowania prac nad danym wnioskiem. Tego rodzaju decyzje mogą być podjęte dopiero na tym posiedzeniu, na którym spotkają się senatorowie świadomi tego, o czym rozmawiają. Ja mniej więcej znam tematykę, która tu została poruszona, zwłaszcza dotyczącą samorządów terytorialnych, jednak mam wiele wątpliwości dotyczących wszystkich pozostałych wniosków, które zostały przedłożone, zdaje się, że przez Biuro Legislacyjne. W takiej sytuacji wnoszę, żeby dzisiaj skupić się na prezentacji i ewentualnej rozmowie o wnioskach, a jakiegokolwiek decyzje podjąć w stosownym terminie, ale nie dzisiaj.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Panie Senatorze, w tej sytuacji ja bym poszedł dalej. Skoro ma być dyskusja merytoryczna, a i tak będziemy musieli odroczyć posiedzenie, to ja w tej sytuacji proponuję rozważenie tego, czy w ogóle przyjmować ten porządek, czy w ogóle nie zdjąć z porządku obrad tych punktów i nie przełożyć ich na przyszły tydzień. Musimy przygotować sprawozdania, czyli tak czy inaczej będziemy musieli głosować i przypomnieć sobie każde... Skoro dzisiaj byłoby omówienie wniosków, a później byłaby jeszcze dyskusja, to praktycznie dwa razy nad tym samym byśmy się pochyłali.

Jest propozycja pani senator Sztark. Proszę bardzo.

Senator Grażyna Sztark:

Ja bym zaapelowała o to... Może jednak podtrzymałabym propozycję pana przewodniczącego, albowiem...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ale w jakim sensie?)

W takim sensie, że proponuję, żebyśmy kontynuowali dzisiaj pracę nad tymi wyrokami Trybunału, albowiem w przypadku, gdy podejmujemy się przedyskutować po kolei każdy wniosek czy też wyrok Trybunału Konstytucyjnego,

to wówczas zapada decyzja, czy przekazujemy to do dalszej pracy, czy też oddalamy. W związku z tym musielibyśmy na następnym posiedzeniu ponownie podjąć dyskusję nad każdym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: I głosować.)

...i głosować. W związku z tym decyzję należałoby chyba... No, może byśmy przegłosowali, poddali pod głosowanie wnioski pana przewodniczącego, zgodnie z którym dzisiaj omawiamy te wnioski i poddajemy pod dyskusję, procedujemy nad wyrokami. A jeżeli nie przejdzie, to przyjmijmy taką formułę, że dzisiaj tylko wybieramy dwóch zastępców, jako drugi punkt przyjmujemy szkolenie dokonane przez pana doktora Jarentowskiego, a potem zamykamy posiedzenie komisji.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo, pan przewodniczący Paszkowski.

Senator Bohdan Paszkowski:

Ja bym nie chciał w tej dyskusji, powiedzmy, o niczym rozstrzygać, chciałbym tylko postawić pewne pytanie. Czy te wyroki były wcześniej dostępne dzięki poczcie elektronicznej? I od kiedy, jeżeli już?

(Senator Andrzej Matusiewicz: Nie były.)

Nie były? Bo ja nie sprawdzałem, przyznam bez bicia.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Panie Przewodniczący, żeby, powiedzmy, dać tutaj satysfakcję kolegom, którzy zaczynają pracę w Komisji Ustawodawczej, przyjmijmy ten wniosek i ograniczmy liczbę punktów, powiedzmy, przełożmy to na przyszły tydzień.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ale całościowo, żeby już tego nie rozbijać.)

Całościowo, tak, łącznie z głosowaniem.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Całościowo, Panie Senatorze, bo nie chcielibyśmy tego rozbijać.

Proszę bardzo.

Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Panie Przewodniczący, ja bardzo bym prosił, żeby nie interpretowano tego w ten sposób, że oto ku mojej satysfakcji, że bym ja się już uspokoił, nie czepiał, nie wnosił itd....

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Nie, nie, z szacunkiem...)

Proszę państwa, ja wnoszę o postępowanie zgodne z prawem.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ale to jasne.)

Tylko i wyłącznie. Po prostu nie chcę, żebyśmy zaczęli pracę w Senacie od popełniania błędów i dokonywania naruszeń dotyczących naszych wewnętrznych, regulaminowych postanowień.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Panie Senatorze, ja to podtrzymuję...)

Proszę państwa, ja mam czternastoletnią praktykę parlamentarną. Być może Sejm proceduje inaczej niż Senat, zapewne tak jest, tym niemniej pewne reguły, pewne zasady postępowania wszędzie muszą być przestrzegane. Notabene pragnę zwrócić uwagę na to, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie rozstrzygał także w sprawie procedur stosowanych przez Wysokie Izby.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Ale, Panie Senatorze, były to głosy za pana stanowiskiem. Jak pan zauważył, nawet nie mam zamiaru przegłosowywać tej kwestii, nie stawiam jej pod głosowanie, mało tego, proponuję, żeby pan czy ewentualnie ja... No, jakby rozszerzam pana inicjatywę. Pani senator Sztark też się do tego przychyliła. Chodzi o to, żebyśmy dzisiaj, bez przygotowania, nie omawiali tego. I skoro już mamy podzielić porządek, to zajmijmy się tym wtedy, kiedy będziemy już przygotowani, znając materiał, przedyskutujmy to i od razu głosujemy, zamiast rozdzielać... Tak?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Czyli w tej sytuacji mam tego rodzaju propozycję, ażeby w wyniku wniosku pana senatora Witolda Gintowta-Dziewałtowskiego punkty od drugiego do dziewiątego...

(Senator Grażyna Sztark: Od trzeciego.)

Przepraszam, od trzeciego do dziewiątego zdjęć z dzisiejszego porządku obrad.

I w związku z tym proponuję, żebyśmy przyjęli porządek obrad obejmujący wybór zastępcy przewodniczącego komisji, szkolenie na temat wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego i...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Zaraz powiem.

Jest w porządku punkt: wybór zastępcy. Chciałbym jednak poinformować, że pan marszałek Senatu pismem z 24 listopada 2011 r. zawiadomił mnie, iż Prezydium Senatu na posiedzeniu, które odbyło się w dniu 24 listopada, zapoznało się z moim wnioskiem o wyrażenie zgody na wybranie ze składu komisji dwóch zastępców przewodniczącego. Prezydium jednomyślnie wyraziło zgodę na wybór dwóch zastępców przewodniczącego Komisji Ustawodawczej.

W związku z tym proponuję, żeby porządek obrad już wyglądał w ten sposób: punkt pierwszy – wybór dwóch zastępców przewodniczącego komisji, punkt drugi – szkolenie na temat wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Kto jest za przyjęciem tego porządku obrad? (7)

Dziękuję bardzo.

W tej sytuacji przystępujemy do realizacji punktu pierwszego: wybór zastępców przewodniczącego komisji.

Proszę mnie poinformować, Panie Sekretarzu, ilu senatorów bierze udział w posiedzeniu?

(Sekretarz Komisji Ustawodawczej Michał Napiórkowski: Siedmiu.)

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Członków komisji.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Siedmiu, bo pan senator nie jest członkiem komisji. A więc jest siedmiu członków komisji. Nasza komisja została powołana w składzie dziewięciu senatorów, aby zatem mogła podejmować uchwały, musi być obecnych co naj-

mniej trzech senatorów. Jest siedmiu senatorów, w związku z tym możemy podejmować decyzje.

Stwierdzam, że w posiedzeniu bierze udział wymagana liczba senatorów, w związku z tym proszę państwa senatorów o zgłaszanie kandydatów na zastępców przewodniczącego komisji. Informuję, że komisja otrzymała od prezydium – o tym już informowałem – zgodę na powołanie dwóch zastępców. Bardzo proszę o zgłaszanie propozycji.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Andrzej Matusiewicz.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

W imieniu klubu senackiego Prawa i Sprawiedliwości chciałbym zgłosić jako kandydata na zastępcę przewodniczącego Komisji Ustawodawczej pana senatora Bohdana Paszkowskiego, absolwenta wydziału prawa Uniwersytetu Warszawskiego. Odbył on później aplikację sądową, zakończoną egzaminem sędziowskim; ma ponadto uprawnienia radcy prawnego. Był sekretarzem w urzędzie miasta w Białymstoku, pełnił funkcję wojewody podlaskiego. W poprzedniej kadencji był wiceprzewodniczącym tejże komisji.

Panie Przewodniczący, chciałbym się usprawiedliwić, ale o godzinie 12.00 rozpoczyna się posiedzenie komisji samorządu terytorialnego...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: No ale to...)

...gdzie też będziemy wybierać przewodniczącego...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: No to szybciotko przeprowadzimy głosowanie i...)

Postaram się tu wrócić. Tam w programie jest tylko wybór zastępcy przewodniczącego...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: No, ale my też w tej chwili wybieramy zastępców.)

Ale ja mam być kandydatem na zastępcę przewodniczącego, więc wypadałoby mi tam być.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Szybciotko to przegłosujemy, za chwilę rozdamy kartki.

Został zgłoszony jeden kandydat. Czy ktoś zgłasza kandydaturę drugiego zastępcy przewodniczącego? Nie?

W takim razie ja zgłoszę kandydaturę pana senatora Leszka Piechoty, senatora poprzedniej kadencji, wybranego w wyborach uzupełniających oraz w tym roku, katowickiego zasłużonego samorządowca, co prawda nie prawnika, ale osobę, która przez lata miała do czynienia ze stosowaniem i z praktyką prawa.

Czy pan senator chciałby powiedzieć o sobie ze dwa słowa?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Proszę włączyć mikrofon.

Senator Leszek Piechota:

W uzupełnieniu do opisu praktyki i doświadczenia powiem, że byłem radnym miasta Katowice, wiceprezydentem miasta Katowice, a poza tym przez mniej więcej dziewięć lat pełniłem funkcję nadinspektora w Wyższym Urzędzie Górniczym w Katowicach. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Czy są inne kandydatury? Nie ma.

W związku z tym stwierdzam, że zostały zgłoszone dwie kandydatury na wiceprzewodniczącego Komisji Ustawodawczej – pana senatora Bohdana Paszkowskiego i pana senatora Leszka Piechoty.

Bardzo proszę o przygotowanie kart do głosowania.

W komisji skrutacyjnej będzie pani senator Sztark, pani senator Hatka i pan senator...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Ale to musi być, nie ma innego...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Ale pana senatora... Przepraszam, jak nazwisko?

(Senator Andrzej Matusiewicz: Matusiewicz.)

A więc pana senatora Matusiewicza proponujemy do komisji skrutacyjnej.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Przerwa na przygotowanie kart do głosowania.

(Senator Leszek Piechota: Przerwa?)

Tak, pięć minut przerwy.

(Przerwa w obradach)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Wznawiam po przerwie posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Bardzo proszę komisję skrutacyjną o rozdanie kart do głosowania dotyczącego wyboru wiceprzewodniczących Komisji Ustawodawczej.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Chciałbym jeszcze formalnie zapytać, czy zgłoszeni panowie senatorowie wyrażają zgodę na kandydowanie.

Senator Bohdan Paszkowski:

Tak, Panie Przewodniczący.

Senator Leszek Piechota:

Tak, Panie Przewodniczący, wyrażam zgodę.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Stwierdzam, że obaj kandydaci wyrazili zgodę na kandydowanie.

Państwo senatorowie powołani do przeprowadzenia głosowania tajnego rozdali opieczetowane karty do głosowania, na których znajdują się nazwiska wszystkich, to jest obu zgłoszonych kandydatów na funkcję zastępcy przewodniczącego. Na karcie do głosowania przy nazwisku każdego kandydata znajdują się kratki dające możliwość oddania głosu za, przeciw albo wstrzymania się od głosu. Na karcie do głosowania obok każdego nazwiska należy postawić jeden znak „X”. Senator może udzielić poparcia co najwyżej dwóm kandydatom. Karta do głosowania będzie głosem ważnym, jeżeli senator na karcie...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Jeszcze nie...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Po wypełnieniu kart państwo senatorowie będą wrzucać karty do przygotowanej urny. Po przeprowadzeniu głosowania ogłoszę przerwę, w trakcie której senatorowie powołani do przeprowadzenia głosowania tajnego dokonają obliczenia głosów oraz sporządzą protokół z głosowania. Protokół ten będzie podstawą do ogłoszenia wyników głosowania nad wyborem zastępców przewodniczącego.

Karty zostały rozdane. Czy wszyscy państwo otrzymali karty? I czy oddali głosy?

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Zarządzam przerwę w obradach komisji.

(Przerwa w obradach)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Bardzo proszę przedstawiciela komisji skrutacyjnej o przedstawienie wyników głosowania.

Senator Grażyna Sztark:

Ponieważ zostałam upoważniona przez komisję, odczytam protokół.

Protokół głosowania tajnego w dniu 6 grudnia 2011 r. w sprawie wyboru zastępców przewodniczącego Komisji Ustawodawczej. Powołani przez przewodniczącego komisji do przeprowadzenia głosowania tajnego senatorowie Helena Hatka, Grażyna Anna Sztark i Andrzej Antoni Matusiewicz stwierdzają, że w głosowaniu tajnym w sprawie wyboru senatora Bohdana Paszkowskiego na zastępcę komisji oddano 7 głosów, w tym 7 głosów ważnych; za wyborem głosowało 7 senatorów, nikt nie był przeciw, nikt nie wstrzymał się od głosu. W sprawie wyboru senatora Leszka Piechoty na zastępcę komisji oddano 7 głosów, w tym 7 głosów ważnych, za wyborem głosowało 7 senatorów, nikt nie był przeciw, nikt nie wstrzymał się od głosu. I tu następują podpisy. Warszawa, dnia 6 grudnia 2011 r.

Gratulujemy. I dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo. W związku z brzmieniem protokołu stwierdzam, że zastępcami przewodniczącego komisji zostali pan senator Bohdan Paszkowski i pan senator Leszek Piechota.

Bardzo serdecznie gratuluję obu panom senatorom.

Czy panowie senatorowie chcieliby zabrać głos?

Proszę bardzo, pan senator Paszkowski.

Senator Bohdan Paszkowski:

Chciałbym podziękować za poparcie i obiecać, że będę aktywnie pracował na rzecz komisji i Senatu.

(Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski: Brzmi jak groźba...)

(Wesołość na sali)

Nie, nie, od grożenia to niedawno był tutaj pan przewodniczący...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.
Proszę bardzo, pan senator Leszek Piechota.

Senator Leszek Piechota:

Chciałbym bardzo podziękować wszystkim senatorom z naszej komisji.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Stwierdzam, że zakończyliśmy obrady nad punktem pierwszym posiedzenia komisji.

Przystępujemy do realizacji punktu drugiego: szkolenie na temat wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Przeprowadzi je ekspert do spraw legislacji z Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu, pan doktor Marek Jarentowski. Zdobytą podczas szkolenia wiedzę wykorzystamy następnie podczas rozpatrywania wyroków Trybunału, co będzie miało miejsce już na kolejnym posiedzeniu naszej komisji.

Bardzo proszę, Panie Doktorze, o rozpoczęcie szkolenia.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

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

Dziękuję bardzo.

Wykonywanie wyroków Trybunału przez Senat jest formą wykonywania przez Senat szerszego uprawnienia, jakim jest konstytucyjna kompetencja do inicjatywy ustawodawczej – mieści się to w art. 118 konstytucji. Różnica jest taka, że z kompetencji tej Senat uczynił obowiązek dla swoich organów, przede wszystkim dla marszałka i dla Komisji Ustawodawczej. W skrócie ten obowiązek polega na podejmowaniu działań mających na celu wniesienie do Sejmu projektu ustawy wykonującej wyrok TK. Tak więc, o ile w przypadku innych ustaw Senat ma prawo wnosić inicjatywę ustawodawczą, o tyle w przypadku ustaw mających na celu wykonywanie wyroku Trybunału uczynił z tego swego rodzaju obowiązek, w szczególności dla organów Senatu, ale w konsekwencji też dla całego Senatu. Proces mający na celu wszczęcie przez Senat inicjatywy ustawodawczej został opisany w dziale 9a Regulaminu Senatu.

Spośród orzeczeń Trybunału Komisja Ustawodawcza rozpatruje trzy rodzaje wyroków. Po pierwsze, wyroki o niezgodności ustawy lub jej części z konstytucją. Po drugie, wyroki o zgodności ustawy lub jej części z konstytucją, z których to jednak wyroków wynika potrzeba dokonania zmian w ustawie. I po trzecie, postanowienia sygnalizujące uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego RP. Poza zakresem zainteresowania komisji są za to wyroki

o zgodności ustawy z konstytucją i wszelkie orzeczenia, zarówno o zgodności, jak i niezgodności, dotyczące innych aktów normatywnych, to jest umów międzynarodowych, rozporządzeń czy aktów prawa wewnętrznego, dlatego że Senat, zresztą tak samo jak Sejm, nie ma tutaj prawa inicjatywy ustawodawczej.

Jeśli chodzi o wyroki o niezgodności ustawy lub jej części z konstytucją, to są one najbardziej typowym sposobem kwestionowania konstytucyjności norm. Sentencja takiego wyroku, czyli najważniejsza część orzeczenia, sprowadza się do stwierdzenia, że jakiś przepis, kilka przepisów, a czasami cała ustawa jest niezgodna z konstytucją. Ta forma kwestionowania normy prawnej oczywiście usuwa ową normę z systemu prawa, ale – co istotniejsze z punktu widzenia Senatu – może mieć dwa rodzaje skutków.

Przede wszystkim może być tak, że wyeliminowanie jakiejś normy przez Trybunał nie spowoduje powstania żadnej luki w systemie prawa. I tu dla przykładu przywołam wyrok z września 2006 r., w którym Trybunał stwierdził, że art. 8a ustawy o samorządzie gminnym jest niezgodny z konstytucją. Przepis ten przewidywał, że gmina ma obowiązek przejęcia przekazanych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową zbędnych tej agencji nieruchomości gruntowych, budynków i lokali oraz urządzeń infrastruktury, czyli nakładał na gminy pewien obowiązek. Trybunał uznał, że ten przepis jest niezgodny z art. 165 konstytucji, który mówi, że jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe, a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. A zatem, skoro konstytucja chroni samodzielność gmin, ustawodawca nie może, zdaniem Trybunału, nakazać gminom przejęcia majątku, którego gmina nie zechce przejmować, ponieważ z przejęciem tego majątku mogą się wiązać pewne koszty czy zobowiązania. Skutkiem takiego wyroku było wyeliminowanie niekonstytucyjnego przepisu, nie było zatem potrzeby ani możliwości, by na jego miejsce wprowadzić inne postanowienie, interwencja ustawodawcy była tu zbędna. W konsekwencji Komisja Ustawodawcza po rozpatrzeniu tego wyroku poinformowała marszałka Senatu o przyczynach niezłożenia wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej.

Teraz drugi rodzaj w ramach tej kategorii wyroków o niezgodności ustawy z konstytucją, czyli drugi rodzaj skutku w ramach tej pierwszej grupy wyroków. Otóż występują takie wyroki o niezgodności ustawy lub jej części z konstytucją, których skutkiem jest, podobnie jak w poprzednim przypadku, wyeliminowanie zakwestionowanej normy systemu prawa, ale wyeliminowanie tej normy, co jest istotne, powoduje ponadto, że powstaje luka konstrukcyjna w systemie prawa. Przypadek ten różni się od poprzedniego tym, że tu jednak interwencja ustawodawcy jest potrzebna, ponieważ na miejsce zakwestionowanej normy ustawodawca powinien przyjąć nową normę, tyle że zgodną z konstytucją.

I tu dla przykładu można przywołać wyrok z października 2010 r. w którym Trybunał stwierdził, że art. 20 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich w zakresie, w jakim upoważnia marszałka Sejmu do nadania statutu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, jest niezgodny z art. 93

i art. 210 konstytucji. Zakwestionowany przepis ustawy przewidywał, że zadania i organizację Biura Rzecznika Praw Obywatelskich określa statut, który nadaje marszałek Sejmu na wniosek rzecznika. Trybunał uznał, że przepis ten jest niezgodny z art. 93 konstytucji. Art. 93 konstytucji przewiduje, że zarządzenia mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Z kolei art. 210 konstytucji, z którym ten przepis ustawy też, jak zostało uznane, był niezgodny, stanowi, iż rzecznik praw obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie. W konsekwencji Trybunał wywiódł z tych przepisów, że marszałek Sejmu nie może w drodze zarządzenia stanowić norm prawnych dotyczących podmiotów, które nie są mu podporządkowane. Rzecznik i jego biuro są instytucjami od marszałka niezależnymi, wobec tego marszałek nie może być w drodze ustawy upoważniony do stanowienia statutu tego biura. Skutkiem tego wyroku jest – tak jak poprzednio – wyeliminowanie niekonstytucyjnego przepisu z systemu prawa, ale na jego miejsce potrzebny jest nowy przepis, przewidujący, kto i w jakim trybie będzie nadawał statut biuru rzecznika. I w konsekwencji Senat wszczął inicjatywę ustawodawczą mającą na celu wykonanie wyroku. Uchwalony z inicjatywy Senatu przepis, obecnie już obowiązujący, przewiduje, że to sam rzecznik nadaje w drodze zarządzenia statut, w którym określa zadania i organizację biura.

Drugi rodzaj wyroków to są wyroki o zgodności ustawy lub jej części, z których uzasadnienia, a nie sentencji, wynika potrzeba dokonania zmian w ustawie. Wyroki o zgodności ustawy lub jej części, z których uzasadnienia wynika potrzeba dokonania zmian w ustawie, to wyroki, w których sentencji, jak powiedziałem, Trybunał stwierdza zgodność ustawy czy danego przepisu z konstytucją. Formalnie więc żaden przepis nie jest eliminowany z systemu prawa wskutek ogłoszenia tego wyroku.

Przykładem jest tu wyrok Trybunał z grudnia 2009 r., w którym Trybunał stwierdził, że trzy ustawy, wszystkie z kwietnia 2006 r., dotyczące finansowania z budżetu państwa Papieskiego Wydziału Teologicznego w Warszawie, Papieskiego Oddziału Teologicznego we Wrocławiu oraz Wyższej Szkoły Filozoficzno-Pedagogicznej „Ignatianum” w Krakowie, są zgodne z art. 25 i 32 konstytucji. Jednocześnie jednak w uzasadnieniu do tego wyroku Trybunał wskazał – przytoczę fragment – 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 podczas przyznawania takich dotacji, co uchroni ustawodawcę przed zarzutem arbitralności. Prawo występowania przez wspólnoty religijne do Rady Ministrów o opracowanie projektów ustaw przewidujących finansowanie z budżetu państwa prowadzonych przez te wspólnoty szkół wyższych nie stanowi w pełni zadowalającej gwarancji równouprawnienia kościołów i związków wyznaniowych, tym bardziej że procedura ustawodawcza nie zapewnia ustanowienia regulacji uwzględniających usprawiedliwione roszczenia poszczególnych wspólnot.

Brak odpowiednich rozwiązań ustawowych przewidujących finansowanie szkół wyższych prowadzonych przez inne wspólnoty religijne może narażać państwo na dochodzenie przez nie szkód wyrządzonych zaniechaniem ustawodawczym.

Ten rodzaj wyroków Trybunał wydaje w sytuacji, gdy z różnych powodów nie ma możliwości orzeczenia w danej sprawie, że ustawa lub przepis są niezgodne z konstytucją, jednak pewne unormowanie budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Do sytuacji takich dochodzi m.in. wtedy, gdy wnioskodawca, który wnosi skargę do Trybunału, nieprawidłowo wskaże wzorzec konstytucyjny, w oparciu o który Trybunał jest zobowiązany orzekać, albo gdy wnioskodawca źle wskaże przedmiot zaskarżenia – czasami tak się zdarza. Wyroki te nie eliminują żadnej ustawy czy żadnej normy systemu prawa; ich skutki są takie, jak w przypadku wyroku o zgodności z konstytucją, jednak Senat wpisał do swojego regulaminu obowiązek zajęcia się takimi wyrokami i wykonania ich.

Tylko informacyjnie dodam, że Komisja Ustawodawcza rozpatrzyła taki wyrok w zeszłej kadencji; na kilku posiedzeniach rozważała potrzebę jego wykonania, ostatecznie jednak poinformowała marszałka, że nie będzie składała wniosku o wszczęcie inicjatywy ustawodawczej, bo tak czy owak to sam ustawodawca podejmuje ostateczne decyzje o tym, czy wszczyna, czy nie wszczyna inicjatywy. Akurat tutaj ustawodawca miał inne zdanie niż Trybunał. A więc taki jest skutek takiego wyroku. Ale co do zasady te wyroki podlegają wykonaniu.

I trzeci rodzaj wyroków... No, już nawet nie wyroków, ale orzeczeń. Dokładnie są to postanowienia sygnalizujące uchybienia lub luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego RP. To nie są orzeczenia, które są wydawane na wniosek. Postanowienia sygnalizacyjne Trybunał wydaje z własnej inicjatywy. Po pierwsze, robi to w sytuacjach, gdy przy rozpatrywaniu konkretnej sprawy, w której na ogół nie stwierdza niezgodności przepisu z konstytucją, dochodzi do wniosku, że jakaś instytucja prawna źle funkcjonuje i że trzeba to zmienić. A po drugie, wydaje te postanowienia w sytuacji, gdy po rozpatrzeniu kilku spraw, w związku z którymi dokonał pewnej całościowej oceny czy obserwacji, też dochodzi do podobnych wniosków, czyli stwierdza, że są jakieś luki czy uchybienia w systemie prawa.

Przykładem będzie tu postanowienie z maja 2009 r., w którym Trybunał zasygnalizował potrzebę stworzenia skutecznych mechanizmów prawnych zabezpieczających jednostki samorządu terytorialnego przed pochopnymi zmianami ich granic. Trybunał wydał to postanowienie w związku z wyrokiem, który został wydany miesiąc wcześniej, czyli w kwietniu 2009 r., stwierdzającym zgodność przepisów ustawy o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym z konstytucją i z europejską kartą samorządu lokalnego. Trybunał zwrócił jednak uwagę, że rozwiązania prawne dotyczące zmian granic jednostek samorządu terytorialnego budzą wątpliwości, a praktyka stosowania tych przepisów wywołuje liczne protesty jednostek samorządu terytorialnego, istnieje więc potrzeba poszukiwania przez ustawodawcę rozwiązań wprowadzających bardziej skuteczne mechanizmy, które zabezpieczyłyby jednostki

samorządu terytorialnego przed pochopnymi zmianami ich granic. Postanowienie takie nie ma żadnych skutków dla systemu prawa, nie eliminuje żadnej normy prawnej. Komisja Ustawodawcza złożyła w zeszłej kadencji wniosek w tej sprawie o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Na marginesie powiem, że należy do tych, które podlegają zasadzie dyskontynuacji, ponieważ nie było to ostatecznie uchwalone.

W praktyce różnica między wyrokami o zgodności ustawy z konstytucją, z których uzasadnienia wynika konieczność dokonania zmian w ustawie, a tymi ostatnimi postanowieniami sygnalizacyjnymi nie jest istotna. I podobne są przyczyny wydawania takich orzeczeń przez Trybunał Konstytucyjny. To, czy Trybunał skorzysta z orzeczenia, w którym stwierdzi zgodność z konstytucją, a w uzasadnieniu doda ponadto, że coś trzeba jednak zmienić, czy skorzysta z tego drugiego modelu, aby stwierdzić w osobnym postanowieniu sygnalizacyjnym, że trzeba coś w systemie zmienić, zależy, można powiedzieć, od temperamentu składu orzekającego, od nacisku, który chce skierować na te przepisy. Podobne są też skutki, bo ani wyroki o zgodności ustawy z konstytucją, z których uzasadnienia wynika, że trzeba coś zmienić, ani postanowienia sygnalizacyjne nie powodują żadnych skutków w systemie prawa. Te przepisy, które są kwestionowane, nadal tam istnieją. Podobnie też na oba rodzaje orzeczeń powinny reagować organy Senatu, to znaczy marszałek Senatu i Komisja Ustawodawcza.

Dodam jeszcze... Powinienem to powiedzieć wcześniej, kiedy mówiłem o wyroku dotyczącym ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, kiedy Trybunał stwierdził, że przepisy odnoszące się do formy nadawania statutu biura rzecznika są niezgodne z konstytucją. Wyeliminowanie tego przepisu formalnie powoduje lukę prawną, a to by mogło oznaczać, że w dniu ogłoszenia orzeczenia w „Dzienniku Ustaw” biuro rzecznika działa nagle bez statutu, a więc nie ma zapewnionej organizacji. W takich sytuacjach Trybunał, zgodnie z konstytucją, może skorzystać z takiego uprawnienia, które nazywa się odroczeniem terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej norm. Może to zrobić po to właśnie, by dać ustawodawcy czas na to, żeby w okresie między ogłoszeniem orzeczenia w wyroku a jego ostatecznym wejściem w życie mógł znowelizować ustawę. I żeby od momentu, kiedy ta ustawa czy ten zakwestionowany przepis przestanie obowiązywać, był już gotowy i mógł funkcjonować nowy przepis. Tak też uczynił Trybunał w tym przypadku, bo postanowił w sentencji wyroku, że przepis wymieniony w części pierwszej sentencji, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od ogłoszenia wyroku w „Dzienniku Ustaw”. Trybunał może odroczyć ten skutek w przypadku ustaw maksymalnie na osiemnaście miesięcy.

Na zakończenie dodam, że od pewnego czasu biuro Trybunału Konstytucyjnego wydaje okresową, kwartalną informację. Ona jest zatytułowana „Następstwa orzeczeń Trybunału w orzecznictwie sądów, piśmiennictwie prawniczym i działalności prawodawczej”. I na potrzeby tej informacji, jeśli chodzi o następstwa orzeczeń dla działalności prawodawcy, biuro Trybunału dzieli orzeczenia na trzy grupy. Są to orzeczenia, których wykonanie jest konieczne, orzeczenia, w odniesieniu do których podjęcie

działań prawodawczych jest zalecane albo wskazane, oraz pozostałe orzeczenia, nazywane przez biuro Trybunału orzeczeniami o innych następstwach. W skrócie można powiedzieć, że orzeczenia, których wykonanie jest konieczne, jak je nazywa Trybunał, to na ogół orzeczenia, które stwierdzają po prostu niekonstytucyjność jakiegoś uregulowania, a ono traci moc i powoduje lukę w prawie. To są orzeczenia, których wykonanie jest konieczne. Z kolei jeśli chodzi o orzeczenia, w przypadku których biuro Trybunału mówi, że podjęcie działań prawodawczych jest zalecane, to w skrócie można powiedzieć, że to są wyroki, które w doktrynie nazywa się wyrokami interpretacyjnymi albo zakresowymi. W szczególności nie będę wchodził, powiem tylko ogólnie, że wyroki interpretacyjne to są wyroki, w przypadku których Trybunał stwierdza, że dana norma, ale w jakimś rozumieniu nadanym jej w praktyce – bo rozumienie tej normy, zdaniem Trybunału, może być też inne – jest niezgodna z konstytucją. To są wyroki interpretacyjne. Z kolei wyroki zakresowe to są wyroki dotyczące dość rozbudowanych przepisów, w których treści mieści się tak naprawdę wiele norm, wielu adresatów i trudno wydobyć konkretną normę za pomocą słowa z konkretnego przepisu. I wtedy Trybunał mówi, że ten przepis w pewnym zakresie normatywnym jest niezgodny z konstytucją. One też, co do zasady, wymagają wykonania, może nie zawsze, ale na ogół. A z punktu widzenia praktyki sądowej są o tyle dobre, że zanim ustawodawca uchwali ustawę wykonującą wyrok, to sądy w oparciu o sposób interpretacji narzucony w tym wyroku, stwierdzającym, że coś jest zgodne albo niezgodne z konstytucją, albo poprzez podanie przez Trybunał zakresu normatywnego, jaki można wydobyć z tej normy, wiedzą, że w określonym zakresie dany przepis można odrzucić, a w pozostałym zakresie można stosować. W tym sensie, zdaniem Trybunału, te wyroki są pewnym ułatwieniem dla władzy sądowniczej, choć na marginesie powiem, że władza sądownicza, a przynajmniej najwyższe instancje sądowe nie zawsze zgadzają się z interpretacjami narzucenymi przez Trybunał w tych wyrokach. Tak czy owak my co do zasady je wykonujemy. A jeśli chodzi o wyroki, w przypadku których wykonanie jest wskazane – tak o nich mówi biuro Trybunału – to są te wyroki, które już wymieniałem, osobno wyróżnione w naszym regulaminie, czyli wyroki o zgodności ustawy z konstytucją, kiedy z uzasadnienia wynika, że coś jest nie tak, albo postanowienia sygnalizacyjne. I to wszystko. Dziękuję bardzo.

(Przewodnictwo obrad obejmuje zastępca przewodniczącego Bohdan Paszkowski)

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję, Panie Marku.

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski: Jeśli są jakieś pytania, to odpowiemy.)

Właśnie do tego zmierzałem.

Jeżeli są jakieś pytania, wątpliwości, to bardzo proszę o ich zgłoszenie. Nie słyszę pytań.

W taki sposób, jak rozumiem, wyczerpujemy nasz porządek.

W związku z tym, ponieważ przewodniczącego nie ma w tej chwili na sali, to ja pozwolę sobie zamknąć teraz posiedzenie naszej komisji. Dziękuję państwu.

Tak wstępnie z rozmów wynikało, że spotkamy się czternastego, czyli w przyszłą środę, o godzinie 12.00. Ale to jeszcze będzie potwierdzone.

(*Senator Helena Hatka*: Przepraszam, mam takie pytania porządkowe. Ja rozumiem, że praktyka jest taka...)

Aha, to jednak nie zamykam posiedzenia.

(*Senator Helena Hatka*: Przepraszam, mogę?)

Tak, nie zamknęłam posiedzenia...

Proszę bardzo.

Senator Helena Hatka:

Jeżeli chodzi o sprawy porządkowe, to rozumiem, że będziemy z pewnym wyprzedzeniem, które wynika z Regulaminu Senatu, informowani o terminach posiedzenia komisji? I rozumiem, że w tych terminach, które wynikają z przepisów, będziemy mieli informacje o porządku posiedzenia komisji i będą przedkładane nam wszystkie materiały niezbędne do konstruktywnej pracy w komisji, tak? Chciałabym dobrze zrozumieć zasady, które będą obowiązywały.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Tak powinno być. To znaczy, porządek – tak, tematyka – tak, termin – tak. Jednak, jak pamiętam, w praktyce zdarzało się, że pewne materiały, w szczególności na przykład opinie do różnego rodzaju ustaw czy innych aktów, które były przedmiotem obrad, czasami były prezentowane, przynajmniej w części, na posiedzeniu komisji. Ale zasadniczo jest tak, jak pani powiedziała, tak powinno być. A formułą powiadamiania będzie poczta elektroniczna.

Senator Helena Hatka:

Pamiętając o tym, co wcześniej mówił pan przewodniczący, jak ważne są prace Komisji Ustawodawczej i jak poważnymi problemami ta komisja się zajmuje, nie wyobrażam sobie, żeby w przyszłości miała się powtórzyć ta

sytuacja, jaka dzisiaj miała miejsce, że dostaliśmy materiały dzisiaj na posiedzeniu. Dlatego uprzejmie proszę – bo do pracy w komisji chcę podejść w bardzo rzetelny sposób, takie mam podejście – o wcześniejsze przekazywanie materiałów, żeby można było zadawać pytania. Przecież wiemy, że materia, którą zajmuje się Trybunał Konstytucyjny, z reguły jest bardzo skomplikowana, szczególnie, jeżeli mówimy o sprawach, które wymagają zmiany ustaw. I nie wyobrażam sobie, żeby mogło być tak, że wszyscy senatorowie – a nie tylko sprawozdawca – nie będą mieli możliwości głębokiego zapoznania się ze sprawą. No, chyba że nie mam racji, Panie Senatorze...

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Zasadniczo ma pani rację, ale oczywiście uprzedzam, że zdarzają się takie sytuacje, o jakich mówiłem. Bywa, że ustawy mają skrócony termin procedowania i opinie nie zawsze są przekazywane z wyprzedzeniem pocztą elektroniczną, tylko prezentowane dopiero na posiedzeniu komisji. Oczywiście jest to pewne odstępstwo od reguły. Zawsze można też, tak jak dzisiaj zrobił pan senator Dziewałtowski, wnosić o przesunięcie prac. W każdym razie na pewno powinno być tak, jak powiedziałem.

(*Senator Helena Hatka*: Dziękuję bardzo.)

Jak rozumiem, nie ma więcej pytań? No, chyba że będą pytania do tego, co powiem za chwilę.

A mianowicie powtarzam to, co zostało ustalone odnośnie do posiedzenia komisji, że będzie 14 grudnia, czyli w przyszłą środę, o godzinie 12.00. Tutaj jest określone, że do 16.30... To plan, jak rozumiem, tak?

(*Głos z sali*: Tak, maksymalny czas trwania...)

Jest też już wskazana sala. To sala nr 179, czyli tutaj obok. I to wszystko będzie... Aha, w porządku będą te rzeczy, które miały być omówione dzisiaj, plus ewentualnie jakaś uchwała okolicznościowa.

Pani senator Hatka zgłaszała tutaj postulat, skądinąd zgodny z regulaminem, żeby te materiały wcześniej trafiały do poczty elektronicznej. Chodzi o to, żeby była szansa ich przeczytania przed posiedzeniem.

Dobrze, proszę państwa, zamykam posiedzenie. Dziękuję.

(*Koniec posiedzenia o godzinie 12 minut 38*)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii