



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Ustawodawczej (4.)
w dniu 14 grudnia 2011 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu uchwały ogłaszającej rok 2012 Rokiem Radia Wolna Europa.
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2008 r. (sygnatura akt P 50/07) dotyczącego ustawy o związkach zawodowych.
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r. (sygnatura akt K 30/02) dotyczącego ustawy o referendum lokalnym.
4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r. (sygnatura akt K 35/08) dotyczącego dekretów o stanie wojennym.
5. Rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2009 r. (sygnatura akt S 3/09) dotyczącego ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie powiatowym.
6. Rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2009 r. (sygnatura akt S 6/09) dotyczącego ustawy o samorządzie gminnym.
7. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2011 r. (sygnatura akt K 19/08) dotyczącego ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów.
8. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r. (sygnatura akt K 1/08) dotyczącego ustawy o Policji.

(Początek posiedzenia o godzinie 12 minut 04)

(Posiedzeniu przewodniczą przewodniczący Piotr Zientarski oraz zastępca przewodniczącego Bohdan Paszkowski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Bardzo proszę o zamknięcie drzwi.

Dzień dobry państwu.

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Komisja Ustawodawcza, zgodnie z regulaminem, zajmuje się kodyfikacjami, sprawami realizacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego, a także uchwałami okolicznościowymi. Dzisiaj właśnie rozpoczniemy posiedzenie od omówienia i, mam nadzieję, przyjęcia projektu uchwały Senatu w sprawie ogłoszenia roku, na razie taki jest tytuł, ale być może nastąpi zmiana...

(*Głos z sali:* Jest nowa wersja.)

Ja to rozumiem, tak, ale pierwotna jest taka, dlatego tak zostały przygotowane druki, Panie Senatorze. Dlatego też informuję, że w pierwotnym druku jest mowa o ogłoszeniu roku 2012 Rokiem Radia Wolna Europa.

Serdecznie witam przybyłych gości, w szczególności pana Zdzisława Najdera, legendę... (*oklaski*) ...Radia Wolna Europa, osobę, która była dyrektorem tej rozgłośni, wielce zasłużoną osobę. Cieszę się, że stan zdrowia... Widzę, że pan jest w bardzo dobrej kondycji.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Tak, tak, w znakomitej.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Tak, tak.

Serdecznie witam również panów, którzy przybyli, towarzysząc panu Zdzisławowi Najderowi. Bardzo serdecznie witam. Chciałbym przywitać również pana senatora Świeykowskiego, przedstawiciela wnioskodawców.

Udzielam panu senatorowi głosu.

Senator Aleksander Świeykowski:

Ja może pozwolę sobie jeszcze powiedzieć dwa zdania o pozostałych gościach.

(*Przewodniczący Piotr Zientarski:* Bardzo proszę.)

A mianowicie Andrzej Krzeczunowicz jest, chyba nie pomył się, jeśli tak powiem, jedyną jeszcze żyjącą osobą, która zaczynała pracę wtedy, kiedy Rozgłoszenia Polska Radia Wolna Europa zaczynała swoją działalność.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Prawie. Ile to może być? Dwa lata różnicy. W każdym razie jest osobą najdłużej pracującą w Rozgłoszeniu Polskiej

Radia Wolna Europa. Zresztą wtedy gdy pan Zdzisław był dyrektorem, to pan był zastępcą dyrektora. Jeszcze może dodam, że Zdzisław Najder był trzecim dyrektorem w kolejności, pierwszym był Jan Nowak-Jeziorański, drugim Michałowski, trzecim Zdzisław Najder.

Jest też z nami Andrzej Mietkowski, w tej chwili szef platformy internetowej Polskiego Radia, zajmującej się również archiwum naszego radia, które trafiło do archiwum państwowego i do Polskiego Radia. Był oczywiście pracownikiem Radia Wolna Europa jeszcze jako emigrant w Paryżu, a potem tutaj, kiedy mieliśmy biuro w Warszawie.

(*Przewodniczący Piotr Zientarski:* Serdecznie panów witamy.)

(*Oklaski*)

3 maja 1952 r. została nadana pierwsza audycja, tak się przyjęło mówić, bo faktycznie było wcześniej kilka programów przywiezionych bodajże ze Stanów Zjednoczonych, ale oficjalnie przyjmuje się, że 3 maja nastąpiła inauguracja nadawania programów radiowych przez Rozgłoszenie Polskie Radia Wolna Europa. W nadchodzącym roku 3 maja będzie sześćdziesiąta rocznica.

Mój pomysł sprowadza się między innymi do tego, żeby przy okazji tej okrągłej rocznicy – tak uważam, zresztą senatorowie, którzy podpisali się pod tą uchwałą, też o to wnoszą – przypomnieć o samej rozgłośni, o radiu, w tej chwili już o legendzie. Stąd propozycja, żeby Senat podjął taką uchwałę i wspomógł organizowanie imprez towarzyszących tej rocznicy, przypominających o tej rozgłośni.

Nie wiem, czy panie i panowie senatorowie mają tę uchwałę...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski:* Mamy.)

W takim razie nie będziemy jej czytać, a obecni tu na sali...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski:* Z tego, co rozumiem, pan senator modyfikuje tytuł uchwały.)

Tak. Po dłuższej konsultacji i z marszałkiem, i z szefem naszego klubu, bo to klub występuje z tą propozycją, doszliśmy do wniosku, że w związku z tym, że w maju nastąpi kulminacja wszystkich uroczystości, bo naprawdę wiele instytucji już zadeklarowało organizowanie imprez okolicznościowych, przyjmijmy maj jako miesiąc poświęcony Rozgłoszeniu Polskiej Radia Wolna Europa, a nie cały rok.

Jeśli chodzi o samo ogłoszenie tej uchwały, to wstępnie proponujemy, żeby odbyło się ono na posiedzeniu Senatu 2 lutego i żeby było ono związane z przyjazdem, z obecnością na sali senackiej jeszcze żyjących dziennikarzy, którzy będą

w stanie przybyć i będą chcieli uczestniczyć w tej uroczystości. Chcemy zorganizować pokaz filmu o Rozgłośni Polskiej Radia Wolna Europa. Marszałek Borusewicz zadeklarował, że zorganizuje spotkanie, spotka się z byłymi pracownikami Radia Wolna Europa. Ma się również odbyć konferencja prasowa, która niejako otworzy przygotowania do majowych uroczystości. Dlatego nastąpiła zmiana tytułu.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję.

Z tego, co rozumiem, Panie Senatorze, ostatni akapit też będzie przekształcony.

(Senator Aleksander Świeykowski: Naturalnie, tak.)

W tej sytuacji proponuję, żeby miał on następujące brzmienie: Senat Rzeczypospolitej Polskiej ogłasza miesiąc maj roku 2012, sześćdziesiąt lat od powstania...

(Senator Aleksander Świeykowski: Rozgłośni Polskiej Radia Wolna Europa.)

...RP RWM, Miesiącem Rozgłośni Polskiej Radia Wolna Europa.

Tak jest.

Otwieram dyskusję.

Czy ktoś z pań i panów senatorów chciałby zabrać głos, ewentualnie wprowadzić poprawki do tego jednolitego tekstu?

Bardzo proszę, pan przewodniczący Paszkowski.

Senator Bohdan Paszkowski:

Z tego, co rozumiem, pewnie byłaby zgłoszona poprawka prowadząca do tego, żeby unikać skrótów nazwy Rozgłośni Polskiej Radia Wolna Europa, bo raz używamy pełnej nazwy Rozgłoszenia Polska RWE, raz używamy RP RWE.

(Głos z sali: RP RWE.)

Tak. Może to być trochę nieczytelne. Biorąc pod uwagę to, że ta uchwała, ten projekt uchwały to jest taki akt solenny, ażeby uniknąć takiej sytuacji, proponowałbym pisać pełną nazwę.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie używać skrótu. W przypadku RWE to jeszcze można, ale już RP to...

(Senator Aleksander Świeykowski: Nie wszyscy rozszyfrują.)

Zwłaszcza że to jest skrót używany do oznaczenia nazwy naszego kraju.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Można pisać o Rozgłośni Polskiej RWE, bo RWE...)

Nie, RWE to tak, ale mówię o skrócie od Rozgłośni Polskiej. Lepiej nie używać tego skrótu.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, tak, ale wcześniej jest RP RWE.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Ano tak.)

To jest stosowane na przemian. To jest jedna sprawa.

Mam też jedną merytoryczną uwagę. A mianowicie chodzi o czwarty akapit. W czwartym akapicie jest drugie zdanie „Budowała światły polski patriotyzm”. Ja oczywiście rozumiem intencję, ale wolałbym uniknąć słowa „światły” z uwagi na to, że...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Co do Radia Wolna Europa będziemy zgodni, jeśli zaś chodzi o to, co rozumiemy przez światły patriotyzm, to różnie może być. Nawet historycznie można to odnieść do Radia Wolna Europa, znane są różnego rodzaju spory na emigracji co do funkcjonowania Radia Wolna Europa, trochę inaczej oceniał to Giedroyc, już nie mówię o postawach bardziej, powiedzmy, twardych, jak chociażby Józefa Mackiewicza itd., itd. Tak że sformułowanie „budowała patriotyzm” moim zdaniem byłoby lepsze, tak to określe. Nasz patriotyzm, jak wiemy, ma różne oblicza i...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tu chodzi też o poziom przedstawienia...)

Nie, tu nie chodzi o poziom, tu chodzi o pewne, jak rozumiem, wartości, które mają przyświecać temu patriotyzmowi, zwłaszcza że – odniosę to chociażby do lat sześćdziesiątych – oponenci komunistyczni też mówili, że budują światły patriotyzm, a nie jakiś rewanżyzm, który przypisywano Radiu Wolna Europa. Tak że wolałbym, żebyśmy od tego języka tu odeszli. Światły czy nie, po prostu patriotyzm. To jest moja uwaga. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Czy przedstawiciel wnioskodawców chciałby się wypowiedzieć w tej kwestii?

Panie Senatorze, proszę bardzo.

(Senator Aleksander Świeykowski: Może poczekam na pozostałe uwagi.)

Z tego, co rozumiem, już nie ma chętnych.

(Senator Aleksander Świeykowski: Ja myślę...)

Jeszcze jest, zgłasza się pan przewodniczący.

Senator Leszek Piechota:

Czy pan wiceprzewodniczący zgodziłby się na zamianę tego słowa, aby było „rozwijająca polski patriotyzm”?

Senator Bohdan Paszkowski:

Zgadza się. Słowo „rozwijająca” może być, choć...

(Głos z sali: „Rozwijająca” zamiast „budowała”).

Budowała czy rozwijała polski patriotyzm. Chciałbym uniknąć słowa „światły”, bo to jest już taka sprawa, która może budzić później różne dyskusje, zwłaszcza że aktualnie też jest wykorzystywane takie odniesienie.

(Głos z sali: To jest kosmetyka.)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Z tego, co rozumiem, wnioskodawcy, że tak powiem, z premedytacją to ustalili. Tak?

Senator Aleksander Świeykowski:

Jest to mocniejsze podkreślenie. Ja osobiście nie mam skłonności do upierania się przy pojedynczych słowach, zwłaszcza gdy są to przymiotniki. Dlatego proponuję, żeby doświadczonych weteranów...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Właśnie. Może...

(*Głos z sali:* Ja bym wyrzucił.)

(*Senator Aleksander Świeykowski:* Wyrzuciłbyś?)

(*Głos z sali:* Tak.)

(*Senator Aleksander Świeykowski:* Dobrze, proszę bardzo.)

Czyli zostawiamy „budowała polski patriotyzm”. Tak?

(*Senator Aleksander Świeykowski:* Budowała czy rozwijała? Teraz to już...)

(*Senator Bohdan Paszkowski:* To już do uznania państwa.)

(*Głos z sali:* Rozwijała.)

(*Senator Aleksander Świeykowski:* Rozwijała.)

A może „budowała i rozwijała”?

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

Chyba budowała.

(*Senator Aleksander Świeykowski:* Lepsze. „Budowała” będzie lepsze.)

Budowała. Dobrze. Pozostajemy przy słowie „budowała”.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Proszę bardzo.

Senator Leszek Piechota:

Panie Przewodniczący, z tego, co rozumiem, patriotyzm funkcjonował w wielu środowiskach polonijnych, polskich, na Wschodzie, a rozgłośnia co najwyżej go rozwijała w sensie zwiększania świadomości, co jest podkreślone we wcześniejszym zdaniu. Rozwijanie ma sens ogólny, a budowanie sugeruje, że coś jest tworzone od podstaw, coś, co nie istniało.

Senator Aleksander Świeykowski:

Od podstaw.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Jeżeli to było skierowane do kraju, to jednak z myślą o tym, żeby budować...

(*Głos z sali:* Budowała.)

(*Przewodniczący Piotr Zientarski:* Tak jest.)

...żeby tworzyć niejako nową wizję, nową wartość...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski:* Oczywiście.)

...a nie rozwijać to, co było. Przecież nikt nie chciał rozwijać patriotyzmu kształtowanego przymiotnikami czy sloganami komunistycznymi. Tak że mi się wydaje...

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

O nie, umacniała to nie, to już byłoby...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

To może zgodzimy się na słowo „budowała”.

(*Senator Aleksander Świeykowski:* Mnie się wydaje, że powinniśmy to pozostawić.)

Bez słowa „światły”. Wniosek pana senatora został przyjęty i jest konsensus. Dobrze, doszliśmy do konsensusu, jeśli chodzi o tekst jednolity. Tak?

Jeszcze Biuro Legislacyjne ma uwagi.

Proszę bardzo.

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Miroslaw Reszczyński:**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Biuro Legislacyjne proponuje jeszcze ewentualną zmianę tytułu projektu uchwały...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski:* Tak?)

...mając na uwadze fakt, że obecny tytuł mówi o tym, że jest to uchwała ogłaszająca rok.

(*Przewodniczący Piotr Zientarski:* Nie rok, to już pan...)

(*Głos z sali:* Miesiąc.)

Ale oficjalnie tu jest...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Tak jak mówię, już to przyjęliśmy.

(*Senator Aleksander Świeykowski:* Oficjalnie brzmi to tak: ogłaszającej maj 2012 r. Miesiącem...)

...Miesiącem Rozgłośni Polskiej Radia Wolna Europa.

(*Senator Aleksander Świeykowski:* ...Rozgłośni Polskiej Radia Wolna Europa.)

To już ustaliliśmy.

Czy jest potrzeba odczytywania całego tekstu?

(*Senator Grażyna Sztark:* Nie.)

Chyba nie, bo zmieniliśmy nazwę, zmieniliśmy odpowiednio ostatni akapit, aby tam było słowo „miesiąc”, wyeliminowaliśmy słowo „światły” i jednocześnie przywróciliśmy pełne nazwy, zrezygnowaliśmy ze skrótów, żeby Rozgłośnia Polska była konsekwentnie zapisywana w całości.

Pani senator Hatka.

Senator Helena Hatka:

Mam uwagę do przedostatniego akapitu. Jest tu takie sformułowanie: „jednocześnie wyraża przekonanie, że polskie instytucje państwowe i publiczne znajdą odpowiednie sposoby uczczenia zasług Radia Wolna Europa”. Instytucje państwowe są instytucjami publicznymi, słowo „publiczne” ma szerszy zakres. Ja mam wrażenie, że nam, wnioskodawcom chodzi o to, żeby wszelkie instytucje publiczne, czyli rządowe, samorządowe, ale też organizacje pozarządowe, szkoły, przedszkola uczciły te zasługi. Dlatego sugeruję, żeby albo wyrzucić słowo „państwowe”, bo to zawęża rozumienie, i zostawić słowo „publiczne” jako słowo o szerokim znaczeniu, albo uszczegółowić, co mamy na myśli.

(*Przewodniczący Piotr Zientarski:* Instytucje państwowe...)

Zostawiłabym słowo „publiczne”, bo ono zawiera w swoim znaczeniu państwowe, samorządowe, pozarządowe. To jest słowo, które ma bardzo szeroki zakres.

Senator Bohdan Paszkowski:

W administracji publicznej teraz według nowej nomenklatury rozróżnia się rządową i samorządową, czyli tu ewentualnie...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Polskie instytucje publiczne. Tak?

Senator Helena Hatka:

Tak, tak, tak. Chodzi o oddzielenie od prywatnych.

(*Senator Bohdan Paszkowski:* ...chyba że chcecie państwo podkreślić rząd, to można napisać: rządowe i inne publiczne.)

Ja rozumiem słowo „publiczne” jako przeciwstawne do słowa „prywatne”. Wszystko, co nie jest prywatne, jest publiczne. Tak? Czy tak mogę rozumieć zakres tego słowa?

Senator Aleksander Świeykowski:

Chodzi też o to, żeby nam ktoś nie zaczął tłumaczyć, że nie może się włączyć w organizowanie imprez, bo został wyeliminowany przez jedno słowo, którego brakuje albo które go ogranicza.

(*Senator Helena Hatka:* Mam w takim razie pytanie.)

Nie, nie, ja tylko zwracam uwagę na to, żeby nie došlo do...

Senator Helena Hatka:

Czy nasza intencja jest taka, żeby szczególnie instytucje państwowe tym się zajęły, a słowo „publiczne” byłoby niejako dopowiedzeniem, uzupełnieniem do znaczenia głównego słowa? Jakie państwo mieliście intencje?

(*Senator Aleksander Świeykowski:* Chcieliśmy, żeby to obejmowało jak najszerszy zakres.)

Jak najszerszy. To ja dobrze zrozumiałam intencję.

Senator Bohdan Paszkowski:

To może jeszcze dodać słowo „społeczne”? Są tu państwowe, publiczne, a byłyby jeszcze społeczne.

(*Senator Aleksander Świeykowski:* Dobrze, proszę bardzo.)

(*Przewodniczący Piotr Zientarski:* Nie, państwowych nie będzie.)

To będą instytucje rządowe. Zmieńmy to na instytucje rządowe, publiczne i społeczne.

(*Senator Aleksander Świeykowski:* I społeczne. Proszę bardzo.)

Senator Helena Hatka:

Nie, ja rozumiem to w ten sposób, że publiczne to jest wszystko to, co nie jest prywatne. Prawda?

Senator Andrzej Matusiewicz:

Przepraszam, ja chciałbym poprzeć koleżankę. Proszę państwa, nie każda instytucja publiczna jest instytucją państwową.

(*Senator Helena Hatka:* Rządową, oczywiście.)

Wyrażenie „instytucje publiczne” ma szerszy zakres. Wydaje mi się...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski:* ...Polskie instytucje publiczne...)

...że pani senator...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski:* ...znajdą odpowiednie sposoby...)

...ma rację.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dlaczego tylko publiczne? A na przykład prywatne nie mogą?

(*Senator Aleksander Świeykowski:* Właśnie.)

(*Senator Helena Hatka:* W ogóle instytucje...)

(*Senator Bohdan Paszkowski:* My tylko wzywamy.)

To jest apel.

(*Senator Aleksander Świeykowski:* Tak, to jest apel.)

To jest apel.

(*Senator Andrzej Matusiewicz:* To jest apel do instytucji publicznych.)

Wyrażamy przekonanie, że polskie instytucje publiczne...

Senator Helena Hatka:

A może dookreślimy? Może napiszmy: rządowe, samorządowe, organizacje pozarządowe, a potem wykropkować...

(*Głos z sali:* Nie, nie, tak to nie.)

Nie?

(*Głos z sali:* Uszczegółowimy, a ktoś powie, że go tu nie ma. Prawda?)

Senator Bohdan Paszkowski:

Najłatwiej jest wprowadzić podział na publiczne i niepubliczne, są dwa określenia...

(*Senator Aleksander Świeykowski:* Właśnie.)

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Prywatne? Są.

(*Przewodniczący Piotr Zientarski:* Są wyższe szkoły prywatne.)

(*Głos z sali:* Ale one się nazywają niepubliczne.)

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

(*Przewodniczący Piotr Zientarski:* ...Wyższe szkoły niepubliczne. Wtedy z tego wyłączamy...)

Senator Helena Hatka:

Może po prostu zostawmy sformułowanie „polskie instytucje”? Wtedy będzie to określone jeszcze szerzej.

(*Senator Bohdan Paszkowski:* Polskie instytucje i...)

(*Senator Leszek Piechota:* Wszelkie polskie instytucje.)

(*Senator Aleksander Świeykowski:* Wszelkie polskie instytucje i obywatele.)

Tak, i wtedy ten worek jest...

(*Senator Aleksander Świeykowski:* I obywatele.)

(*Senator Bohdan Paszkowski:* Tak, i obywatele.)

(*Senator Aleksander Świeykowski:* Wszelkie polskie instytucje i obywatele znajdą odpowiednie sposoby.)

O właśnie. Wtedy obejmujemy wszystkich.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Polskie instytucje i obywatele. Dobrze.

Czy jeszcze coś? Z tego, co rozumiem, to była ostatnia uwaga.

Ma pan może coś jeszcze?

(Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu

Mirosław Reszczyński: Mam dwie uwagi redakcyjne.)

Proszę bardzo.

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Mirosław Reszczyński:**

Szanowny Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Biuro Legislacyjne proponuje poddać pod rozważenie Wysokiej Komisji jeszcze dwie uwagi redakcyjne. Proponujemy, aby w treści uchwały zawrzeć pełną nazwę Stanów Zjednoczonych Ameryki, dlatego że wiele państw w swoich w oficjalnych nazwach jako pierwsze człony ma wyrazy „Stany Zjednoczone”, są to na przykład Stany Zjednoczone Meksyku, Stany Zjednoczone Brazylii. Dlatego proponujemy podać pełną nazwę państwa.

Pod rozważenie Wysokiej Komisji poddaję również ewentualne połączenie akapitów czwartego i piątego. Obecnie akapit czwarty jest dosyć krótki, „biorąc ten dorobek Rozgłośni Polskiej Radia Wolna Europa pod uwagę, uchwalamy co następuje”, po czym postawiony jest dwukropek. Wydaje się, że zasadniejsze byłoby połączenie akapitów czwartego i piątego w jeden akapit w brzmieniu: „biorąc ten dorobek Rozgłośni Polskiej Radia Wolna Europa pod uwagę” i dalej „Senat Rzeczypospolitej Polskiej ogłasza miesiąc”, a dalej tak, jak to jest zapisane.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Aha, czyli „uchwalamy, co następuje” wyrzucamy? Tak, dobrze. Rzeczywiście.

(Głos z sali: I Stany Zjednoczone Ameryki.)

Jeśli już, to Ameryki Północnej.

(Głos z sali: Tego się już nie pisze. Jest United States of America.)

Może przeczytam ostateczny tekst?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak?

Projekt uchwały Senatu RP z dnia – będzie tu któryś dzień lutego – ogłaszającej maj 2012 r. Miesiącem Rozgłośni Polskiej Radia Wolna Europa.

„3 maja 1952 r. zaczęła nadawać swoje audycje Rozgłośnia Polska Radia Wolna Europa. Miała wówczas prawo nazywać się Głosem Wolnej Polski, odzywającym się z zagranicy. Przekazywała ona rodakom w kraju wiadomości, których próżno było szukać w cenzurowanych środkach przekazu. Przypominała Polakom o ich niepodległej przeszłości i dawała odpór komunistycznej przemocy i fałszowaniu rzeczywistości. Polskie słowo zza żelaznej kurtyny dawało ludziom nadzieję.

Radio mogło powstać dzięki dalekowzroczności ówczesnych władz Stanów Zjednoczonych Ameryki i dzięki temu, że do zespołu RWE weszli polscy emigranci polityczni,

dla których niepodległość naszego narodu była sprawą najwyższej wagi.

Jesteśmy wdzięczni rządowi USA za wsparcie finansowe i organizacyjne. Jesteśmy wdzięczni Polakom na obczyźnie za ich wytrwałość, pracę i bezprzykładne przywiązanie do kraju i rodaków.

Rozgłośnia Polska Radia Wolna Europa przez cały czas swojego istnienia kształtowała świadomość społeczną i kulturą Polaków. Budowała polski patriotyzm. Przygotowywała nas do wolności, która przyszła w roku 1989, i do nowych zasad współżycia międzynarodowego, według których działamy dziś w ramach Unii Europejskiej i Przymierza Północnoatlantyckiego.

Biorąc ten dorobek Rozgłośni Polskiej Radia Wolna Europa, Senat RP ogłasza miesiąc maj roku 2012, sześćdziesiąt lat od powstania Rozgłośni Polskiej RWE, Miesiącem Rozgłośni Polskiej Radia Wolna Europa. Jednocześnie wyraża przekonanie, że wszelkie polskie instytucje i obywatele znajdują odpowiednie sposoby uczczenia zasług Rozgłośni Polskiej Radia Wolna Europa i będą je stawiać za wzór środkom społecznego przekazu, służącym całemu narodowi i społeczeństwu obywatelskiemu.

Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski».” Tak?

Senator Bohdan Paszkowski:

Może tylko jeszcze jedna mała uwaga stylistyczna. Chodzi mi o przedostatnie zdanie. Biorąc ten dorobek Rozgłośni Polskiej Radia Wolna Europa, Senat RP ogłasza rok 2012...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Nie rok, tu jest miesiąc.)

Tak, tak miesiąc. Tu są takie słowa „sześćdziesiąt lat od powstania”. Może już nie pisać ponownie „Rozgłośnia Polska RWE”, bo to będzie trzecie powtórzenie pełnej nazwy w tym samym zdaniu.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Sześćdziesiąt lat od powstania. Rozumiem.)

To między myślnikami. Myślę, że można to skreślić, bo to już nie dodaje...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Wiadomo, że chodzi o powstanie tej rozgłośni.

Proszę bardzo.

(Głos z sali: Może być „od jej powstania”.)

Tak, sześćdziesiąt lat od jej powstania.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dobrze.

Z tego, co rozumiem, to były ostatnie uwagi.

Proponuję, żebyśmy przegłosowali tekst jednolity uchwały, przed chwilą odczytany, wraz z ostatnią nianiesioną uwagą.

Kto jest za jego przyjęciem? (7)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Stwierdzam, że uchwała została przyjęta jednogłośnie.

U nas są takie zwyczaje, że komisja wybiera sprawozdawcę spośród swoich członków, przedstawiciel wniosko-

dawców nie jest sprawozdawcą, my wyznaczamy sprawozdawcę. Ja bym proponował panią senator Sztark na sprawozdawcę tej uchwały okolicznościowej.

(*Głos z sali*: Czy pani senator wyraża zgodę?)

Senator Grażyna Sztark:

Tak, wyrażam zgodę, ale mnie po prostu zaskoczyłeś. Dziękuję bardzo. Jeśli chodzi o taką uchwałę, to pierwszy raz...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Zamykam ten punkt posiedzenia.

Bardzo dziękuję gościom i przedstawicielowi wnioskodawców za przybycie i za pomoc w ostatecznej redakcji uchwały. Bardzo dziękuję.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Przystępujemy do rozpoznawania w kolejności siedmiu wyroków Trybunału Konstytucyjnego, których realizacja doczekała się dyskontynuacji w Sejmie.

Pierwszy to jest wyrok dotyczący ustawy o związkach zawodowych. Tak?

Pan doktor Jarentowski nam to przedstawi.

Proszę bardzo, Panie Doktorze.

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

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący!

W wyroku o sygnaturze P 50/07 Trybunał stwierdził, że art. 35 ust. 2 ustawy z 1991 r. o związkach zawodowych jest niezgodny z konstytucją. Cały artykuł, to jest przepis karny, brzmi w sposób następujący: kto w związku z zajmowanym stanowiskiem lub pełnioną funkcją przeszkadza w utworzeniu zgodnie z prawem organizacji związkowej, utrudnia wykonywanie działalności związkowej prowadzonej zgodnie z przepisami ustawy, dyskryminuje pracownika z powodu przynależności do związku zawodowego, pozostawia poza związkiem zawodowym lub wykonywania funkcji związkowej, nie dopełnia obowiązków określonych w art. 26¹, art. 33¹ i art. 34¹, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności. To był ust. 1. Ust. 2: tej samej karze podlega ten, kto w związku z pełnioną funkcją związkową kieruje działalnością sprzeczną z ustawą. Ust. 3: odpowiedzialność za kierowanie nielegalnym strajkiem określa ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.

Zakwestionowany został ust. 2, czyli ten, który mówi o tym, że tej samej karze podlega ten, kto w związku z pełnioną funkcją związkową kieruje działalnością sprzeczną z ustawą.

Po pierwsze, w ustępie tym ustawodawca nie określił przedmiotu ochrony. Być może chodziło o ochronę interesów pracodawcy, jednak z brzmienia przepisu wynika, że penalizacja obejmuje kierowanie wszelką działalnością związkową sprzeczną z ustawą, bez względu na to, które dobra prawne zostają naruszone.

Po drugie, ustawodawca penalizuje kwestionowane w przepisie wyłącznie czyny popełnione w związku z pełnioną funkcją związkową.

Po trzecie, zakwestionowany przepis ma przede wszystkim na celu penalizację kierowania działalnością, która obejmuje działania niewypełniające znamion czynu zabronionego. Umożliwia on ukaranie za kierowanie działalnością, która jest sprzeczna z ustawą, ale sama w sobie nie stanowi przestępstwa ani nawet wykroczenia.

Po czwarte, Trybunał zwrócił uwagę na to, że ustawodawca zakazuje z reguły określonych czynów, znacznie rzadziej przedmiotem zakazów jest określona działalność. Tymczasem w tym ustępie ustawodawca nie posłużył się terminem „działanie”, ale „działalność”. W świetle objaśnienia zawartego w słowniku języka polskiego pojęcie działalności jest różne od pojęcia działania. Termin „działalność” oznacza zespół czynności, działań podejmowanych w jakimś celu, w zakresie, czynny udział w czymś, działanie czy pracę. Działalność to zespół działań, a podejmowane działania muszą powtarzać się, aby można było mówić o działalności. Jednostkowe działanie nie stanowi jeszcze działalności. Ażeby można było mówić o działalności, podejmowane działania muszą być ponadto ukierunkowane na realizację określonego celu. Zespół działań przypadkowych i chaotycznych nie stanowi działalności. Wolą ustawodawcy była penalizacja zachowania polegającego na kierowaniu pewnym zespołem czynności ukierunkowanych na realizację określonego celu. Zatem jednym z warunków skazania za przestępstwo określone w zaskarżonym przepisie jest wykazanie sprzeczności z konkretnymi normami prawnymi wyrażonymi w ustawach większej liczby działań podejmowanych przez działaczy związkowych w ramach działalności prowadzonej przez związki zawodowe.

Po piąte, wątpliwości może również budzić precyzyjne ustalenie znaczenia terminu „kierowanie”. Słowo „kierować” oznacza „wytyczać drogi działania, rządzić”. Pewną wskazówkę dla interpretatora może stanowić pojęcie kierowania z art. 258 §3 kodeksu karnego. Można przyjąć, że kierowanie polega na intelektualnym i faktycznym panowaniu nad określoną działalnością i obejmuje wydawanie poleceń innym osobom, przy czym możliwe jest kierowanie kolektywne, a ponadto kierowanie fragmentem szerszej struktury podlegającej kierownictwu innej osoby, postawionej wyżej w hierarchii.

Po szóste, nie jest jasne, czy w przepisie chodzi o działalność sprzeczną z tą ustawą, w której jest zawarty przepis, czy z każdą ustawą.

Jeśli chodzi o wzorce konstytucyjne, to mamy tu przede wszystkim art. 42 konstytucji, w którym została wyrażona zasada *nullum crimen sine lege*. Elementem tej zasady jest zasada określoności regulacji represyjnych. Jakikolwiek wskazanie ogólnikowe, umożliwiające daleko idącą swobodę interpretacji co do zakresu znamion czynu zabronionego czy pewnego typu kategorii zachowań, nie może być traktowane jako spełniające wymóg określoności na gruncie art. 42. Ponadto z art. 59 ust. 2–4 konstytucji wynikają zakazy dla ustawodawcy dotyczące ingerencji w prawa związkowe i pracownicze. Art. 59... Może nie będę go już przytaczał.

Jeśli chodzi o istotę problemu, to Trybunał zauważył, że związki zawodowe mogą podejmować wszelkie działania, które nie są wyraźnie zakazane przez prawo. Należy zwrócić uwagę na to, że wiele przepisów ustawy wyraża wolność podejmowania określonych działań. Ich uchylenie nie zmieniłoby stanu normatywnego, ponieważ te działania nadal byłyby dozwolone w myśl ogólnej zasady wolności, stanowiącej, że wszelkie zachowania niezabronione są dozwolone.

Z przepisów ustawy wynika, że ustawodawca nie wprowadza w tym akcie prawnym wielu ograniczeń swobody działania związków zawodowych. Ograniczenia takie wynikają przede wszystkim z ogólnych regulacji ustawowych prawa cywilnego, karnego czy prawa pracy. Do ograniczeń ustanowionych w ustawie o związkach zawodowych należy między innymi obowiązek zarejestrowania związku zawodowego, obowiązek niezwłocznego zawiadomienia sądu rejestrowego o zmianach statutu, zakaz obrony praw pracowniczych w sprawie indywidualnej bez wniosku zainteresowanego, zakaz dzielenia pomiędzy członków dochodu z działalności gospodarczej prowadzonej przez związki, zakaz przeznaczania tego dochodu na inne cele niż zadania określone w statucie. Jeżeli ustawodawca chciał dokonać kryminalizacji kierowania działalnością naruszającą wyłącznie wymienione zakazy, to przecież nic nie stało na przeszkodzie, aby w przepisie karnym odesłać do konkretnych, jednoznacznie określonych przepisów ustawy o związkach. W świetle tych uwag odesłanie zawarte w tym artykule może być rozumiane jako odesłanie do bliżej nieokreślonych regulacji zawartych w różnych ustawach.

Jeśli chodzi o problem odesłania, to Trybunał przypomniał, że zgodnie z zasadami techniki prawodawczej odesłanie w przepisie karnym można stosować tylko w przypadkach, gdy bezprawność czynu polega na naruszeniu nakazów albo zakazów wyraźnie sformułowanych w innych przepisach tej samej ustawy, a także w przypadku, gdy przepis karny przewiduje inną niż sprawstwo formę popełnienia czynu zabronionego, albo przewiduje okoliczności wyłączające, łagodzące, zaostrzające odpowiedzialność. Za zastosowaniem takiego odesłania muszą jednak przemawiać szczególne względy, a samo odesłanie nie może wyczerpywać typizacji czynu zabronionego.

Na bardzo szerokie odesłanie do innych przepisów ustawowych w tym przepisie nakłada się ponadto nieokreśloność przepisu związana z nieostrością terminów „działalność” i „kierowanie”.

Odpowiedź na pytanie o zachowania, które podlegają temu przepisowi, wymaga starannej analizy przepisów ustawy o związkach zawodowych, a także przepisów wszelkich innych ustaw, mających znaczenie dla wyznaczania działalności związkowej. Wymaga to również wykładni terminów nieostrych użytych w tym przepisie. Prowadzi to do tego, że adresat normy prawnej nie jest w stanie ustalić na podstawie samego zaskarżonego przepisu, choćby w ogólnym zarysie, na czym polega czyn zabroniony przez ten przepis.

Ponadto przepis ten stanowi formę daleko idącej ingerencji w prawa związkowe, ponieważ określa sankcje za naruszenie zakazów i nakazów określonych w przepisach wyznaczających granice praw związkowych. W rezultacie ustanowienia sankcji karnych ingerencja w sferę wolności

związkowej staje się szczególnie dolegliwa. Jednocześnie ingerencja ta nie spełnia konstytucyjnego wymogu określoności regulacji prawnych. Z tego względu doszło do jednoczesnego naruszenia art. 59 ust. 2 i 3 konstytucji.

Z kolei jej art. 59 ust. 4 ustanawia nakaz przestrzegania umów międzynarodowych przy ustanawianiu ograniczeń wolności związkowych. Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy szczególne znaczenie ma Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Akt ten w art. 8 gwarantuje wolność tworzenia i prowadzenia działalności związkowej, a jednocześnie w art. 4 wyznacza dopuszczalne granice ograniczeń praw zagwarantowanych w tym akcie. Korzystanie z tych praw przez państwo może być poddane tylko takim ograniczeniom, jakie przewiduje ustawa, i tylko w takim stopniu, w jakim jest to zgodne z istotą tych praw, oraz wyłącznie w celu popierania powszechnego dobrobytu w społeczeństwie demokratycznym. W świetle przytoczonych argumentów rozważany wymóg nie został spełniony.

Inicjatywę wykonania wyroku podjął Senat poprzedniej kadencji, to był druk sejmowy nr 1960. Do Sejmu poprzedniej kadencji wpłynął też projekt rządowy. Pierwsze czytanie projektów senackiego i rządowego odbyło się w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w lipcu 2009 r. Projekt senacki zyskał akceptację sejmowych służb prawnych, jednak wspomniany projekt rządowy, po pierwsze, zawierał propozycje wykraczające poza wykonanie wyroku, a po drugie, wzbudzał wątpliwości natury konstytucyjnej. Doprowadziło to do tego, że nad żadnym z tych projektów nie ukończono prac legislacyjnych przed zakończeniem kadencji.

Teraz taka uwaga i propozycja. Choć Senat poprzedniej kadencji wniósł do Sejmu inicjatywę mającą na celu wykonanie wyroku, to należy ponownie przemyśleć celowość wnoszenia inicjatywy. Ostatecznie zaproponowany przez Senat przepis, mający na celu wykonanie wyroku, ograniczał się do penalizacji tylko jednego z nakazów lub zakazów przewidzianych przez ustawę i brzmiał następująco: tej samej karze podlega ten, kto kierując działalnością związkową, przeznacza dochód z działalności gospodarczej prowadzonej przez związek zawodowy na cele niesłużące realizacji zadań statutowych związku lub dzieli go pomiędzy członków związku.

W opinii do projektu rządowego, w którym także proponowano penalizację naruszenia zakazu przeznaczania dochodu z działalności gospodarczej prowadzonej przez związki do podziału między członków, wyrażono wątpliwość co do tego, czy nałożenie odpowiedzialności karnej na osoby pełniące funkcje związkowe w związkach zawodowych jest zasadne. Za takie działanie powinny ponosić odpowiedzialność administracyjną w postaci kar pieniężnych związki zawodowe. Podział dochodu z działalności pomiędzy członków nie jest możliwy bez udziału tych członków, wystąpienie takiej sytuacji jest więc wynikiem wadliwego działania organizacji. Można tu też dodać, że ewentualne naruszenie tego zakazu może zawsze skutkować odpowiedzialnością osoby kierującej działalnością związkową w postaci utraty stanowiska w związku lub wydaleniem ze związku zgodnie z przepisami statutowymi. Obecnie wydaje się to wystarczająca sankcja za

naruszenie zakazu, a w konsekwencji po przeanalizowaniu tych opinii podejmowanie inicjatywy nie wydaje się celowe. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Otwieram dyskusję.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby się wypowiedzieć na ten temat?

Proszę bardzo, pan senator Piechota.

Senator Leszek Piechota:

Jeżeli mielibyśmy odstępować od procedowania nad tą sprawą, to chciałbym o coś zapytać pana legislatora. Tu jest taki zapis, z tego, co rozumiem, sformułowany przez pana, mówiący o tym, że związki zawodowe powinny ponosić odpowiedzialność administracyjną w postaci kar pieniężnych.

Jakie to są kary w świetle obowiązującego prawa i z jakiego tytułu można by było ukarać organizację związkową w przypadku rozporządzania pieniędzmi i w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej? Chciałbym poznać konsekwencje. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę.

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

To jest tylko propozycja, dlatego że co do zasady obecnie, jeśli chodzi tak o związki zawodowe, jak i organizacje pracodawców i inne organizacje społeczne, tak to nazwiemy, które mają czasami ograniczony profil działalności, generalnie nie ma tego rodzaju sankcji administracyjnych. To jest tylko moja uwaga.

Gdyby rzeczywiście okazało się, że związki zawodowe wydają pieniądze na cele pozastatutowe, co – jak mówię – rzadko się zdarza, ale gdyby tak się stało, to w obecnym ustawodawstwie jest przepis, który oczywiście w razie nie incydentalnego, lecz rażącego naruszenia przez związki zawodowe tego przepisu czy innych przepisów, pozwala organowi nadzorcemu zastosować inne sankcje, nawet takie, jak rozwiązanie organizacji. Ale tylko w przypadku rażącego naruszenia przepisów przez organizację.

Sugestia jest taka. W związku z tym, że w praktyce te przepisy i tak nie są stosowane... Gdy chodzi o wydawanie pieniędzy, to rzadko się zdarza, aby przewodniczący sam o tym decydował. Na ogół jest to uchwała zarządu. Gdyby on sam podjął taką decyzję, to na ogół łamiąc prawo.

(Głos z sali: ...Kolegialnie.)

A zatem podlegałyby wtedy odpowiedzialności zarówno związkowej, chodzi o wydalenie, jak i pewnie przepisom innych ustaw, nie wiem, dotyczących choćby rachunkowości, czy przepisom karnym, jeśli sprzeniewierzył się, powiedzmy, pewnym przepisom ustaw karnych w zakresie działalności finansowej poszczególnych organizacji.

To jest tylko sugestia, propozycja, mówię o wprowadzeniu przepisu dotyczącego kary administracyjnej nakładanej na związki zawodowe, bo inne organizacje też co do zasady takich kar nie mają. Pomijam partie polityczne, bo gdy partie polityczne czy komitety wyborcze wydają pieniądze, tak to nazwę, spoza, to wtedy ponosi się wyjątkową odpowiedzialność. Tymczasem związki zawodowe co do zasady nie powinny mieć takich ograniczeń, bo też na podstawie praktyki nie wydaje się, żeby one akurat w tym aspekcie powszechnie naruszały prawa. Dlatego Biuro Legislacyjne nie proponuje takiego...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Senator Matusiewicz się zgłaszał.

Proszę bardzo.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Ja uważam, że wniosek końcowy, przedstawiony przez pana doktora Jarentowskiego, jest trafny. Proszę zwrócić uwagę, że dotychczasowy przepis, który penalizował pewne zachowanie, był bardzo blankietowy, elastyczny, mówił o kierowaniu działalnością w sposób sprzeczny z ustawą. Próba uszczegółowienia w poprzedniej inicjatywie... Rozliczanie dochodów. Można by penalizować także inne tego rodzaju zachowania. Uważam, że należałoby to zostawić odpowiedzialności administracyjnej. Są władze związkowe, są komisje rewizyjne, są sprawozdania z ich działalności itd., więc są instrumenty do kontroli. Wydaje się, że podejmowanie tego nie jest zasadne. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Z tego, co rozumiem, Panie Doktorze, zmieniamy zdanie w stosunku do zdania wyrażonego w poprzednim stanowisku. Nigdy nie sugerowaliśmy się tym, co robi rząd, a przez to, że inicjowaliśmy postępowanie, często doprowadzaliśmy do równoległego rozpoznawania inicjatyw. Tymczasem tutaj pan uważa, że nie trzeba tego robić nie ze względu na inicjatywę rządową, ale ze względu na to, że jest to niecelowe z powodów merytorycznych. Tak to rozumiem. Zostało to też poparte przez pana senatora mecenasa Matusiewicza.

Czy jeszcze ktoś chciałby zabrać głos w tej kwestii?

Proszę bardzo, pan senator, pan przewodniczący Piechota.

Senator Leszek Piechota:

Ja chciałbym tylko przekazać, że podtrzymuję swoją opinię co do zasadności wcześniej podjętej inicjatywy uchwałodawczej przez Senat co do zmian w tym zakresie. Tak że wydaje mi się, że mimo wszystko należałoby ponownie podjąć inicjatywę w tej sprawie. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Panie Doktorze, prosilibyśmy jeszcze o wyjaśnienie, co jest przyczyną zmiany stanowiska. Tak w telegraficznym skrócie, prostymi słowami.

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

Wróć do wcześniejszych przyczyn. Otóż pierwotne brzmienie przepisu powodowało wątpliwości w praktyce. Był to przepis dość ogólny i w zasadzie bardzo rzadko był przedmiotem postępowania sądowego. Jednak zdarzyło się tak, że trafił on do Trybunału Konstytucyjnego i Trybunał Konstytucyjny powziął wątpliwości co do jego brzmienia. Trybunał właściwie wskazywał, że ustawodawca tak naprawdę nie wiedział, co chce ukarać. Wskazał ogólnikowo na działalność sprzeczną z ustawą, zapisał, że kto kieruje działalnością związkową sprzeczną z ustawą, ten podlega odpowiedzialności karnej. Biuro Legislacyjne też miało trudności z dekodowaniem pierwotnego zamysłu, z odczytaniem, co tak naprawdę należy ukarać.

Pierwotna inicjatywa samej komisji była nieco szersza. Po trzecim czytaniu, czyli w tym, co zostało przekazane z Senatu do Sejmu, ostał się tylko ten fragment, który mówi o tym, że kto kieruje działalnością związkową i przeznaczają dochód z działalności gospodarczej prowadzonej przez związek zawodowy na cele niesłużące realizacji zadań... Rząd miał podobny pomysł. Jednak, tak jak mówię, zmieniło się to po zderzeniu się tych dwóch pomysłów z opiniami ekspertów – to byli akurat pozasejmowi eksperci, ale powołani na potrzeby prac Sejmu – którzy stwierdzili, że tak naprawdę ten przepis nie jest niezbędny w tym sensie, że gdyby się zdarzyło, gdyby zdarzały się takie jednorazowe sytuacje, w których organ związku zawodowego przeznaczają dochód na cele pozastatutowe, to związkowcy mają prawo odwołać ten organ, bo to także w ich interesie jako kolektywu jest ochrona składek. Oni mają taką możliwość. A gdyby cały związek zawodowy, powiedzmy, działał źle i rażąco naruszał ten przepis czy inne przepisy, to wtedy organ nadzoru może zastosować sankcje już przewidziane przez ustawę o związkach zawodowych, choć to akurat rzadko się zdarza. Ja przynajmniej nie słyszałem o przypadku, aby organ nadzoru rozwiązał związek zawodowy z tego powodu. Jakieś sankcje istnieją, więc nie widzimy potrzeby wprowadzaniu tu szczególnej sankcji administracyjnej.

Senator Bohdan Paszkowski:

Była jeszcze taka okoliczność, że związki zawodowe sprzeciwiły się wprowadzeniu takiego rozwiązania. Prawda?

(*Głos z sali:* Tak, tak.)

Senator Grażyna Sztark:

Wszystkie strony... Przepraszam bardzo, Panie Doktorze. Z uwagi na to, że nasz zapis, który przekazaliśmy do komisji sejmowych, był znacznie szerszy i już na etapie procedowania, w zderzeniu z projektem rządowym... Oczywiście istotną rolę miały tu związki zawodowe, ale była też kwestia niemożliwości wyegzekwowania tych zapisów. Faktycznie został jeden zapis o działalności gospodarczej, ale ponieważ związki zawodowe podlegają ustawie

o rachunkowości, to mogą odpowiadać, jeżeli przekroczą swoje uprawnienia, na podstawie tej ustawy, a także z tytułu nadzoru swoich organów...

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Ja to prowadziłam. W związku z tym przestaje to być...

(*Przewodniczący Piotr Zientarski:* ...również przyłącza się do stwierdzenia Biura Legislacyjnego...)

Tak, przyłączam się, żeby po prostu zakończyć tę sprawę.

(*Przewodniczący Piotr Zientarski:* ...żeby nie podejmować inicjatywy ustawodawczej.)

Tak, żeby nie podejmować inicjatywy ustawodawczej. Tak jest.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (6)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (2)

Wniosek został przyjęty, czyli nie podejmujemy inicjatywy.

W takim razie przed nami kolejny wyrok, będzie to wyrok z 26 lutego 2003 r. dotyczący ustawy o referendum lokalnym.

Proszę bardzo.

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

Dziękuję bardzo.

W wyroku tym o sygnaturze K 32/08 Trybunał orzekł o zgodności art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym rozumianego jako niewyłączający prawa członków wspólnoty samorządowej do wyrażania w drodze referendum stanowiska w istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę, a niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów innych władz publicznych, z konstytucją i z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego. Jest to więc wyrok interpretacyjny, afirmacyjny czy pozytywny w tym sensie, że orzeka, że przepis jest zgodny z konstytucją, pod warunkiem, że będzie rozumiany w taki sposób, jak chciałby tego Trybunał.

Niemniej jednak w uzasadnieniu Trybunał wskazał, że celowa by była nowelizacja tego przepisu. Art. 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym brzmi następująco: w referendum lokalnym, zwanym dalej referendum, mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, lub w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, a w przypadku gminy także wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

Przepis ten pozwala poddać pod referendum sprawę, która po pierwsze, dotyczy tej wspólnoty, po drugie, mieści się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki. Oba warunki muszą być spełnione jednocześnie, co

oznacza, że jeśli nawet sprawa dotyczy danej wspólnoty, lecz nie mieści się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządu, to nie może być przedmiotem referendum.

Przepis ten w praktyce powodował i powoduje, że organy jednostek samorządu odmawiały przeprowadzenia referendum lokalnego. Odmowa przeprowadzenia referendum uzasadniana jest między innymi tym, że choć sprawa dotyczy danej wspólnoty, na przykład zmiany granic, likwidacji jednostki samorządu terytorialnego czy przebiegu dróg niemających charakteru dróg gminnych, nie należy do kompetencji organów gminy, a zatem nie może być przedmiotem referendum.

Art. 170 konstytucji stanowi, że członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa. Zdaniem Trybunału adresatami tego artykułu są zarówno ustawodawcy, jak i organy jednostek samorządu terytorialnego. Artykuł ten jest odpowiednikiem art. 125 konstytucji na szczeblu ogólnokrajowym. Przepis dotyczący referendum lokalnego ma jednak szerszy zakres, bo art. 125 stanowi, iż w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe. Widać między tymi przepisami różnicę. Referendum ogólnokrajowe może być przeprowadzane w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, zaś referendum lokalne w sprawach dotyczących tej wspólnoty. Ponadto referendum ogólnokrajowe może być przeprowadzone, zaś członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować w drodze referendum.

Trybunał stwierdził, że porównanie to wskazuje, iż prawo do referendum lokalnego przysługuje członkom wspólnoty zawsze, ilekroć tylko zachodzi potrzeba wypowiedzenia się o istotnych sprawach dotyczących tej wspólnoty, niezależnie od tego, czy i w jakim zakresie ustawa to doprecyzowuje. Nadto przepis ten został sformułowany tak, jakby prawo w nim zawarte istniało niejako równolegle z kompetencjami organów stanowiących i wykonawczych, choć tylko one są powołane przeciw do wykonywania zadań samorządu.

Pojęcie sprawy użyte w art. 170 konstytucji jest szersze niż użyte w zaskarżonym przepisie pojęcie zadań i kompetencji organów danej jednostki, choć rzeczywiście ogromna większość spraw dotyczących danej jednostki to zadania publiczne, wykonywane za pośrednictwem organów. Tym samym art. 170 konstytucji mówi przede wszystkim o sprawach mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji organów stanowiących i wykonawczych, ale mówi także o innych sprawach lokalnych, dotyczących tej wspólnoty. Są to sprawy należące do ustawowego zakresu zadań samorządu danego stopnia, choć niewymagające bezpośrednio działalności jego organów. W grę mogą wchodzić także sprawy ustawowo zastrzeżone dla władz i organów centralnych lub innych jednostek samorządu, lecz dotyczące istotnych interesów mieszkańców w zakresie, w jakim tworzą oni wspólnotę samorządową.

Przedmiotem referendum mogą być tylko sprawy wymagające jednoznacznego rozstrzygnięcia, ale zarazem ta-

kie, które wymagają sformalizowania i czasem uprzednich, a zawsze następnych działań organów. Inicjatywa poddania takich spraw referendum czyni je właśnie sprawami, które następnie przekształcają się w konkretne działania określonych organów, nawet jeśli poprzednio takimi nie były. Zdaniem Trybunału art. 170 konstytucji nie wyklucza całkowicie możliwości przeprowadzenia referendum nawet w sprawach zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów stanowiących lub wykonawczych. Referendum nie może oczywiście zastępować stałego i nieprzerwanego funkcjonowania organów stanowiących i wykonawczych, tym samym mieszkańcy mogą wyrażać swą wolę bezpośrednio w drodze referendum tylko w sprawach zasadniczych dla tego samorządu, a zarazem takich, które nie są stałym, powtarzalnym, bieżącym wykonywaniem zadań. Nie oznacza to jednak, iż jest to taki instrument demokratycznego państwa, który powinien być stosowany tylko w nadzwyczajnych przypadkach, gdyż art. 170 nie jest wyjątkiem od art. 169 konstytucji, mówiącego o kompetencjach organów.

Ze współistnienia w konstytucji zasad wynikających z obu tych przepisów konstytucji wynika także to, iż zwrot „mogą decydować” należy rozumieć w sposób swoisty dla konstytucji, a zatem nie tylko jako prawo do wypowiedzenia się decydującego, rozstrzygającego w danej sprawie co do istoty i załatwiającego daną sprawę ostatecznie, ale także jako prawo do współdecydowania, wreszcie co najmniej prawo wpływania kształtującego. W grę wchodzi zatem prawo do wypowiedzenia się w drodze referendum wiążącego, ale także opiniodawczego czy konsultacyjnego, czyli takiego, które wprawdzie formalnie nie wiąże w sposób zupełny organów, lecz ze względu na swoją wagę polityczną i reprezentatywność, powszechność obliuguje pod względem prawnym.

Należy przypomnieć, że ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, iż gminy tworzy, łączy, dzieli i znosi Rada Ministrów. Decyzja Rady Ministrów wymaga zasięgnięcia opinii rady gminy, która przed wydaniem opinii przeprowadza konsultacje z mieszkańcami całej lub części gminy. Konsultacje są inną formą udziału w procesie decyzyjnym niż referendum. Z art. 170 konstytucji wynika niewątpliwie, iż wola mieszkańców, którzy uważają, iż wszyscy winni wypowiedzieć się w kwestii zmiany granic, podziału lub likwidacji gminy, ma tu pierwszeństwo przed wolą rady gminy. Jeśli bowiem uznają oni w sposób prawem przewidziany wolę przeprowadzenia referendum, a są w całości zainteresowaną społecznością, gdyż taka zmiana dotyka wszystkich mieszkańców w zakresie łączących ich więzi, to ich żądanie przeprowadzenia referendum jest uprawnione. Ważny wynik takiego referendum winien również podlegać wykonaniu w ten sposób, iż powinien wiązać radę gminy w zakresie treści sporządzonej przez nią opinii.

Przeprowadzony z kolei w art. 163 konstytucji podział zadań publicznych na zadania zastrzeżone przez konstytucję lub ustawę dla innych władz publicznych oraz zadania samego samorządu nie przebiega w tej samej płaszczyźnie, co podział na sprawy wymagające rozstrzygnięcia w drodze referendum dotyczące tej wspólnoty lub inne sprawy. Oznacza to, że mieszkańcy wspólnoty nie mogą decydować o sprawach zastrzeżonych dla władz centralnych czy też

organów innych samorządów terytorialnych w taki sam sposób i w takim samym zakresie, jak decydują o wykonywaniu zadań publicznych, służących zaspokojeniu potrzeb własnej wspólnoty. Nie oznacza to jednak, iż mieszkańcy są pozbawieni prawa bezpośredniego wypowiedzania się w sprawach ogólnokrajowych, które mają znaczenie lokalne dla tej właśnie wspólnoty. Niemniej jednak należy stwierdzić, iż w sprawach zastrzeżonych dla władz i organów innych niż organy tego samorządu mieszkańcy nie mogą wypowiadać się tak samo stanowczo, jak w sprawach uznanych przez ustawę za sprawy należące do zadań danego samorządu.

Podział na sprawy ogólnokrajowe i lokalne, w tym samorządów różnych stopni, ma w dużej mierze charakter umowny i zależy od rozstrzygnięć prawa pozytywnego, na co zwraca uwagę Trybunał. Dlatego też nakaz zawarty w art. 170 w zbiegu z art. 163, a skierowany do ustawodawcy, należy rozumieć jako nakaz dopuszczenia, tak mówi Trybunał, referendum wyrażającego wolę mieszkańców wszędzie tam, gdzie mogą oni współkształtować proces decyzyjny, dotyczący istotnej sprawy danej wspólnoty, choćby nie mogli oni przesądzać całkowicie o sposobie załatwienia sprawy. Jak wskazano, w sprawach zastrzeżonych do kompetencji innych władz niż organy tej jednostki, mieszkańcy nie mogą wypowiadać się w drodze referendum wiążącego, lecz opiniodawczego lub konsultacyjnego, wszakże pod warunkiem, iż znajduje to oparcie w porządku ustanowionym przez konstytucję oraz odpowiednie ustawy.

Wyrok wywołuje skutki prawne z dniem publikacji, do jego realizacji należałoby przystąpić niezwłocznie.

Jeśli chodzi o wskazówki, jakie Trybunał przedstawił ustawodawcy, to stwierdził on, iż wprowadzić prawo do udziału w referendum opiniodawczym lub konsultacyjnym w sprawach stanowienia lub zmiany podziału terytorialnego kraju, w sferze dotyczącej więzi łączących mieszkańców już istniejącej wspólnoty wynika z konstytucji, nie jest ono jednak jasno sformułowane, by umożliwiło w pełni bezpośrednio zastosowanie w rozumieniu art. 8 ust. 2. Konieczne jest zatem uregulowanie ustawowe odpowiednich obowiązków organizacyjnych, spoczywających na władzach i organach publicznych.

Ustawa o referendum lokalnym jest aktem normatywnym, właściwym dla tego rodzaju materii, nadaje się również do zastosowania w sprawie przeprowadzenia referendum opiniodawczych czy konsultacyjnych. Choć mówi ona tylko o referendach, których wynik powinien być rozstrzygający, to przecież wynik referendum nie musi być rozumiany jako ostatecznie załatwiający sprawę. Wprawdzie zaskarżony przepis czytany literalnie sprawia wrażenie, jakby w sposób ostateczny zamykał możliwość przeprowadzenia referendum w innych sprawach niż mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, jak to już jednak wskazano, wykładnia systemowa przeprowadzona na poziomie ustawowym nie uprawnia do takiego zamykającego drogę dla innych referendów rozumienia tego przepisu. Zachodzi zatem konieczność nie tyle uchylecia go w tej części, która jest zgodna z konstytucją, lecz niepełna, ale uzupełnienia treściami wynikającymi z konstytucji, wraz z którymi stworzy on całkowitą definicję przedmiotu referendum lokalnego.

Zdaniem Biura Legislacyjnego nie tyle brakuje tu przepisów proceduralnych, bo można korzystać z procedury dotyczącej referendum decydującego, która już jest opisana w ustawie o referendum, ile pewnego fragmentu, który wskazywałby na to, że także w innych sprawach można przeprowadzać referendum. Stąd propozycja jest taka, by w art. 2 ust. 1 po dotychczasowym zdaniu pierwszym dodać zdanie drugie: w referendum mieszkańcy zajmują także stanowisko w istotnych sprawach dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących wspólnotę, a niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji organów innych władz publicznych. Propozycja ta jest powtórzeniem wcześniejszej propozycji senackiej, uwzględnia też uwagę legislacyjną dotyczącą umiejscowienia owego przepisu.

Może dodam, bo to pominąłem ze względu na skrótowość wypowiedzi, o którą prosił pan przewodniczący, że to jest już kontynuacja prac nad projektem, który podlegał dyskontynuacji. On trafił do Sejmu. We wszystkich trzech opiniach eksperckich, przedstawionych w trakcie prac sejmowych, wykonanie wyroku uznano za konieczne, w dwóch z tych opinii zaaprobowano projekt senacki całkowicie, w jednej uznano za zbyt minimalistyczny. Prace zakończyły się z powodu dyskontynuacji na pierwszym czytaniu.

Trzeba tu też dodać, że w lipcu tego roku weszła w życie uchwalona z inicjatywy komisji sejmowej ustawa wprowadzająca do ustawy o samorządzie gminnym przepisy umożliwiające przeprowadzenie z inicjatywy mieszkańców referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy. W opinii do projektu komisji sejmowej zwracano uwagę na to, że po pierwsze, ten projekt powinien dotyczyć nie tylko spraw tworzenia jednostek samorządu terytorialnego, a po drugie, powinien być połączony z projektem senackim jako szerszym i bardziej zaawansowanym.

Komisja sejmowa nie posłuchała tej propozycji i teraz mamy mały problem. Uchwalono dodatkowe przepisy dotyczące referendum, i to jedynie w sprawach dotyczących przekształceń terytorialnych gmin, tylko w ustawie o samorządzie gminnym. Nie uchwalono ich w ustawie o samorządzie powiatowym i wojewódzkim. Do tej pory, nawet z dotychczasowych przepisów dało się wyczytać, że referendum w sprawie zmiany granic czy innych spraw jest dopuszczalne, choć nie wynika to wyraźnie z samej ustawy, ale tę ustawę należy interpretować zgodnie z konstytucją. Tymczasem teraz jest rażąca różnica. W ustawie o samorządzie gminnym wyraźnie mówimy, że jest możliwe referendum, ale tylko w obrębie jednostek samorządu gminnego, a do tego może ono dotyczyć tylko zmiany granic gminy. Ktoś, kto przykłada do tego wagę, powie: skoro nie ma tego w ustawie o samorządzie powiatowym czy wojewódzkim i nie ma tego w odniesieniu do innych spraw istotnych dla gminy, to nie można tego stosować.

Radykalna, może niezbyt grzeczna propozycja poprawki byłaby taka. Trzeba by było uchylić te przepisy, które są w ustawie o samorządzie gminnym, i powrócić do inicjatywy senackiej, a i tak można stosować procedurę z ustawy o referendum lokalnym. Zresztą ustawa o samorządzie gminnym, ta uchwalona nowelizacja, nie

robi nic innego, jak uszczegóławia procedurę dotyczącą referendum w sprawie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego. My w tej ustawie chcieliśmy to wprowadzić w odniesieniu do wszystkich jednostek bez decydowania o procedurze, ponieważ uznaliśmy, że może być stosowana procedura ogólna, dotycząca wszystkich referendum lokalnych.

Druga propozycja byłaby taka, żeby niezależnie od tej propozycji senackiej w ustawie o samorządzie powiatowym dodać kolejny przepis, wykraczający poza pierwotną propozycję, który mówiłby o tym – na tyle, na ile byłoby to możliwe, to jest taka robocza propozycja, trzeba by ją było przełożyć na odpowiedni język – że do referendum na szczeblu powiatowym i wojewódzkim stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o samorządzie gminnym.

Tak jak powiedziałem, to nie jest konieczne, z tego względu, że już przepisy ustawy o referendum lokalnym przewidują generalne rozwiązania dotyczące procedury referendalnej. Poza tym ten projekt – tak wynika ze sprawozdania z posiedzenia komisji sejmowej, które czytałem – został przyjęty trochę na szybko w tym sensie, że grupa posłów przyniosła go na posiedzenie komisji i było do niego dużo uwag, na przykład do tego, że inicjatywę referendum może zgłosić już piętnastu mieszkańców gminy, bo ustawa o referendum lokalnym przewiduje, że musi to być 5% mieszkańców gminy, ewentualnie 10%, jeśli dotyczy jednostek wyższego szczebla, a więc jest to ostrzejszy wymóg. Tymczasem ostała się propozycja, aby było to piętnaście osób, mimo że budziła ona sprzeciw. W każdym razie ten projekt przyjęto dość szybko i uwagi poszczególnych posłów nie zostały przedstawione po raz drugi, może na posiedzeniu plenarnym.

Można zatem powrócić do tego, żeby to jednak było tak samo, jak jest w ustawie o referendum lokalnym, żeby było to określone procentowo w zależności od wielkości gminy. Tu 5%, a 15% w przypadku dużych miast, tutaj to żaden problem. Musimy mieć też świadomość tego, że jeśli wniosek został złożony, to trzeba to referendum przeprowadzić.

My tu nie negujemy tego, że mieszkańcy mają prawo zażądać przeprowadzenia referendum i powinno to być wiążące, ale być może powinna być wymagana nieco większa liczba mieszkańców do złożenia wniosku. W tej sytuacji ustawę o samorządzie gminnym też należałoby znowelizować, ewentualnie odesłać do generalnych przepisów, których nikt nie kwestionuje, mówiących o wymaganych 5% i 10%. Nie wiadomo, dlaczego akurat w przypadku referendum dotyczącego zmiany granic gminy ten próg tak radykalnie się obniża. Trybunał wcale nie wskazywał na to, że tego rodzaju referendum ma być łatwiejsze do przeprowadzenia, mówił tylko ogólnie o tym, że mieszkańcy mają prawo do referendum we wszystkich sprawach, które ich dotyczą. Tymczasem referendum, które przewidziała ustawa o samorządzie gminnym, nadal nie obejmuje na przykład kwestii przebiegu innej drogi niż gminna przez gminę. Nie mówimy tu o tym, że gmina czy mieszkańcy mają prawo decydować, czy ta droga będzie przebiegała, czy nie, bo decydują o tym inne organy i Trybunał to szanuje, niemniej jednak mieszkańcy powinni mieć pra-

wo co najmniej wypowiedzenia się na ten temat, tak żeby chociaż rada gminy w swojej opinii była zobligowana do uwzględnienia wyników referendum. A kwestia tego, czy inne organy to uwzględnią, nie zmienia się, to pozostaje tak uregulowane, jak do tej pory. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Zatem pan doktor też ma wątpliwości.

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jerentowski: Musimy...)

Raczej tak...

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jerentowski:

Tak czy owak, trzeba by jednak podejść do tego szerzej niż do tej pory, bo poprzez tę inicjatywę poselską powstała pewna dysproporcja. Takim radykalnym działaniem – nie wiem, czy opowiedziałaby się za tym komisja – byłoby uchylenie tych przepisów. Byłoby to trochę niegrzeczne wobec posłów, ale – tak jak mówię – eksperci sejmowi wykazywali, że ta inicjatywa sejmowa jest niepotrzebna, bo może powodować wątpliwości w praktyce. Teraz rady powiatów, sejmiki województw i sądy administracyjne, bo te odmowy jednostek samorządu czy organów można zaskarżyć do sądu administracyjnego, będą mówili: ustawa o samorządzie powiatowym i wojewódzkim nie przewiduje tego rodzaju referendum, więc tym bardziej widzimy, wskazują na to jaskrawe różnice w treści tych ustaw, że ono nie jest dopuszczalne. Ustawa uchwalona z inicjatywy posłów pogłębiła różnice i spowodowała jeszcze większą niekonstytucyjność tych przepisów niż wynikało to z samego orzeczenia.

Jedna propozycja jest taka, aby powrócić do pierwotnej koncepcji, jeśli chodzi o zmianę ustawy o referendum lokalnym, a druga, aby być może także uchylić przepisy niedawno zmienione, ewentualnie rozbudować, jeśli istnieje potrzeba wprowadzenia szczególnego trybu referendalnego dotyczącego referendum w sprawie zmiany granic gmin, przepisy w ustawie referendum lokalnym. Ta ustawa dotyczy wszystkich jednostek, więc nie ma potrzeby regulowania tego w poszczególnych ustawach, skoro wszystko ma wyglądać tak samo, może poza odsetkiem osób, które miałyby składać wniosek. Poza tym nie ma powodów do różnicowania. Konstytucja w ogóle nie różnicuje uprawnień wspólnot samorządowych wszystkich trzech szczebli, mówi tylko o tym, że mogą istnieć dwa albo trzy szczeble, ale niezależnie od tego, ile tych szczebli istnieje, one powinny mieć identyczne uprawnienia. Naprawdę nie ma ani jednego słowa, które pozwalałoby na to, żeby takie referendum przeprowadzać tylko w gminach. Oczywiście konstytucja mówi o tym, że gmina jest jednostką podstawową, ale tylko w tym znaczeniu, że jeśli jakaś sprawa ma charakter, nazwijmy to, samorządowy, to na ogół powinna ona należeć do gminy, ale na pewno nie w tym sensie, że wspólnota gminna ma więcej uprawnień niż lokalna wspólnota powiatowa czy regionalna wspólnota wojewódzka.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Otwieram dyskusję.
Zgłosił się pan senator Andrzej Matusiewicz.
Bardzo proszę.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Szanowni Państwo!

Musimy sobie odpowiedzieć na pytanie, czy rzeczywiście te uprawnienia samorządu gminnego przenosić na samorząd powiatowy i samorząd wojewódzki. Jakie dajemy narzędzie do tego, żeby powstawały takie inicjatywy na szczeblu powiatowym? Będą składane wnioski o referenda w sprawie zmiany granic powiatów, bo jakaś gmina jest niezadowolona, gdyż dostaje, założmy, mniej pieniędzy w jakimś zakresie, na przykład na drogi gminne. Na pewno państwo senatorowie wiecie o tym, że takie sytuacje miały miejsce. A już nie wyobrażam sobie, żeby to było możliwe na szczeblu województw. Jeżeli mamy takie uprawnienia wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego... Niech to będzie na szczeblu gminnym, gdzie jakieś sołectwo będzie mogło się odłączyć od jednej gminy i przyłączyć do drugiej. Mnie się wydaje, że rozbudowa możliwości wszczęcia inicjatywy referendalnej w zakresie zmiany granic powiatów czy województw nie jest pożądana, ona może destabilizować nasze państwo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Pan senator Piotr Wach.
Proszę bardzo.

Senator Piotr Wach:

Najkrócej mówiąc, ja bym powiedział tak. Wykonanie wyroku jest niezbędne i wydaje mi się, że w postaci zaproponowanej w tym ogólnym zapisie przez Biuro Legislacyjne. Jeśli chodzi o drugą sprawę, czyli poszerzać czy uchylić, to jestem zdecydowanie za tym, żeby uchylić te przepisy, które w szczególny sposób traktują gminę w sprawach referendum dotyczącego granic. Wtedy oczywiście pozostają te możliwości – tak jak pan legislator powiedział – są one ujęte domyślnie w stosunku do wszystkich szczebli na podstawie przepisu ogólnego, ale nie są wyeksponowane i to w dodatku trzy razy czy w stosunku do trzech szczebli samorządu.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Tak, tylko w dyskusji pan senator Matusiewicz podał w wątpliwość to, czy istnieje funkcjonalna konieczność przenoszenia na szczebel powiatowy czy wojewódzki tych mechanizmów.

Senator Piotr Wach:

My właśnie nie chcemy tego przenosić, ale w domyśle to pozostaje i nic na to nie poradzimy. Jeżeli jest tak, że ludność, obywatele zamieszkujący tereny pozostające we władzy poszczególnych szczebli mogą się wypowiadać w każdej istotnej sprawie dla swojej wspólnoty, bez wzglę-

du na to, czy leży ona w ich kompetencji, czy nie, to w tej sprawie też się mogą wypowiadać i tyle, aczkolwiek nie stanowi to zobowiązania dla szczebla wyższego rzędu do tego, żeby na przykład zmieniać granice.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo, jeszcze pan mecenas.

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

Jeśli można, to podkreślę, że taka właśnie jest sugestia Trybunału. Niezależnie od tego, do kogo te kompetencje należą, to przepis art. 170 konstytucji jest jasny, mieszkańcy mają prawo wypowiadać się niezależnie od tego, czy władzom wyższego szczebla będzie się to podobało. Czy będzie jakaś eksplozja inicjatyw w tej sprawie? Praktyka funkcjonowania tego przepisu wskazuje, że tak nie jest, jak do tej pory, mieszkańcy mogą protestować.

Jeszcze jedna sprawa. Niezależnie od tego, co zrobimy, czy uchylimy te przepisy w ustawie o samorządzie gminnym, czy dodamy przepisy w innych ustawach, to tak naprawdę wiele zależy od praktyki sądów administracyjnych, od tego, jak one rozumieją te przepisy. Jeśli przyjmiemy, że ustawa o referendum lokalnym w dość ogólny i szeroki sposób i tak umożliwia przeprowadzanie tych referendów, to sąd może zrozumieć to tak. Fakt, że te przepisy istnieją tylko w ustawie o samorządzie gminnym, nie oznacza, że tylko w gminach można przeprowadzać te referenda, lecz oznacza, że w gminach tak często zgłasza się te wnioski, że ustawodawca uznał za słuszne uregulowanie tego w szczególności. Nie oznacza to jednak, że w powiatach i w województwach nie można przeprowadzać referendów. Ponieważ tam zdarza się to bardzo rzadko – ja nie pamiętam, żeby kiedykolwiek było przeprowadzone referendum wojewódzkie czy też powiatowe, być może było, ale ja tego nie pamiętam – ustawodawca uznał, że jeśli już pojawi się taki wniosek, to niech on będzie procedowany według ogólnych przepisów ustawy o referendum lokalnym. Tak jak mówię, to jest moje przypuszczenie co do tego, w jakim kierunku może pójść praktyka orzecznicza sądów administracyjnych. Tak naprawdę tego nie wiemy, bo ta ustawa funkcjonuje od maja 2011 r., a to zbyt krótko, aby to ocenić. Ja nie znalazłem żadnego orzeczenia wydanego na podstawie przepisów tej ustawy.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Panie Doktorze, wystarczy, że my dzisiaj podejmiemy uchwałę stanowiącą, że nadajemy bieg legislacyjny, wykonujemy to orzeczenie.

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

Z tego, co rozumiem, tej minimalnej, tej pierwotnej...
(*Głos z sali:* Tak, tak, tej pierwotnej.)

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Tak, tej pierwotnej.)

Tak może być, ewentualnie podczas pierwszego czytania możemy to skonsultować z rządem.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Tak jest.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (8)

Jednogłośnie za.

Czy pani senator Hatka by się zajęła tą...

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Jako wojewoda. Prawda? Tak że myślę, że tutaj...

Dobrze.

Przystępujemy do omówienia kolejnego wyroku, bardzo aktualnego, z 16 marca 2011 r., który dotyczy dekretu o stanie wojennym oraz dekretu o postępowaniach w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego.

Proszę bardzo.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jerentowski:

Dziękuję bardzo.

W wyroku K 35/08 Trybunał orzekł, że dekret z 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym oraz dekret z tego samego dnia o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego są niezgodne z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji PRL oraz z art. 15 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Zarówno dekret o stanie wojennym, jak i dekret o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego są już aktami nieobowiązującymi i zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Trybunał zobowiązany jest umorzyć postępowanie w takiej sytuacji, ale według ust. 3 tego artykułu ustawy przepisu o umorzeniu nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Trybunał uznał, że wymienione dekryty zawieszają lub ograniczają podstawowe prawa obywateli określone w Konstytucji PRL i innych ustawach oraz umowach międzynarodowych, których PRL była stroną, w szczególności zostały zniesione lub ograniczone nietykalność osobista, nienaruszalność mieszkań i tajemnica korespondencji, prawo zrzeczania się, wolność słowa, druku, zgromadzeń, wieców, pochodów i manifestacji.

Dekret o postępowaniach szczególnych zawierał nie tylko przepisy proceduralne, ale również przepisy materialno-prawne zaostrzające kary wymierzone w tych postępowaniach, dotykał zatem wolności osobistej jednostki, zagwarantowanej zarówno w Konstytucji PRL, jak i w Konstytucji RP.

Represje stosowane na podstawie przepisów dekretu z 1981 r., w tym między innymi skazania, dotyczyły obywateli, którzy popełniali czyny mieszczące się w pojęciu działalności na rzecz niepodległego bytu państwa polskie-

go, a którzy co do zasady mogą już teraz dochodzić swoich praw na podstawie ustawy z 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego, dotyczyły one również tych – podkreślał to Trybunał – którzy popełniali czyny zabronione dekretem, ale niekwalifikujące się jako związane z taką działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego.

Dlatego zbadanie konstytucyjności dekretu i wydanie orzeczenia przez Trybunał leży – zdaniem Trybunału – w interesie wszystkich podmiotów konstytucyjnych wolności i praw, a nie tylko w interesie tych osób, które były zaliczone przez władzę do uczestników nielegalnej działalności antysocjalistycznej. Orzeczenie TK nie zmierza zatem do ochrony wolności i praw obywateli zaliczanych do sił politycznych o charakterze antysocjalistycznym, lecz wszystkich, którzy zostali dotknięci represyjnymi przepisami dekretu.

Trybunał uznał, że zaskarżone dekryty dotyczyły konstytucyjnych wolności i praw, zatem mógł przystąpić do zbadania, czy istnieje konieczność orzekania o ich zgodności z konstytucją. Wobec uchwalenia od 1989 r. kilku ustaw mających na celu usunięcie skutków prawnych dekretów, co podważyłoby konieczność rozpoznawania zaskarżonych dekretów, Trybunał po analizie doszedł do wniosku, że regulacje aktów normatywnych, mających na celu naprawienie wyrządzonych krzywd i szkód, mają charakter selektywny, usuwają skutki naruszeń wolności i praw w wielu przypadkach, lecz jednocześnie nie obejmują niektórych rodzajów naruszeń wolności i praw. Dotyczy to w szczególności ingerencji prawnokarnej, która dotyczyła nie tylko osoby prowadzące działalność polityczną, ale również osoby niezaangażowane politycznie, które z różnych przyczyn naruszały przepisy karne obowiązujące w stanie wojennym.

Przepisy dekretu o stanie wojennym normowały zasady interwencji MO w nadzwyczajnych wypadkach. Dekret przewidywał użycie zwartych oddziałów i pododdziałów MO, stosowanie środków przymusu bezpośredniego, dopuszczał użycie broni palnej. W wyniku stosowania tych przepisów dochodziło do poważnych naruszeń nietykalności osobistej, prowadzących nieraz do długotrwałego uszczerbku na zdrowiu. Tymczasem przepisy ustawy o zadośćuczynieniu rodzinom ofiar przewidują zadośćuczynienie tylko w razie śmierci osób, które brały udział w takich wystąpieniach, nie przewidują zadośćuczynienia z tytułu uszczerbku na zdrowiu.

W przypadku dekretu o postępowaniach szczególnych należy też zwrócić uwagę na to, że nie zawsze sankcja określona w art. 4 w ust. 1 dekretu o postępowaniach szczególnych – dekret zaostrzał sankcję w odniesieniu do wielu przestępstw – dotyczyła przestępstwa związanego z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego. W konsekwencji brak orzeczenia Trybunału o dekrecie sprawiłby, że część skazanych w sprawach wskazanych w tym akcie normatywnym nie miałaby instrumentu umożliwiającego zainicjowanie postępowania, które pozwoliłoby na poddanie ponownej ocenie sądu zarzucanych im czynów. W przypadku osób, względem których orzeczono popełnienie wykroczeń przeciwko porządkowi publicznie-

mu w postępowaniu przyspieszonym na podstawie dekretu, brak orzeczenia wiązałby się z niemożnością skorzystania ze wznowienia postępowania na podstawie art. 113 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Z tej analizy wynika, że obecnie istniejące środki prawne nie pozwalają na wzruszenie rozstrzygnięć zapadłych w niektórych sprawach w postępowaniach prowadzonych na podstawie dekretu. Wobec tego jedynie wydanie orzeczenia przez Trybunał może być skutecznym środkiem ochrony wolności i praw konstytucyjnych wszystkich podmiotów, w stosunku do których zastosowano szczególne postępowania, a nie tylko wobec działających na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego.

Wzorce konstytucyjne, w oparciu o które Trybunał orzekał, to art. 7 Konstytucji RP, stanowiący, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, ale był on czytany w związku z art. 31 ust. 1 konstytucji, przewidującym, że w okresach między sesjami Sejmu Rada Państwa wydaje dekrety z mocą ustaw i Rada Państwa przedstawia dekrety Sejmowi na najbliższej sesji do zatwierdzenia, a także art. 15 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, stanowiący, że nikt nie może być skazany za czyn lub zaniechanie, które w myśl prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowiły przestępstwa w chwili ich popełnienia, nie może być również zastosowana kara surowsza od tej, którą można było wymierzyć w chwili popełnienia przestępstwa. Jeżeli po popełnieniu przestępstwa ustanowiona zostanie przez ustawę kara łagodniejsza za takie przestępstwo, to prestezca będzie miał prawo z tego skorzystać.

Zgodnie z pierwszym wzorcem konstytucyjnym Rada Państwa mogła wydawać dekrety tylko w okresie między sesjami Sejmu. Rada Państwa zwołała trzecią sesję Sejmu VIII kadencji 30 marca 1981 r., sesja ta została zamknięta dopiero 26 marca 1982 r., zatem Rada Państwa wydała dekret wbrew temu przepisowi Konstytucji PRL. Ponadto Trybunał zwrócił uwagę, że w dekrecie o stanie wojennym Rada Państwa rozszerzyła konstytucyjne przesłanki wprowadzenia stanu wojennego. Choć Konstytucja PRL umożliwia Radzie Państwa wprowadzenie stanu wojennego, to jednak tylko wtedy, gdy wymaga tego wzgląd na obronność lub bezpieczeństwo państwa. Tymczasem Rada Państwa dodała w dekrecie o stanie wojennym nowe przesłanki. Stan wojenny na całym terytorium PRL wprowadza się ze względu na obronność państwa lub w razie niebezpieczeństwa naruszenia suwerenności niepodległości PRL albo ze względu na bezpieczeństwo państwa w razie poważnego narażenia lub naruszenia spokoju, ładu i porządku publicznego. Stan wojenny na części terytorium PRL wprowadza się ze względu na bezpieczeństwo państwa w granicach jednego lub kilku województw, miast, gmin itd. Dekret ten był więc niezgodny z Konstytucją PRL, nawet w sytuacji, gdyby był uchwalony przez Radę Państwa poza czasem sesji, wtedy kiedy miała ona formalnie prawo do wprowadzenia stanu wojennego, bo przekraczał on wskazany zakres.

Jeśli chodzi o drugi wzorec konstytucyjny, to należy zauważyć, że oba dekrety miały zastosowanie od 13 grudnia, tego dnia weszła w życie uchwała Rady Państwa z 12 grudnia w sprawie wprowadzenia stanu wojennego, ale ogłoszone zostały dopiero 18 grudnia. Dziennik Ustaw

miał datę 14 grudnia, ale ukazał się 18 grudnia. Naruszyło to więc zakaz wprowadzania prawa wstecz.

Trybunał nie odroczył w czasie skutków wyroku, nie zawarł też wskazówek co do przyszłej regulacji. Jak na razie, nikt nie wniósł projektu ustawy wykonującej wyrok. Trybunał stwierdził, że orzeczenie to ma bezpośrednią doniosłość w zasadzie w sferze stosowania prawa karnego, umożliwia bowiem wznowienie postępowań karnych, w których stosowane były przepisy represyjne zawarte w tych dekretach. Nie ma jednak potrzeby uchylania czy nowelizacji zakwestionowanych przepisów, ponieważ one już nie obowiązują, wyrok zatem nie wymaga wykonania. Dziękuję bardzo.

(Przewodnictwo obrad obejmuje zastępca przewodniczącego Bohdan Paszkowski)

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję bardzo.

Czy są jakieś pytania, wypowiedzi w tej sprawie?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie ma. Tak że...

(Senator Andrzej Matusiewicz: Ja jeszcze, jeśli...)

Tak, proszę bardzo.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Ja chcę zapytać o jedną sprawę, bo zapewne pan doktor będzie zorientowany. Tego samego dnia zapadł wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący ustawy o odszkodowaniach dla osób, które były represjonowane i walczyły o niepodległy byt państwa polskiego. Chodzi mi o to ograniczenie do 25 tysięcy. Czy w tej sprawie była już jakaś inicjatywa ustawodawcza, czy też nie?

Przy okazji do uzasadnienia chciałbym jeszcze dodać, że wtedy w ogóle fizycznie nie było posiedzenia Rady Państwa, tych bodajże dwunastu członków Rady Państwa nigdy się nie spotkało. Ja to znam z procesu, w którym byłem pełnomocnikiem oskarżyciela posiłkowego osoby internowanej przeciwko byłemu komendantowi wojewódzkiemu, gdzie Ryszard Reiff, śp. Ryszard Reiff był świadkiem. On jako jedyny się sprzeciwił i mówił, że to odbyło się na zasadzie telefoniczno-korespondencyjnej, a ostatni członek Rady Państwa dopiero 16 grudnia oświadczył się w tej sprawie, a wiadomo, że te dekrety były rozdawane już 12 i 13 grudnia, już wtedy mieli je funkcjonariusze. To tak gwoli informacji. Dziękuję bardzo.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jerentowski:

Jeśli chodzi o wyrok, o którym pan mówi, to tak, on został wydany nawet nieco wcześniej niż ten i on już został wykonany przez Senat poprzedniej kadencji. Zlikwidowaliśmy to ograniczenie do 25 tysięcy, bo czasami szkody były wyższe. Było tam też ograniczenie polegające na tym, że można było dochodzić odszkodowania tylko z tytułu jednego czynu, i to też zostało zlikwidowane.

(Głos z sali: ...Zadośćuczynienie i odszkodowanie.)
Tak. Dziękuję bardzo.

**Zastępca Przewodniczącego
Bohdan Paszkowski:**

Dziękuję bardzo.

Zatem mamy zgodność, nie wnosimy inicjatywy, bo nie ma takiej potrzeby, ale potwierdzimy to w głosowaniu.

Kto jest za? (7)

Dziękuję. Wszyscy głosowali za, nikt się nie wstrzymał.
(Brak nagrania)

**Zastępca Przewodniczącego
Bohdan Paszkowski:**

Jeszcze ktoś z państwa? Pan Marek?
Proszę.

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

Jeśli pan przewodniczący pozwoli, to można by połączyć ten i następny punkt, dlatego że one dotyczą tych samych spraw.

(Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski: Proszę bardzo, tak, bardzo proszę.)

W tej sytuacji skrócę to drugie wystąpienie o te elementy, które są zawarte we wcześniejszym.

Zacznę od...

(Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski: ...
Następny, szósty punkt.)

To są postanowienia o sygnaturach S 3/09 i S 6/09, one są obok siebie.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak.

Zacznę od wyroku, a w zasadzie postanowienia Trybunału z listopada 2009 r. o sygnaturze S 6/09 dotyczącego ustawy o samorządzie gminnym. Trybunał postanowił zasygnalizować Sejmowi oraz Radzie Ministrów występowanie napotkanych w toku rozpatrywania wniosku Rady Gminy Brzeźnica w sprawie zgodności §1 pkt 1 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z 2005 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowości statusu miasta z przywołanymi wzorcami kontroli uchybień lub luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego.

Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje, że tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gmin oraz ustalanie ich granic dokonywane jest przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. Także w drodze rozporządzenia Rada Ministrów nadaje gminie lub miejscowości status miasta, ustala jego granice, ustala i zmienia nazwy gmin oraz siedziby ich władz. Ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednolite ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniające więzi społeczne, gospodarcze, kulturowe oraz zapewniające zdolność wykonywania zadań publicznych. Tak mówią przepisy. Przepisy mówią też o tym, że

nadanie gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalenie granic i ich zmiana dokonywane są w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy.

Procedura zmiany granic gmin określona jest zarówno w ustawie o samorządzie gminnym, jak i w rozporządzeniu Rady Ministrów z 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania zmiany nazwy gminy i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tej sprawie.

Niejednokrotnie owe decyzje były podejmowane przez Radę Ministrów wbrew woli gminy, wyrażanej przez zainteresowanie rady gmin czy przez mieszkańców. O ile wiele decyzji w zakresie różnych spraw dotyczących poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego wydawanych przez organy administracji rządowej jednostki te mogą zaskarżyć do sądu administracyjnego jako generalnie właściwego w sprawach spornych między organami administracji rządowej a samorządem, o tyle w przypadku decyzji Rady Ministrów dotyczącej granic gmin droga sądownoadministracyjna nie jest możliwa, ponieważ owa decyzja Rady Ministrów ma formę rozporządzenia, czyli aktu normatywnego, a sąd administracyjny nie jest właściwy w sprawie aktów normatywnych wydawanych przez naczelne czy centralny organ administracji rządowej. Akty normatywne mogą być poddane kontroli przez Trybunał Konstytucyjny. W tej sytuacji poszkodowane owymi rozporządzeniami gminy występowały do Trybunału o kontrolę owych rozporządzeń Rady Ministrów, ale Trybunał Konstytucyjny odmawiał gminom rozpatrzenia tych rozporządzeń, ponieważ rozporządzenia owe nie zawierały treści normatywnej, mówiły one tylko o tym, że tworzy się jakąś gminę, znosi, zmienia granice itd. Wydawane są one na ogół raz w roku i dotyczą zmiany granic, czyli w zasadzie zawierają treść, która jest bliska treści decyzji administracyjnej.

Zdaniem Trybunału problem polega na tym, że choć rzeczywiście Trybunał jest właściwy w sprawie zgodności rozporządzeń z aktami wyższego rzędu, to jednak przede wszystkim jest właściwy w sprawie kontroli zgodności norm, przepisów prawa niższego rzędu z normami wyższego rzędu. Tymczasem owe rozporządzenia Rady Ministrów nie zawierają generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych, nie zawierają przepisów, one zawierają tylko jednorazowe postanowienia, wydawane na podstawie przepisów ustawy, są aktami stosowania prawa, a nie aktami stanowienia prawa. Trybunał nie jest władny oceniać ani zasadności zmian granic poszczególnych gmin, ani tego, czy dochowano wszystkich wymogów formalnych podczas wydawania owych rozporządzeń Rady Ministrów, ponieważ rozporządzenia te nie zawierają przepisów prawa. Poza tym procedura zmiany granic gmin określona jest również w samym rozporządzeniu Rady Ministrów. Tym razem jest to akt normatywny, ten z 2001 r., a Trybunał nie jest władny do oceny zgodności rozporządzenia z rozporządzeniem. Trybunał więc umarzał i do tej pory umarza tego rodzaju postępowania.

W tej sytuacji gminy pozbawione są możliwości złożenia skargi na decyzję Rady Ministrów w sprawie zmiany

granic gminy. Problem wynika z tego, że ustawodawca nadał aktom prawnym wydawanym przez Radę Ministrów w tych sprawach formę rozporządzenia, a w istocie ich treść zbliżona jest do treści typowej decyzji administracyjnej. Wielość wniosków, jakie gminy składały do Trybunału, skłoniła Trybunał do tego, żeby wydać postanowienie sygnalizacyjne, poinformować, że trzeba coś zmienić, bo gminy nic nie mogą zrobić.

Trybunał oprócz tej zasadniczej wątpliwości wskazał także inne, związane z tymi regulacjami. Po pierwsze, zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, w miarę możliwości w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala. To jest ten problem, który poprzednio komisja rozważała i jakoś go rozwiązała, więc teraz nie będziemy do tego wracać.

Po drugie, istnieje niespójność między art. 4a ust. 3 i art. 4b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym a Europejską Kartą Samorządu Lokalnego. Art. 4a ust. 1 stanowi, iż wydanie rozporządzenia wymaga zasięgnięcia opinii zainteresowanych rad gmin. Ust. 3 stanowi, że w przypadku niewyrażenia opinii w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony. Zaś art. 4b ust. 2 ustawy stwierdza, że do wniosku i opinii, o których mowa w ust. 1, przepisy art. 4a ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio. Art. 4b ust. 2 zezwala więc na uznanie za spełniony wymóg zasięgnięcia opinii właściwych zainteresowanych rad gmin z upływem trzech miesięcy od dnia otrzymania przez nie wystąpienia rady gminy wnioskującej o opinię w sprawie zmiany granic. Nie została jednak jednoznacznie uregulowana sprawa przeprowadzenia obowiązkowych konsultacji. W szczególności art. 4b ust. 2 ustawy o samorządzie nie stwarza podstaw do udzielenie klarownej odpowiedzi na pytanie, czy upływ trzech miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię konwaliduje jedynie brak sporządzenia opinii przez radę gminy, czy także stan nieprzeprowadzenia konsultacji członków społeczności lokalnej, w sytuacji gdy są one wymagane w związku z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego. Zatem rada przez trzy miesiące może sobie nie wydać opinii i wtedy przyjmujemy, że pozytywnie podchodzi do pomysłu, ale jeśli rada nawet nie zarządzi referendum czy konsultacji, to chyba nie możemy uznać, że konsultacje zostały przeprowadzone i ten wymóg został spełniony, bo mieszkańcy po prostu nie mieli szansy się wypowiedzieć. Jest tu zatem niejasność.

Trzecia niejasność. Mówi się tu o tym, iż konsultacje z mieszkańcami w sprawie zmiany granic polegającej na wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączeniu do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub sąsiedniej gminy mogą zostać ograniczone do mieszkańców jednostki pomocniczej gminy objętej zmianą. Niekiedy jednak zdarza się, że zmiana granic dotyczy jednostek przez nikogo niezamieszkałych, są jeszcze takie wsie, sołectwa, wymarłe, przez nikogo niezamieszkałe. Wtedy powstaje problem, jak przeprowadzić konsultacje, skoro one są obowiązkowe, i kto ma stwierdzać, jaki organ ma stwierdzić, że nikt tam nie mieszka.

Ta wiązka uwag Trybunału skłoniła... Na razie nikt nie wniósł projektu ustawy do Sejmu. Komisja Ustawodawcza Senatu poprzedniej kadencji złożyła do marszałka Senatu wniosek o podjęcie inicjatywy wraz z projektem ustawy, to był druk nr 814. Rozpoczęte zostało pierwsze czytanie dotyczące owego projektu, nie zostało ono jednak zakończone konkluzywnie, przeciągnęło się, pojawiły się jakieś uwagi Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i tak projekt zakończył swoje życie.

Prace nad projektem ustawy wykonującej w pewnej części wyrok Trybunału rozpoczęto też w Kancelarii Prezydenta już po rozpoczęciu kadencji przez nowego prezydenta, ale one też utknęły w konsultacjach, gdzieś na stronach pojawił się projekt, ale na pewno nie uzyskał on jeszcze postaci druku sejmowego.

W celu wykonania postanowienia Trybunału proponuje się, by akt prawny dotyczący kwestii, o których mowa w ustawie o samorządzie, miał formę decyzji, uchwały. Mniejsza o to, jak się to nazywa, w każdym razie jest już taka praktyka, że tego rodzaju akty Rady Ministrów nazywają się decyzjami, a wobec tego będzie dopuszczalna droga rozpatrywania skarg przed sądem administracyjnym. Taka praktyka też już jest, w jednej z ustaw zostało zapisane, że decyzje Rady Ministrów są zaskarżane do sądu administracyjnego. Zresztą nie trzeba tu stanowić szczególnej drogi, ponieważ co do zasady przyjmuje się, że decyzje wszystkich organów administracji, jeśli nie są wyraźnie wyłączone, podlegają rozpoznaniu przed sądem administracyjnym. W tej sytuacji sądy administracyjne będą tu kompetentne. Można też to prawo wydawania decyzji alternatywnie przyznać prezesowi Rady Ministrów, bo on formalnie zgodnie z konstytucją sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym, ale to jest mniej istotne, tyle że można tu tym operować. Teoretycznie można by też je przyznać wojewodzie, ale mógłby się pojawić zarzut tej natury, że podział terytorialny powinien być dokonywany jednak w skali całego państwa...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

...choć formalnie wojewoda też by mógł to robić, tu można się zgodzić z panem senatorem.

Oczywiście, trzeba wprowadzić przepis wyraźnie mówiący o tym, że takie decyzje podlegają ogłoszeniu, ponieważ decyzje Rady Ministrów nie zawsze muszą być ogłaszane gdziekolwiek, a te z oczywistych powodów powinny być publikowane w „Monitorze Polskim”. W przypadku rozporządzeń nie trzeba było wprowadzać tego rodzaju regulacji, ponieważ wszystkie rozporządzenia co do zasady są publikowane w Dzienniku Ustaw. To jedna sprawa.

Sprawa druga. Należy doprecyzować, że uznanie za spełniony wymogu zasięgnięcia opinii w przypadku jej niewyrażenia w terminie trzech miesięcy nie zwalnia z obowiązku przeprowadzenia konsultacji. Jeśli rada z uporem nie wydaje opinii i nie przeprowadza konsultacji, to proponujemy, żeby wtedy na przykład wojewoda zarządzał takie konsultacje, bo tak to jest, że czasem wojewoda może wydać zarządzenie zastępcze za radę gminy.

Należy też wprowadzić regulację stanowiącą, iż konsultacji nie przeprowadza się w sytuacji, gdy obszar jednostki pomocniczej jest niezamieszkały. Chodzi o wyraźny zapis. Nie jest jednak konieczne, zdaniem biura, rozstrzygnięcie

w ustawie, kto ma stwierdzać o tym, że jednostka pomocnicza jest niezamieszкана, czy rada gminy, czy wójt, to nie ma znaczenia. Gmina prowadzi ewidencję ludności. Jeśli z ewidencji wynika, że nikt tam nie mieszka, to jest jasne i nie ma powodów, żeby musiało być wyraźne stwierdzenie w formie zapisu. W uzasadnieniu czy w opinii rady gminy można uwzględnić informację o tym, że w danej jednostce nie przeprowadzono konsultacji i z jakich powodów.

Trybunał zauważył, że przepisy powinny sprecyzować, czy możliwe jest uwzględnienie w nowym postępowaniu wobec formalnej bezskuteczności poprzedniego postępowania wyniku konsultacji przeprowadzanych uprzednio. Czasem bowiem tak się zdarza, że jedna rada gminy wszczyna postępowanie w jakiejś sprawie, przedstawia wszystkie dokumenty Radzie Ministrów, a Rada Ministrów z powodów formalnych odsyła dokumenty, informuje, że nie można dokonać zmiany. Powstaje pytanie, czy rada gminy ma od nowa wszczynać procedurę. Być może dobrym rozwiązaniem byłoby uznanie, że jeśli rada gminy tej samej kadencji składa nowy wniosek, merytorycznie tożsamy z poprzednim i przy niezmiennych uwarunkowaniach faktycznych i prawnych, to ponowne przeprowadzenie konsultacji nie jest konieczne. Jeśli zaś robi to rada następnej kadencji, ona może mieć inny skład polityczny, to wtedy dobrze by było, żeby konsultacje były ponownie przeprowadzone.

W konsekwencji proponuje się zmiany i w ustawie o samorządzie gminnym, i w ustawie o samorządzie powiatowym tożsame ze zmianami proponowanymi pierwotnie w druku nr 814, przy czym obecny projekt uwzględnia w ostatecznym kształcie wymagania dokonanych po drodze nowelizacji, a także niektóre uwagi rządu, które zostały przedstawione na inicjatywnym posiedzeniu w poprzedniej kadencji.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dobrze. Dziękuję bardzo.
Otwieram dyskusję.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jerentowski:

Przepraszam, jeszcze drugi...
(*Wypowiedź poza mikrofonem*)
Tak, tak.

Jeśli chodzi o wyrok o sygnaturze S 3/09, to Trybunał zasygnalizował potrzebę stworzenia skutecznych mechanizmów prawnych zabezpieczających jednostki samorządu terytorialnego przed pochoptnymi zmianami granic. Trybunał stwierdził, po pierwsze, że procedura rozstrzygnięcia o podziale terytorialnym nie powinna powodować zacierania różnic między stanowieniem, a stosowaniem prawa – to już zostało omówione przy okazji poprzedniego punktu – po drugie, i to jest nowość tego postanowienia, zarówno z punktu widzenia art. 163 konstytucji, jak i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, także w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, nie ma wątpliwości, że stabilność istnienia konkretnych jednostek

samorządu terytorialnego w konkretnych granicach nie jest wartością przeważającą nad racjami interesu publicznego o charakterze ogólnokrajowym. Trybunał nie zakwestionował zatem zaskarżonych przepisów ustaw samorządowych, pozwalających Radzie Ministrów na dokonywanie zmian. Jednocześnie zauważył, że zbyt częste zmiany podziału terytorialnego państwa mogą destabilizować gminy i stwarzać przeszkody w ich harmonijnym rozwoju, który wymaga pewności co do granic jednostek samorządu terytorialnego. W państwie, które już ma za sobą fundamentalne zmiany ustrojowe, wydaje się pożądane wprowadzenie zasady stabilności granic gmin. Ich zmiany powinny być wyjątkiem i podlegać szczególnym rygorom.

W tej informacji jest propozycja biura z zeszłej kadencji, ale ona wtedy, jak pamiętam, z inicjatywy pana przewodniczącego nie spotkała się z przychylnością komisji.

(*Głos z sali: Tak?*)

Tak. Biuro Legislacyjne ma dobrą pamięć.

(*Wesołość na sali*)

Ta propozycja jest słuszna, ale można ją zmodyfikować i skorzystać z tej drogi, którą w tym czasie wytyczyła ustawa o samorządzie gminnym z inicjatywy Rady Ministrów, to jest ta omawiana inicjatywa grupy posłów. Jest ona dobra w tym sensie, że tam wprowadza się pewne utrudnienia, może one nie mają charakteru czasowego, ale wprowadza się utrudnienia przez ustalenie, że nowo tworzona gmina nie może być mniejsza od najmniejszej gminy istniejącej już w kraju, że nowo tworzona gmina czy jednostka samorządu, bo dotyczy to też powiatów, nie może mieć mniejszych dochodów niż jednostka o najmniejszych dochodach w kraju.

(*Głos z sali: Niż pensja wójta.*)

Można tu ewentualnie dodać to, że w zasadzie nie powinno się dokonywać zmian granic, jeśli zainteresowani mieszkańcy obu gmin – tej, do której ta jednostka ma być przyłączona, oraz tej, od której ta jednostka się odłącza – są temu przeciwni, choć z informacji przedstawionych przez Radę Ministrów wynika, że Rada Ministrów raczej nie podejmuje pozytywnej decyzji w sytuacji, gdy mieszkańcy są przeciw. Zatem praktyka może dowodzić, że to nie jest konieczne.

Propozycja biura była taka, aby tych zmian nie dokonywać co roku, tylko co dwa lata. Można też przytoczyć przykłady innych krajów, choćby Wielkiej Brytanii – akurat nie dotyczy to ściśle jednostek samorządu, lecz granic okręgów wyborczych – gdzie zmiany dokonywane są nie częściej niż co dziesięć lat, choć wybory do Izby Gmin odbywają się przeciętnie co cztery lata, maksymalnie co pięć. Na ogół są wprowadzane tego rodzaju ograniczenia czasowe, ale – jak mówię – to nie jest niezbędne w kontekście całości uregulowania zabezpieczającego mieszkańców przed pochoptnością zmian. Obecnie wykonanie tego postanowienia nie wydaje się niezbędne, bo jakoś zostało to wchłonięte przez inne przepisy, utrudniające dokonywanie tych zmian. Dziękuję bardzo.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję bardzo.
Otwieram dyskusję.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Mogę?

Ja mam pytanie do pana doktora. Czy pan się spotkał gdzieś w naszym ustawodawstwie z tym, że pewne uprawnienie społeczności wchodzi w życie w roku parzystym bądź nieparzystym? Może tu należy po prostu poszukać innego sformułowania? Może tego wniosku nie można by ponawiać po upływie określonego czasu? Może tak? Ja panu powiem, że ja się z czymś takim nie spotkałem.

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jerentowski:

Ograniczenie czasowe już jest, bo obecne przepisy przewidują, że tych zmian można dokonywać tylko z dniem 1 stycznia, co roku, zatem jest to tylko zmodyfikowane ograniczenie, aby można ich było dokonywać nie co roku, ale co dwa lata. Tyle że skoro co dwa lata, to musieliśmy zdecydować, które to są lata, i nazwaliśmy to w ten sposób, ale granica jest umowna, możemy przyjąć, że jest to możliwe co cztery lata, co dziesięć lat. To ma mniejsze znaczenie. Patrząc na to z tej perspektywy, można stwierdzić, że przesunięcie tej granicy z roku do dwóch i tak określa chyba zbyt krótki czas. Trybunałowi chodziło o to, żeby tych zmian nie dokonywać zbyt często i zbyt pochopnie, a wprowadzenie ograniczenia terminowego wpływa właśnie na to, że ogranicza się tę pochopność w tym sensie, że skoro zbliża się 1 stycznia, to ileś miesięcy wcześniej trzeba złożyć wniosek. Stąd propozycja przesunięcia tej granicy.

Odpowiadając na pytanie, powiem, że rzeczywiście nie przychodzi mi do głowy tego rodzaju ograniczenie, ale jednocześnie nie upieram się, że ono musi w ten sposób wyglądać. Chodziło tylko o to, żeby ograniczyć tę pochopność. A czy to będzie miało wymiar czasowy, czy proceduralny, to ma mniejsze znaczenie.

(Brak nagrania)

Senator Andrzej Matusiewicz:

...Są cztery lata.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Proszę?

(Senator Grażyna Sztark: ...Konstytucyjny będzie, dlatego że...)

To też jest ograniczenie, gdy tak to zapiszemy. Prawda? To też jest ograniczenie.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Kontynuujemy dyskusję? Czy są jeszcze jakieś głosy?
(Głos z sali: Decydujemy.)

Ja powiem tak, wyrażę swoje zdanie. Oczywiście te pierwsze sprawy, które były omawiane, czyli sprawa dotycząca rozstrzygnięcia formy, tego, czy to ma być decyzja, w jakim trybie przeprowadzić konsultacje, to są sprawy oczywiste. Przyznam, tak sobie teraz przypominam, że

rzeczywiście w poprzedniej kadencji miałem duże obiekcje, motywowane między innymi tym, o czym pan senator przed chwilą wspomniał, a mianowicie tymi terminami „parzyste”, „nieparzyste”, bo wprowadzamy do ustawodawstwa jakąś taką terminologię lekko loteryjną. Jednocześnie argumentowałem, jeśli dobrze pamiętam... Ja realizowałem dwa wnioski o przyłączenie części sąsiedniej gminy i wiem, jaka to jest mitręga urzędnicza i ile to czasu zajmuje. To jest procedura mniej więcej na rok.

Wydaje mi się... Nie znam tego konkretnego przykładu, do którego Trybunał Konstytucyjny odniósł się w postanowieniu sygnalizacyjnym, jak rozumiem, nie wiem, jaka tam była sytuacja, ale biorąc pod uwagę doświadczenie w tym zakresie oraz to, o czym pan wspomniał odnośnie do nowej ustawy o referendum gminnym, gdzie są już faktyczne ograniczenia, to ja bym tu podtrzymywał jednak opinię, aby nie brnąć w te okresy „parzyste” i „nieparzyste” itd. Biorąc pod uwagę to, co powiedziałem, trzeba stwierdzić, że mamy do załatwienia sprawy oczywiste, a to jest dla mnie tak nieoczywiste, że proponuję, żebyśmy w to nie wchodzili. Taki jest mój wniosek. Nie wiem, czy komisja mnie w tym zakresie wesprze, czy też nie.

Proszę bardzo.

Senator Piotr Wach:

Ja chciałbym tylko powiedzieć, że zapis zaproponowany odnośnie do spowolnienia, ograniczenia częstotliwości ewentualnych zmian ma też swoje zalety. To nie chodzi tylko o to, że to jest rok parzysty, ale o słowa „następują z dniem”. Dzięki temu, jak mi się wydaje, nie można zarzucić, że przepis jest niekonstytucyjny, bo dyskutować i uchwalać mogą tyle, ile chcą, ale cokolwiek w wyniku tego się stanie, to następuje to nie za często. Można różnie na to spojrzeć. Oczywiście można to odnieść do kadencji i napisać, że zmiany następują po zakończeniu kadencji. Wówczas...

(Głos z sali: Nie ma interesu.)

Ma to swoje zalety. Ja nie wiem... On, po pierwsze, spowalnia zmiany, po drugie, wydaje mi się, że nie niesie w sobie – przynajmniej ja to tak rozumiem, choć się na tym za bardzo nie znam – ryzyka zarzutu o to, że przepis jest niekonstytucyjny, bo zabrania dyskutowania, dokonywania zmian. Zmiany nie za często wchodzi w życie i tyle, a to ma znaczenie praktyczne, ale nie przeszkadza w prowadzeniu postępowania.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dobrze.

Z tego, co rozumiem, jedno zagadnienie czy grupa zagadnień jest oczywista i jest sprawa nieoczywista, czy utrzymać zapis ograniczający w formule „parzyste” i „nieparzyste”. Powinniśmy to rozstrzygnąć w głosowaniu.

(Senator Grażyna Sztark: Głosujemy.)

(Senator Leszek Piechota: Głosujemy nad obydwoma wyrokami jednocześnie...)

(Głos z sali: Nie, bo...)

Później to połączymy, w zależności od wyniku głosowania.

Najpierw rozpatrzmy tę sprawę...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Możemy zacząć od nieoczywistej. Może od tej strony zaczniemy, wtedy będziemy mieli jakąś całość, o której rozstrzygniemy.

Dobrze. Rozstrzygniemy, czy kontynuujemy tę sprawę spowolnienia wprowadzania zmian w odniesieniu do zmian granic.

Kto jest za tym, żeby przyjąć to rozwiązanie? (2)

(Senator Grażyna Sztark: Czyli przyjąć zaproponowane ograniczenie czasowe. Tak?)

Chodzi o parzyste i nieparzyste.

Kto jest przeciw? (5)

Kto się wstrzymał? (0)

Zatem kwestia jest rozstrzygnięta.

Teraz będziemy rozstrzygać sprawę dotyczącą formy podejmowania, jak rozumiem, przez Radę Ministrów...

Tutaj chyba utrzymamy tę formułę, nie wprowadzimy tu premiera czy wojewody, bo to wymagałoby dodatkowych rozstrzygnięć w innych aktach, w innych przepisach, dotyczących tworzenia gmin, jednostek samorządu terytorialnego itd. Do tego kwestie związane z trybem konsultacji...

(Głos z sali: Takie czyszczące...)

Tak, żeby to nie było ad Kalendas Graecas i żeby były tu wprowadzone jakieś obowiązki.

Kto jest za tym, żebyśmy podjęli inicjatywę w tym zakresie? (7)

Wszyscy są za. Dobrze.

Teraz wyznaczmy osobę, która będzie pilotować tę sprawę, czyli sprawozdawcę.

Kto chciałby zająć się tą sprawą?

Skoro nikt się nie zgłasza, to ja się tym zajmę, wyjątkowo. Dziękuję.

(Brak nagrania)

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dobrze, dziękuję.

(Głos z sali: Dziękuję bardzo. Do widzenia.)

Proszę bardzo.

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

Katarzyna Konieczko, Biuro Legislacyjne.

Ja może pozwolę sobie posługiwać się krótszą nazwą tej ustawy, bo w obiegu funkcjonuje ona również pod taką nazwą, mianowicie ustawa lustracyjna.

(Głos z sali: Tak jest.)

To uprości nam prezentowanie wyroku.

W wyroku z dnia 19 kwietnia 2011 r. Trybunał zakwestionował przepis art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej. Trybunał zrobił to w taki sposób, że orzekł, iż w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy sędziów, jest niezgodny z art. 2 konstytucji, zaś w pozostałym zakresie, czyli w zakresie, w jakim dotyczy innych zawodów, o których mowa w art. 21f ust. 1 ustawy lustracyjnej, jest niezgodny

nie tylko z art. 2 konstytucji, ale również z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Przepis, który został poddany kontroli Trybunału, brzmi następująco: za złożenie przez osoby pełniące funkcje publiczne, wymienione w art. 21f ust. 1, niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu sąd dyscyplinarny orzeka karę złożenia z urzędu lub inną, przewidzianą w odpowiednich ustawach karę dyscyplinarną, skutkującą pozbawieniem pełnionej funkcji publicznej. Jednocześnie w tym samym artykule w ust. 2 jest zdanie drugie, które stanowi, że przepisów o przedawnieniu w postępowaniu dyscyplinarnym nie stosuje się.

Przepis ten wyraża szczególną regulację, która jest odstępstwem od ogólnej regulacji zawartej w art. 21e ust. 3 ustawy lustracyjnej, bowiem w tym przepisie jest postanowienie skutkujące utratą funkcji publicznej z mocy prawa. Co do pozostałych osób objętych ustawą lustracyjną nie ma miejsca na orzeczenie sądu dyscyplinarnego, tak jak to jest w przypadku tych zawodów, co do których wypowiedział się Trybunał. Tam pozbawienie funkcji następuje ex lege. Zaś w przypadku grup, którymi zajmował się Trybunał, a są to sędziowie, prokuratorzy, radcowie prawni, adwokaci, notariusze, komornicy, a także radcowie i starsi radcowie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, konieczne jest nie tylko orzeczenie sądu powszechnego o tym, że miało miejsce kłamstwo lustracyjne, konieczne jest ponadto orzeczenie sądu dyscyplinarnego funkcjonującego w ramach danej, powiedzmy umownie, korporacji o tym, że taka osoba powinna utracić funkcję publiczną.

Trybunał konfrontował ten przepis z art. 2 konstytucji, wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego. Z przepisu tego wywodzi się wiele dyrektyw. Staralam się je państwu senatorom wskazać w informacji. Do najważniejszych, które chciałabym tu przytoczyć, należy dyrektywa mówiąca o tym, że proces legislacyjny powinien się toczyć zgodnie z prawidłami sztuki, czyli przede wszystkim zgodnie z konstytucją, ale ponadto zgodnie z regulaminami obu izb. Ponadto z art. 2 wynika też zasada określoności prawa i jasności, przejrzystości i precyzji przepisów. Zaś z art. 65 ust. 1 konstytucji wypływa gwarancja wolności wyboru i wykonywania zawodu, a także wyboru miejsca pracy. Ponadto wzorcem, który miał zastosowanie w tej sprawie, był art. 31 ust. 3 konstytucji, który ustanawia granice dopuszczalnej ingerencji w sferę wolności i praw gwarantowanych przez konstytucję.

Trybunał, odnosząc te wzorce do zaskarżonego przepisu, zauważył, że przede wszystkim swoboda sądów dyscyplinarnych do wypowiedzania się w sprawach tych grup zawodowych, które wymieniłam, jest limitowana na kilku płaszczyznach.

Po pierwsze sąd dyscyplinarny czy też komisja, tak jak to jest na przykład w przypadku osób zatrudnianych w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, ma obowiązek ukarać osobę, która złożyła nieprawdziwe oświadczenie lustracyjne, czyli nie może uznać, tak jak w przypadku innych wykroczeń dyscyplinarnych, że takie wykroczenie stanowi przypadek mniejszej wagi, i odstąpić od ukarania.

Po drugie, w przypadku ustawy lustracyjnej jest odstępstwo od zasady, że kara powinna być dostosowana do

rzeczywistego zawinienia dyscyplinarnego. Jednoznacznie zostało przesądzone, że jest to jedna jedyna kara, zresztą najsurowsza, jaką przewidują ustawy regulujące funkcjonowanie poszczególnych samorządów.

Po trzecie, orzekana tu przez sąd dyscyplinarny kara pozbawienia funkcji publicznej nie podlega różnicowaniu czasowemu, jest bezterminowa w odróżnieniu od innych kar przewidzianych przez poszczególne ustawy.

Po czwarte, kara, o której mówimy, powoduje nieodwracalne skutki, albowiem w większości ustaw korporacyjnych nie ma przepisów, które normowałyby usuwanie wzmianki o ukaraniu. Dotyczy to w szczególności adwokata i radcy prawnego. W przypadku prokuratora czy radców, starszych radców Prokuratury Generalnej i notariuszy są przepisy, które pozwalają na cofnięcie, może nie na cofnięcie, ale na powrót do wykonywania zawodu.

Po piąte, jak zauważył Trybunał, są też ustawy, w których kara pozbawienia funkcji publicznej czy złożenia z urzędu ma skutek nieodwracalny. Dotyczy to przede wszystkim sędziów i komorników. W przypadku adwokatów, radców prawnych, o których wspominał Trybunał, sytuacja się w tym czasie zmieniła w związku z innym orzeczeniem Trybunału. Przedstawiciele tych zawodów uzyskali możliwość powrotu, choć ustawa ta jeszcze nie została zmieniona i zapewne komisja będzie rozpatrywała również tę kwestię, ponieważ prace nad tamtą sprawą zostały przerwane zgodnie z zasadą dyskontynuacji.

Jeśli chodzi o ten konkretny wyrok, to Trybunał przypominał przede wszystkim o tym, że komisja czy sąd dyscyplinarny powinny mieć zapewnioną możliwość dostosowania kary do stopnia zawinienia, a to wymaga zróżnicowania przez ustawodawcę sankcji dyscyplinarnej. Sztywność sankcji bez możliwości różnicowania jej w zależności od konkretnych stanów faktycznych i, co za tym idzie, bez możliwości niuansowania odpowiedzialności w danej sprawie narusza nie tylko zasadę przyzwoitej legislacji z art. 2 konstytucji, ale też zasadę proporcjonalności ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostki, wyrażoną w art. 31 ust. 3 konstytucji. Ponadto w przypadku tych osób, które wykonują tak zwane wolne zawody, mamy do czynienia również z naruszeniem art. 65 ust. 1 konstytucji.

Trybunał zauważył również, że współdziałanie z komunistycznymi organami bezpieczeństwa podejmowane było z różnych powodów i mogło mieć różny stopień intensywności. W związku z tym różny był stopień zawinienia osób współpracujących z aparatem komunistycznym i różny stopień społecznej szkodliwości ich czynów. W końcu mogły być różne motywy, które skłoniły osobę lustrowaną do złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Wszystkie te okoliczności powinny być wzięte pod uwagę i zdaniem Trybunału to sąd dyscyplinarny powinien mieć możliwość miarkowania kary i dostosowania jej do stopnia przewinienia, jaki miał miejsce w konkretnym przypadku. Zasada, zgodnie z którą sądy powinny dostosowywać karę do rzeczywistego obrazu czynu, wynika poniekąd również z kodeksu postępowania karnego, który zgodnie z wszystkimi ustawami stosuje się odpowiednio w zakresie nieuregulowanym w tych ustawach.

Trybunał zwrócił również uwagę na niechlujność procesu ustawodawczego, dlatego że w innym wyroku, wydanym w sprawie K 2/07, Trybunał negatywnie ocenił podobne rozwiązanie, w zasadzie tożsame rozwiązanie, a mimo wszystko, co zresztą przedstawiciel Sejmu przyznał na etapie postępowania przed Trybunałem, identyczny przepis został wprowadzony do nowej ustawy lustracyjnej, tyle że oczywiście z innym oznaczeniem, jako art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze.

Trybunał nie orzekł tu o odroczeniu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej normy ani nie sformułował postulatów pod adresem ustawodawcy czy wskazówek, jeśli chodzi o wykonanie wyroku. Do tej pory żaden z podmiotów nie podjął się jego wykonania.

Konkluzja zawarta w przedstawianej państwu senatorom informacji jest następująca. W naszej ocenie wyrok ten w istocie nie wymaga wykonania. Po pierwsze, wynika to z opinii, jaką prezentuje sam Trybunał w uzasadnieniu. Mianowicie w miejsce regulacji szczególnej, z jaką mamy do czynienia w art. 21f ust. 2 zdanie pierwsze ustawy lustracyjnej, sądy i komisje są uprawnione do stosowania regulacji ogólnej, wynikającej z odpowiednich przepisów dyscyplinarnych, czyli po prostu mogą wybierać pomiędzy karami, jakie są przewidziane przez te ustawy. Po drugie, rozstrzygnięcie Trybunału nie tworzy również żadnej luki w prawie ani nie skutkuje koniecznością technicznej naprawy ustawy, dlatego że doszło do derogowania całego fragmentu przepisu, a z kolei – jak już wspominałam – zdanie drugie, które jest zawarte w art. 21f ust. 2, wyraża zupełnie inne postanowienie i samo stanowi normę, która może w tym przepisie istnieć po wyroku Trybunału. Tutaj ustawodawca nie musi niczego naprawiać. Należy też wspomnieć o tym, że sądy dyscyplinarne orzekające na podstawie konkretnych ustaw składają się z profesjonalistów, a więc nie będzie tu wątpliwości co do tego, zgodnie z jakim prawem i na podstawie jakiej ustawy powinny te sądy czy też komisje wydawać swoje rozstrzygnięcia. Zatem wydaje się, że również względy pewności prawa nie stoją na przeszkodzie temu, aby w tym przypadku nie zgłaszać inicjatywy ustawodawczej. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Nie ma żadnych zgłoszeń. Wydaje się, że rzecz przez panią wyłożona jest jasna i oczywista. Chyba podzielamy wnioski, zgadzamy się z tym, aby nie wnosić w tym zakresie inicjatywy ustawodawczej.

Pani senator chce coś powiedzieć?

Senator Grażyna Sztark:

...jednak budzi wiele zastrzeżeń.

(*Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:* Orzeczenie Trybunału. Tak?)

Tak, orzeczenie Trybunału budzi jednak wiele zastrzeżeń, ale my niestety nie mamy tu żadnego...

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

Ja mogę dodać, że zostało zgłoszone zdanie odrębne, które wskazywało na to, że czym innym jest złożenie nieprawdziwego świadectwa lustracyjnego, a czym innym podjęcie współpracy z organami bezpieczeństwa państwa.

(*Senator Grażyna Sztark: Tak, dokładnie tak.*)

Te dwie kwestie są różne. A skoro już jest w ustawie taki mechanizm, że osoby, które złożyły nieprawdziwe oświadczenie lustracyjne, i tak tracą funkcję publiczną, to dlaczego robić wyjątek w przypadku tych zawodów.

(*Senator Grażyna Sztark: No właśnie.*)

Niemniej jednak Trybunał uznał, że nie możemy stanowić prawa, które nakłada – może tak kolokwialnie to nazwę – kaganiec na sąd dyscyplinarny, bo sąd ten jest w pełni niezawisły i to on powinien decydować o wymiarze kary. Niestety, takie jest to rozstrzygnięcie i nie mnie z nim polemizować.

Senator Grażyna Sztark:

Tak, nierówność prawa i korporacje...

(*Brak nagrania*)

Senator Helena Hatka:

Czy mogę zadać pytanie? Z tego interesującego wyjaśnienia, które pani przedstawiła, zrozumiałam, że Trybunał Konstytucyjny, który miał wiele uwag formalnych i innych do tej ustawy, jednocześnie nie dał nam żadnych wytycznych, jeżeli chodzi o działania Senatu i innych instytucji, ale nie zabronił nam działać. Prawda? Gdybyśmy zatem na przykład w ramach wykonania tego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podjęli jakieś działania, to czy popełnilibyśmy błąd. Chodzi o to, żeby ta grupa zawodowa prawników nie była specjalnie traktowana, a jednocześnie spróbowalibyśmy uporządkować stan prawny. Czy jest możliwy kompromis? Państwo poszliście w stronę bardzo skrajnych rozwiązań, zgodnie z którymi sędziowie, prawnicy, stanowiący korporacje, które mają bardzo duże uprawnienia od 1999 r...

(*Senator Andrzej Matusiewicz: Konkretnie. Jacy prawnicy?*)

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

(*Senator Andrzej Matusiewicz: Jacy prawnicy? Pani mówi...*)

Myślę konkretnie o sędziach... Mogę?

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Myślę o sędziach, o komornikach i innych grupach. Proszę mi pozwolić powiedzieć o ogólnej sprawie i o problemie. Otóż ustawodawca, który tę ustawę tak, a nie inaczej sformułował po to, żeby grupa ludzi, która powinna się cieszyć najwyższym zaufaniem, mówię szczególnie o sędziach, grupa zawodowa, która powinna się cieszyć największym autorytetem i której przeszłość powinna być idealnie kryształowa... Jeżeli są okoliczności związane

z kłamstwem lustracyjnym, to wydaje mi się, że zostawienie rozstrzygnięcia tej sprawy korporacji...

(*Senator Grażyna Sztark: Sądom, sądom dyscyplinarnym.*)

...sądom dyscyplinarnym nie porządkuje sytuacji w sposób taki, jak byśmy tego chcieli.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Ja naprawdę nikomu nie umniejszam, ale tak się składa, że w tym czasie pracowałam w sądownictwie i widziałam, jak to się odbywa. Proszę państwa, zastanówmy się, czy nie byłoby możliwe nieprzyjmowanie tak radykalnego rozwiązania, jakie proponują państwo prawnicy, i pozostawienie rozwiązania tej sprawy praktyce. Może lepiej, abyśmy my w ramach naszych kompetencji zaproponowali rozwiązanie, które uzdrowi tę sytuację.

**Zastępca Przewodniczącego
Bohdan Paszkowski:**

Dziękuję.

Proszę, senator Wach.

Senator Piotr Wach:

Sytuacja się stopniowo uzdrawia, wraz z upływem lat, to jest podstawowa rzecz. To jest właściwie mój punkt widzenia. Praktycznie sprawę ujmując, na pytanie, czy my mamy zamkniętą drogę, wydaje mi się, że trzeba odpowiedzieć, że nie. Tutaj podstawowym problemem jest to, że została jedna jedyna kara. Gdyby katalog tych kar sądu dyscyplinarnego na przykład zawęzić – ja nie wiem, jaki on jest, bo ja się na tym za bardzo nie znam – i wykreślić z niego w odniesieniu do tej kategorii spraw upomnienie ustne, a resztę zostawić, to byłoby to zapewne zgodne z prawem i zgodne z wyrokiem. Pozostaje pytanie, czy w ogóle warto w to dalej wchodzić. Według mnie nie i dlatego popieram propozycję biura.

**Zastępca Przewodniczącego
Bohdan Paszkowski:**

Dziękuję.

Z tego, co rozumiem, było tu pytanie do biura. W zasadzie, tak jak pani mówiła, katalog w dalszym ciągu jest otwarty, bo można stosować przepisy odnoszące się do poszczególnych sądów dyscyplinarnych, które mają katalog. W tym przypadku jest jeszcze kwestia chęci wykonywania wyroków.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Tak, to jest faktyczny problem w dużym...

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

Ja może tylko sprostuję jedną uwagę. My nie tyle proponujemy pozostawienie tego w takiej formie, bo to się już stało po wyroku Trybunału. Zgodnie z przyjętymi tu założeniami wykonujemy wyroki Trybunału wtedy, kiedy

jest luka prawna lub też ze względów chociażby czysto technicznych, gdy coś jest niejasne, bo wyeliminowany został fragment przepisu i jego stosowanie budziłoby wątpliwości czy byłoby utrudnione w praktyce. Tutaj takich wątpliwości i utrudnień nie będzie.

Czym innym jest to, że ustawodawca już od początku – tak jak mówiłam, to już nie pierwszy wyrok Trybunału w sprawie orzekania przez sądy dyscyplinarne – z jakichś względów, przyznam szczerze, że nie znam uzasadnienia ustawy lustracyjnej na tyle, żeby powiedzieć, jak to zostało tam wyjaśnione, uznawał, że w przypadku tych zawodów, które mają sądownictwo dyscyplinarne, a tu są akurat zawody prawnicze, orzekały o tym sądy dyscyplinarne.

Wydaje mi się – tu jeszcze zwrócę się do senatora Wacha – że zawężanie tego katalogu nie do końca jest możliwe, dlatego że wówczas narazimy się na zarzut, że ustawodawca narzuca sądom dyscyplinarnym pewne ograniczenia. Pytanie, czy byłoby to proporcjonalne ograniczenie. Można się bronić...

(Senator Piotr Wach: ...Byłoby to, że to jest tylko jeden możliwy wyrok. Gdyby były dwa, to można by było dyskutować.)

Oczywiście, tak. Ja tylko chcę wskazać, że na ogół w tych ustawach zapisane są kary upomnienia, nagany – oczywiście to są kary wpisywane do akt, które po określonym czasie zacierają się – jest kara zawieszenia i właśnie pozbawienia możliwości wykonywania zawodu. Chciałabym jeszcze wskazać na to, że sądy dyscyplinarne muszą jednak dostosowywać kary do stopnia zawinienia, przynajmniej tak to widzi Trybunał. I jeszcze jedna sprawa. Ponieważ orzekanie przed sądami dyscyplinarnymi przypomina proces karny, są dwie strony, z jednej strony jest oskarżony czy obwiniony i obrońca, a z drugiej strony osoba, która oskarża, jest tam rzecznik dyscyplinarny, który oczywiście może zbyt niską jego zdaniem karę zaskarżyć.

(Senator Leszek Piechota: Można?)

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Proszę.

Senator Leszek Piechota:

Chciałbym zapytać panią legislator, czy w sentencji tego wyroku została przedstawiona kwestia niejako nierówności traktowania obywateli w sytuacji popełnienia kłamstwa lustracyjnego. Osoba radnego, wójta, burmistrza czy posła w wypadku złożenia oświadczenia lustracyjnego niezgodnego z prawdą ponosi konsekwencje na całe życie...

(Senator Grażyna Sztark: Jednoznaczne.)

...jednoznaczne, chociaż przecież nie można odmówić tym osobom zaufania, kompetencji i reprezentowania społeczeństwa, reprezentatywności. Tymczasem tutaj jest pewne zawężenie dla korporacji, jest możliwość gradacji tej kary. Czy ten wyrok szedł w tym kierunku, żeby też niejako złagodzić wyroki sądów lustracyjnych w stosunku do pozostałych osób publicznych poprzez możliwość stopniowania kary? Dziękuję bardzo.

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

Trybunał w ogóle nie ustosunkowywał się do tej kwestii, nie było takiej potrzeby, dlatego że Trybunał był związany zakresem zaskarżenia. Sprawa została zainicjowana wnioskiem rzecznika praw obywatelskich i rzecznik wskazał tylko i wyłącznie ten przepis. Wskazał też przepis przejściowy, ale tu Trybunał umorzył sprawę, więc to nas niejako nie interesuje, bo to była pochodna regulacji, zmian, jakie w tym czasie nastąpiły. Co do zasady rzecznik nie skarżył tego automatyzmu, jaki wynika z ustawy w odniesieniu do innych osób pełniących funkcje publiczne.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, z dyskusji wynika, że została tu zasygnalizowana wola, abyśmy się zajęli...

(Senator Grażyna Sztark: Właśnie.)

...tym problemem może nie w sensie wykonywania wyroku Trybunału Konstytucyjnego...

(Senator Grażyna Sztark: Nie, ale grupa posłów, senatorów może wnieść inicjatywę.)

...tylko w sensie uregulowania sytuacji, która powstała po tym wyroku. Ja będę tu miał pytanie do Biura Legislacyjnego. Z tego, co rozumiem, ustawa lustracyjna z tymi różnymi zmianami w dalszym ciągu obowiązuje w tym zakresie. Jest pytanie, czy państwo bylibyście w stanie opracować propozycję, która uwzględniałaby to, co tu...

(Senator Grażyna Sztark: Tę kwestię.)

...zostało powiedziane, a mianowicie, żeby w stosunku do osób w potocznym rozumieniu pełniących funkcje publiczne, czyli włączamy tu również zawody prawnicze, sankcja za złożenie nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego była tożsama. Nie wiem, czy jest możliwe na przykład to, żebyśmy nie wchodzili w kwestie sądów dyscyplinarnych, tylko po prostu wyłączyli to z gestii... Byłaby pewna kategoria osób, która składa oświadczenie lustracyjne. Jeżeli te osoby skłamią, to niech ponoszą tego konsekwencje. Parlamentarzysta w takim przypadku może stracić mandat, więc niech przedstawiciele innych zawodów też tracą mandat do wykonywania zawodu. To jest pewna próba. Mamy tu świadomość pewnych trudności związanych ze szczególnym traktowaniem tak zwanego korporacjonizmu w Polsce, który jest...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

To jest zdanie, powiedzmy, obecne w debacie publicznej, dotyczy to też Trybunału Konstytucyjnego. Tak to jest.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Poniekąd, lub też rozszerza niejako pewne sprawy. Ja nie mówię, że to jest moja opinia, tylko mówię o tym, że taka opinia funkcjonuje w debacie publicznej, a niektóre wyroki niejako dają ku temu podstawy.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie, ja to rozumiem. Jeżeli państwo macie taką wolę, to możemy to zaraz rozstrzygnąć. Chodzi o zaproponowanie zmiany ustawy lustracyjnej w kierunku wyrównania konsekwencji za składanie nieprawdziwych oświadczeń lustracyjnych.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Czy to się da poprzez...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Wydaje mi się, że nie można wchodzić w sądownictwo dyscyplinarne, tu utknijemy, bo każdy ma jakieś inne kary. Niech to będzie szczególne rozwiązanie.

Ja poddam...

Tak?

Senator Andrzej Matusiewicz:

Proszę państwa, ja chcę powiedzieć, że jeżeli chodzi o prawo o adwokaturze, to ono jest najsurowsze, gdyż adwokat, który złoży nieprawdziwe oświadczenie lustracyjne, zostaje pozbawiony prawa wykonywania zawodu dożywotnio...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

...czego nie można, Panie Radco, powiedzieć o radcach prawnych.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Jeżeli mamy coś postanowić, to chciałbym, żebyśmy uszczegółowili, jaki zakres ma mieć zmiana ustawy lustracyjnej.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Ja już powiedziałem, chodzi o jednakowe konsekwencje, innymi słowy chodzi o to, żeby adwokat za złożenie nieprawdziwego oświadczenia ponosił takie same konsekwencje, jakie ponosi radca prawny.

Senator Piotr Wach:

...Konstytucyjne i skuteczne. Wtedy wszyscy byłiby równi. Teraz jest także nierówność związana z rokiem urodzenia, co oczywiście ma swoje uzasadnienie...

Senator Andrzej Matusiewicz:

Proszę państwa, można też postulować rozszerzenie, żeby wszystkie grupy były tym objęte, dziennikarze...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Właśnie, dziennikarze, duchowni, pracownicy nauki. Wtedy zobaczymy, ile nam zostanie kadry.

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

Jeśli można, miałabym jedną uwagę. Ja nie jestem w stanie podać państwu senatorom pełnego katalogu osób, które tracą funkcje publiczne w związku ze stwierdzeniem prawomocnym kłamstwa lustracyjnego, ale chcę zwrócić

uwagę na jedną sprawę. To są różne funkcje, między innymi to są funkcje kadencyjne...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

...z wyboru, tak. W takim przypadku nie jest nigdzie powiedziane, że ta osoba nie może kandydować w następnych wyborach, aby pełnić tę samą funkcję. To, czy zostanie ona wybrana, czy nie, zależy od wyborców. Tymczasem w przypadku tych zawodów prawniczych – nie chcę być posądzona o to, że kogokolwiek bronię – mamy do czynienia z nieco inną sytuacją. Na pewno jest tak, że w przypadku sędziów i komorników takie osoby nie mają możliwości powrotu do zawodu. Inna sytuacja jest w przypadku adwokatów i radców prawnych, bo Trybunał w innym wyroku stwierdził, że takie osoby powinny mieć możliwość powrotu do zawodu po orzeczeniu tej najsurowszej kary.

(Senator Leszek Piechota: W tej sytuacji wyrok...)

Ustawa nie jest potrzebna w tym sensie, że Trybunał wyeliminował pewien zapis. W prawie o adwokaturze było sformułowanie „bez prawa ubiegania się o ponowny wpis” i ono zostało wyeliminowane. W związku z tym teraz formalnego zakazu nie ma, ale są inne przeszkody, które będziemy starali się w innym projekcie, mam nadzieję, zniwelować.

Przygotowanie projektu, o jakim teraz mówimy, czyli już nie w trybie realizacji wyroku, lecz w trybie zwykłej inicjatywy Senatu, na pewno wymagałoby bardzo gruntownego przejrzania, kto na podstawie ustawy lustracyjnej jest pozbawiany możliwości pełnienia funkcji publicznej. Jeżeli państwo senatorowie nadal będą uważali, że tak samo należy traktować osobę, która sprawuje funkcję publiczną kadencyjnie, z wyboru, czy też funkcję kierowniczą w jakiejś instytucji...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak.

...i osobę, która wykonuje wolny zawód, to wtedy oczywiście taki projekt zostanie przygotowany.

Ja mogę tylko domniemywać, bo – jak mówiłam – nie znam uzasadnienia projektu ustawy lustracyjnej w tym zakresie, że właśnie ze względu na takie wykonywanie zawodu ustawodawca postanowił, że będzie się tym zajmowało sądownictwo dyscyplinarne. Pytanie, czy to rozstrzygnięcie Trybunału w tym kontekście było trafne. Tak jak już mówiłam, nie mnie z nim polemizować.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Proszę państwa, sytuacja wygląda tak, że powinniśmy rozstrzygnąć tę sprawę. Możemy dochodzić do tego niejako pośrednio. My mamy pewne doświadczenie z próbą ujednolicenia konsekwencji, też w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego, karania w różnych korporacjach zawodowych, począwszy od architektów. Do tej sprawy jeszcze kiedyś powrócimy. W każdym razie wtedy robiliśmy to na takiej zasadzie, że najpierw poprosiliśmy Biuro Legislacyjne, aby nam przedstawiło różnice, które wynikają z uwarunkowań zawodowych, funkcyjnych itd., a dopiero później kierunkowo podejmowaliśmy decyzję. Później zaczynają się problemy, które pani na przykład

zasygnalizowała, czy za kłamstwo lustracyjne traci się funkcję na jakiś okres, jeśli tak, to na jak długi, czy na stałe itd. Pewne problemy się pojawią. Najpierw trzeba przeanalizować obecny stan prawny.

Ja bym proponował takie rozwiązanie, żeby Biuro Legislacyjne przygotowało nam w tym zakresie krótką informację, jak to wygląda w kontekście funkcyjno-zawodowym, jeśli chodzi o składanie nieprawdziwych oświadczeń lustracyjnych, być może z pewnymi wynikającymi z tego wnioskami, a my na najbliższym posiedzeniu rozstrzygniemy, w którym kierunku chcemy iść. Jeżeli państwo przyjmiecie takie rozwiązanie, to tak zrobimy i wrócimy do tej sprawy po pełniejszym jej przeanalizowaniu.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, tak.

(Głos z sali: Głosujemy?)

Możemy przegłosować... Mówiliśmy o sposobie dochodzenia do decyzji, ale możemy przegłosować to, że komisja chce próbować rozstrzygnąć tę sprawę, żeby ta informacja nie była przedkładana ot tak sobie, a potem nie okazało się, że nie ma większości, aby kontynuować prace.

(Brak nagrania)

Senator Leszek Piechota:

...nasze stanowisko jest niejako ściśle związane ze stanowiskiem Trybunału. Kierunek może być taki, aby złagodzenie wyroku w związku z oświadczeniem lustracyjnym dotyczyło pozostałych zawodów czy osób pełniących funkcje... W tym kierunku też można pójść. To nie musi być zaostrenie, to może być złagodzenie w odniesieniu do pozostałych. Prawda?

(Brak nagrania)

Senator Piotr Wach:

...Nie jeden raz, a potem zaczyna się krzyk, że posłowie, senatorowie życzą sobie ulg itd., itd. To jest kompletnie nieopłacalna robota, od początku do końca.

(Brak nagrania)

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

...Wniosku, Panie Senatorze, dojdziemy po przedstawieniu informacji i przedyskutowaniu tej sprawy.

Na tym etapie moglibyśmy przegłosować to, że będziemy nad tym pracowali, że zamierzamy tę sprawę kontynuować.

Kto jest za przyjęciem takiego wniosku? (5)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (2)

Dobrze. Zatem wrócimy do tej sprawy na którymś z najbliższych posiedzeń.

Proszę państwa, przed nami ostatni, jak rozumiem, wyrok, wyrok dotyczący ustawy o Policji, to jest wyrok z 23 lutego 2010 r.

Proszę bardzo.

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

Dziękuję.

Jest to wyrok, którym zajmowała się już Komisja Ustawodawcza poprzedniej kadencji Senatu, zresztą wystąpiła do Sejmu ze stosowną inicjatywą ustawodawczą.

Ja bym chciała pokrótce przypomnieć, czego dotyczył ten wyrok. Trybunał orzekł o niezgodności art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji z art. 66 ust. 2 konstytucji w części obejmującej słowa „nie więcej jednak niż za trzy ostatnie lata kalendarzowe”. Zgodnie z art. 114 ust. 1 pkt 2 policjant zwalniany ze służby otrzymuje ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe oraz za niewykorzystany czas wolny od służby, przyznany na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy o Policji, nie więcej jednak niż za trzy ostatnie lata kalendarzowe.

Trybunał badał ten przepis pod kątem zachowania standardów z art. 2 i art. 66 ust. 2. Jeśli chodzi o art. 2, to – tak jak już wspomniałam przy okazji omawiania poprzedniego wyroku – wyraża on zasadę demokratycznego państwa prawnego, w tym zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę ochrony praw nabytych. Z kolei art. 66 ust. 2 konstytucji normuje kwestie związane z czasem pracy i wskazuje dwa konkretne uprawnienia, po pierwsze, prawo do dni wolnych od pracy, po drugie, prawo do corocznego płatnego urlopu. Jednocześnie przepis ten stanowi, że maksymalne normy czasu pracy określa ustawa.

Trybunał uznał, że prawo do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop lub czas wolny od służby jest prawem majątkowym policjanta, którego ograniczenie powinno odpowiadać wymogom proporcjonalności z art. 31 ust. 3 konstytucji. Zdaniem Trybunału prawo do corocznego płatnego urlopu jest gwarantowane konstytucyjnie, dlatego ustawodawca nie może go arbitralnie ograniczyć, również jeśli chodzi o ekwiwalent pieniężny za urlop niewykorzystany czy w przypadku ekwiwalentu za czas wolny od służby. Zdaniem Trybunału ten ekwiwalent jest koniecznym substratem, który powinien być zachowany w pełnej wysokości, tak aby nie było zarzutu, że policjant pozbawiony możliwości wzięcia corocznego urlopu jest również pozbawiany substratu, jaki otrzymuje za ten urlop, czyli ekwiwalentu pieniężnego. To samo można powiedzieć o czasie wolnym od służby. Zdaniem Trybunału wszystko to, co nie jest określone w ustawie jako czas służby, jest czasem wolnym od służby. Trybunał posługiwał się na początku określeniem „czas wolny od pracy”, ale jego zdaniem tak samo należy traktować czas wolny od służby. Jednym słowem, zdaniem Trybunału cezura czasowa ograniczająca uprawnienia policjantów jest niekonstytucyjna, bowiem godzi we wspomniane już art. 2 i art. 66 ust. 2 konstytucji i jest wątpliwa z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej.

Trybunał nie zdecydował się na odsunięcie w czasie skutków swojego rozstrzygnięcia i przepis zakwestionowany w tym zakresie, o którym orzekł Trybunał, utracił moc obowiązującą z dniem 8 marca 2010 r.

Trybunał nie udzielił wskazówek ustawodawcy, ale ponieważ mamy już doświadczenia związane z procedowaniem nad projektem w poprzedniej kadencji i są tu opinie, starałam się je uwzględnić, przygotowując kolejny projekt.

Przede wszystkim chodzi o to, aby nowelizacją objąć nie tylko ustawę o Policji, ale – tak jak to zostało zaproponowane w Senacie poprzedniej kadencji – również ustawę o Straży Granicznej i ustawę o Służbie Więziennej, gdyż przewidują one analogiczne rozwiązania, tym samym do przewidzenia jest to, że Trybunał orzekłby co do nich identycznie. Ponadto słuszna wydaje się uwaga, zawarta w stanowisku rządowym do wcześniejszego projektu senackiego, wskazująca, że taki sam niekonstytucyjny przepis znajduje się w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Tam również jest ograniczenie do trzech lat wstecz. W związku z tym rozszerzyliśmy projekt o tę ustawę.

Ponadto uwzględnione zostały uwagi zawarte tak w stanowisku rządowym, jak i w stanowisku Ministerstwa Spraw Zagranicznych, jeśli chodzi o zgodność naszego poprzedniego projektu z prawem unijnym. Chodzi tu o kwestię następującą. Dotychczas ustawy, zwłaszcza ustawa o Straży Granicznej, różnicowały prawo do ekwiwalentu ze względu na to, na jakiej podstawie funkcjonariusz został zwolniony. Podam przykład. Jeżeli funkcjonariusz został zwolniony ze względu na to, że popełnił przestępstwo, za które został prawomocnie skazany, jego prawa były w tym kontekście ograniczone. W opiniach, które zostały przedstawione w trakcie procedury legislacyjnej w związku z projektem senackim w ubiegłej kadencji, wskazano wyraźnie, że to jest rozwiązanie sprzeczne z prawem unijnym w tym zakresie, w jakim ogranicza ono prawo do ekwiwalentu za urlopy ze względu na podstawę zwolnienia, w tym przypadku funkcjonariuszy Straży Granicznej. Ponieważ podobne rozwiązania dotyczą Policji, choć w nieco mniejszym zakresie, również z ustawy o Policji proponujemy usunąć to rozwiązanie.

Wszystkie te postanowienia, łącznie z tym, że po rozważeniu sugestii zawartych w stanowisku rządowym dokonaliśmy pewnych korekt, jeśli chodzi o nomenklaturę, nazewnictwo, przedstawimy państwu do rozważenia. Do rozważenia przez państwa senatorów jest też sprawa następująca. Czy wykonując wyrok Trybunału w takim zakresie, w jakim zaprezentowałam to przed chwilą, nie należałoby pójść jeszcze dalej? Są ustawy, w których ograniczenie czasowe do trzech lat wstecz już nie funkcjonuje. Są to ustawy o Biurze Ochrony Rządu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym i bodajże o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego. Ale w ustawach, które wymieniłam, mamy do czynienia z taką sytuacją, że funkcjonariusze zwalniani z przyczyn, które ustawodawca uważa za dyskwalifikujące – chodzi o wymierzenie kary w postaci dyscyplinarnego wydalenia ze służby albo kary w postępowaniu karnym w związku z popełnieniem przestępstwa – nie mają prawa do ekwiwalentu, ale tylko za rok, w którym następuje wydalenie ze służby. Za urlopy niewykorzystane w latach poprzednich ten ekwiwalent im się należy. Tak to określił ustawodawca.

(*Głos z sali:* Tylko za rok, w którym...)

Za rok, w którym zostają zwolnieni ze służby. Za ten rok nie otrzymują oni ekwiwalentu. Problem jednak polega na tym, że nabycie urlopu następuje wraz z początkiem roku, w związku z tym jakiś ekwiwalent się należy, jeśli ten urlop nie został wykorzystany. Tyle że to – tak jak mówię – jest niejako...

(*Głos z sali:* Zawsze określa się ekwiwalent za...)

(*Głos z sali:* Nie, nie, to...)

To byłoby szersze spojrzenie na skutki tego wyroku i usunięcie oczywistej sprzeczności, jeśli chodzi o relacje prawo polskie – prawo unijne. Musimy zdawać sobie sprawę również z tego, że to pociąga dodatkowe koszty, jest jednak pytanie, czy i tak ustawodawca nie będzie musiał się tym zająć.

Jeszcze jedna kwestia. Ja pozwoliłam sobie zamieścić w projekcie, który został państwu senatorom przedłożony, przepis przejściowy, mówiący o tym, że funkcjonariusze, którzy nie mieli prawa do pełnego ekwiwalentu bądź w ogóle nie mieli prawa do ekwiwalentu, a po wejściu w życie naszej ustawy zyskaliby to prawo – ci, którzy zostali zwolnieni pod rządami poprzedniej ustawy – mogą dochodzić wyrównania czy wypłaty należnego im ekwiwalentu. Wiąże się to z opinią rządową, w której wskazano, że nasz projekt był niekompletny w tym zakresie, a ściślej mówiąc, zachodziła niespójność pomiędzy treścią projektu a uzasadnieniem, w którym stwierdzaliśmy, że funkcjonariusze mogą ubiegać się o wyrównania, podczas gdy to nie było takie oczywiste. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dziękuję.

Otwieram dyskusję.

Proszę bardzo, pan senator Matusiewicz.

Senator Andrzej Matusiewicz:

Proszę państwa, wyrok Trybunału Konstytucyjnego wydaje się być bardzo kontrowersyjny, bo powołuje się on na zasadę demokratycznego państwa prawa, na zasadę sprawiedliwości społecznej, a nie powołuje się na zasadę równości praw z art. 32. Wyobraźmy sobie taką sytuację. Ekwiwalent pieniężny ze stosunku pracy objęty jest trzyletnim przedawnieniem. Po trzech latach następuje przedawnienie. Ustawodawca na analogicznej zasadzie określił tu termin trzyletni, tymczasem w tym przypadku Trybunał uznał, że to jest niekonstytucyjne. Wyobraźmy sobie teoretycznie sytuację, w której policjant przez piętnaście lat służby nie idzie na urlop. Czy on ma prawo wziąć ekwiwalent za piętnaście lat wstecz? W sytuacji obowiązywania tego przepisu ma prawo. Prawda?

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

Jeśli mogę, to wyjaśniłabym pewną kwestię. Trybunał nie zajmował się terminem przedawnienia, który w ustawie o Policji też jest przewidziany. Trybunał mówił o ogra-

niczeniu czasowym, które jest terminem zawitym. To są dwie różne kwestie.

(Senator Andrzej Matusiewicz: Ale mimo wszystko...)

Roszczenia pieniężne ze stosunku służby przedawniają się z upływem trzech lat, tak jak jest to w przypadku kodeksu pracy. Tam jest pewna różnica, tyle że Trybunał zawarł wzmiankę o tym, że w ogóle nie ocenia tej sprawy, bo to nie stanowiło przedmiotu zaskarżenia.

Chyba należy też wspomnieć o uwagach, które były prezentowane podczas prac nad poprzednim projektem senackim. Funkcjonariusze służb akcentowali, że to nie jest takie proste zastosowanie zasady równości przez odniesienie się do kodeksu pracy, bowiem służby mają charakter szczególnie i urlopy nie zawsze są udzielane, nawet jeśli są zgłaszane wnioski. W związku z tym funkcjonariusz mający ograniczone możliwości żądania ekwiwalentu był niejako podwójnie karany. Dziękuję.

Senator Andrzej Matusiewicz:

A takie argumenty, jak konstytucyjne prawo do wypoczynku? Ono nie obowiązuje funkcjonariusza ABW czy CBA? Jeśli on pracuje przez ileś lat bez urlopu, to może być niesprawny. Prawda?

Chciałbym podnieść jeszcze to, że stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności tego przepisu powoduje, że te roszczenia będą obejmowały ponad trzy lata, to jest oczywiście, że będą one obejmowały ponad trzy lata.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Dobrze.

Chce pani odpowiedzieć od razu czy później? Wiem, że będą kolejne wypowiedzi, bo zgłaszają się osoby. Zgłasza się pani senator Sztark. Tak?

(Senator Grażyna Sztark: Może niech pani mecenas...)

Proszę.

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

Ja tylko wyjaśnię, że nasza rola po wyroku Trybunału, jeśli chodzi o ustawę o Policji, sprowadza się do tego, że musimy usunąć pewną niekonsekwencję, jaka zostaje, dlatego że Trybunał orzekł o ust. 1, a w ust. 3 jest odesłanie i przez to jest tam ten trzyletni okres. Oczywiście jest to, że musimy to skorygować. Ponieważ uznaliśmy, że podobnie wygląda to w tych trzech innych ustawach, traktujemy je w ten sam sposób i usuwamy tę niekonstytucyjną przesłankę.

To, co mówiłam o ustawie o ABW czy o CBA, to jest jednak pójdźcie o krok dalej, bo tu brakuje ekwiwalentu w roku, w którym następuje zwolnienie ze służby. To – tak jak powiedziałam – w świetle prawa unijnego, chociaż można by powiedzieć, że również w kontekście wyroku Trybunału, bo prawo do urlopu się nabywa, o czym jest mowa w konstytucji, więc nie możemy go ograniczać, tak jak powiedział Trybunał...

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Zanim udzielę głosu, chciałbym zapytać o taką sprawę. Wspomniała pani o tym, że w tej ustawie jest jakiś okres przedawnienia. Jaki to jest okres? Pytam, bo zaczynam już coraz mniej rozumieć.

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

Okres przedawnienia jest we wszystkich ustawach – tak wynika z tego, co mam tu przygotowane – i on wynosi trzy lata, z tym że różnica – może o to tu tak naprawdę chodzi – polega na tym, że w ustawach tych jest wyraźnie wskazane, jest mowa o roszczeniu z tytułu prawa do uposażenia i innych świadczeń oraz należności pieniężnych. To jest kluczowe słowo. Na gruncie kodeksu pracy sytuacja jest taka, że roszczenia ze stosunku pracy przedawniają się z upływem trzech lat, dotyczy to również prawa do niewykorzystanego urlopu. W tej sytuacji za okres, w którym nie wykorzystaliśmy urlopu, ale nastąpiło przedawnienie, nie możemy już żądać ekwiwalentu. Tyle że to jest kwestia kodeksu pracy. Pozostaje pytanie, czy można stawiać pragmatyki służbowe na równi z kodeksem pracy. To już jest zupełnie inna kwestia.

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Proszę, Pani Senator.

Senator Grażyna Sztark:

Dziękuję bardzo.

Ja chciałam się przychylić do stanowiska pani legislator, jeżeli chodzi o rozszerzenie tych uprawnień, zawiązując tę sprawę tylko do wyroku Trybunału. Otóż ja byłam sprawozdawcą poprzedniego projektu ustawy. Prace na nim strasznie się wydłużały, albowiem kolejne służby przyłączały się do tych roszczeń, występowały z propozycjami rozszerzenia uprawnień na kolejną służbę, i słusznie. Podstawą była również...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, bo to dotyczy wszystkich służb, nie tylko ABW i CBA. Najgorszym przypadkiem był przypadek Państwowej Straży Pożarnej, bo kiedy były te słynne powodzie, a funkcjonariusze nie otrzymywali urlopów i pracowali niemal... Z tym że to akurat czego innego dotyczyło, nie tylko ekwiwalentów pieniężnych za niewykorzystany urlop, przede wszystkim wypoczynku.

Tak że ja bym się przychyliła do tego i wносиła, żebyśmy zaaprobowali dzisiejszą propozycję pani legislator, żeby przyjąć rozszerzenie na pozostałe służby i włączyć je do tego projektu ustawy, albowiem i tak przyjdzie nam to zaakceptować w czasie procedowania tego projektu. Dziękuję bardzo.

**Zastępca Przewodniczącego
Bohdan Paszkowski:**

Dziękuję bardzo.
Proszę bardzo.

Senator Leszek Piechota:

Ja bym chciał, że pani legislator ustosunkowała się do pewnej sprawy, bo na kolejnym posiedzeniu będziemy rozpatrywać projekt zmian do ustawy o Policji, a gdy tu podniesiemy... Z tego, co wiem, ten projekt jest już przygotowany, został przesłany do procedowania. Jeżeli dzisiaj podejmiemy uchwałę o włączeniu pozostałych zmian do tego projektu, to czy w ten sposób nie wstrzymamy prac nad tamtym projektem. Dziękuję.

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

My tu mówimy o projekcie, który zostanie zgłoszony marszałkowi Senatu. Gdyby państwo senatorowie podjęli w tej chwili decyzję o tym, że rozszerzamy ten projekt w kierunku wskazanym przez panią senator Sztark, to oczywiście ten projekt zostanie opracowany przez Biuro Legislacyjne i przekazany zgodnie z tą ścieżką we właściwej formie, i w pierwszym czytaniu na pewno będzie opiniowany już w takim rozszerzonym zakresie. Będzie tak, jeśli oczywiście zapadnie taka decyzja, o jakiej mówiliśmy. Jeśli nie, to możemy pozostać przy pierwotnej wersji, którą przedłożyłam państwu senatorom.

**Zastępca Przewodniczącego
Bohdan Paszkowski:**

Dziękuję bardzo.

Ja jeszcze zapytam o jedną sprawę, bo przyznam, że to mnie trochę intryguje. W przypadku opinii o tej ustawie podane są ogólne wzorce konstytucyjne. Niech mi pani powie, jak to jest, bo w tej chwili nie przypominam sobie, nie znam tak dobrze tak zwanych pragmatyk służbowych. Czy w tych ustawach jest zapisane, że gdy policjant nie wykorzysta urlopu w danym roku, to ma uprawnienia do tego, aby wykorzystać go w naturze albo uzyskać ekwiwalent? Jak to jest? Pytam, bo uzasadnienie wyroku i wzorce konstytucyjne, które są tu podane, są ogólne. W kodeksie pracy jest zapis mówiący o tym, że trzeba wykorzystać urlop w naturze. Czy tam nie jest tak? Czy tam jest możliwa zmiana? Czy w czasie służby policjant może zmienić swoje uprawnienia i jeśli nie wykorzysta urlopu w danym roku, to może pobrać ekwiwalent pieniężny? Tutaj zaczyna... Rzeczywiście jest tu pewna niespójność. Ja rozumiem, że to są różne sprawy, ale z takim samym uzasadnieniem można zakwestionować utratę uprawnień do ekwiwalentu po trzech latach w ramach stosunku pracy, bo prawa nabyte, prawo do wypoczynku itd. A takie tu jest uzasadnienie.

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

Jeśli chodzi o to uprawnienie do urlopu, jak pan przewodniczący to sformułował, w naturze, to oczywiście ono jest tak samo sformułowane w kodeksie pracy i w pragmatykach służbowych. Mówi się po prostu o tym, że funkcjonariusz nabywa prawo do urlopu. Założmy, że nie wykorzystuje go, a w przyszłym roku nabywa prawo do kolejnego urlopu i w tym momencie zostaje zwolniony ze służby. W tej sytuacji on nie jest w stanie wykorzystać zaległych urlopów, w związku z tym przyznaje mu się ekwiwalent pieniężny jako rekompensatę. I tak samo jest to uregulowane w kodeksie pracy. Nie wykorzystuje...

**Zastępca Przewodniczącego
Bohdan Paszkowski:**

Nie, w kodeksie pracy... Przepraszam. Ja rozumiałbym takie rozwiązanie, rozumiałbym, gdyby w tych pragmatykach służbowych były takie uregulowania. Otóż jest prawo do urlopu w naturze. Dobrze. Policjant nie wykorzystuje go w danym roku. Wtedy przechodzi to na następny rok i on ma uprawnienie do tego, aby uzyskać ekwiwalent pieniężny albo wykorzystać urlop w naturze. Wtedy to ma sens. W przypadku gdy nie ma prawa zamienić sobie tego rozszczenia po upływie jakiegoś czasu, na przykład roku kalendarzowego, to w zasadzie jego sytuacja w tym zakresie nie różni się od sytuacji pracownika, bo pracownik też nie ma prawa w trakcie stosunku pracy uzyskać ekwiwalentu za urlop. On ma je dopiero wtedy, kiedy rozwiązuje stosunek pracy.

(Głos z sali: To jest służba.)

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

Tak właśnie jest w przypadku służby. Policjant nie ma możliwości zamienienia sobie urlopu na ekwiwalent.

**Zastępca Przewodniczącego
Bohdan Paszkowski:**

Ja to wszystko rozumiem, ale takie rzeczy to nie powinny być opatrywane takim uzasadnieniem Trybunału Konstytucyjnego. To uzasadnienie, choć znam je tylko skrótowo... Powołanie się na art. 2 i na art. 66 ust. 2 konstytucji równie dobrze może służyć zakwestionowaniu tego, że przedawnia się uprawnienie urlopowe pracownika. On też ma konstytucyjne prawo do wypoczynku, ma prawo do tego, żeby ochronić swoje prawa nabyte. Tu jest niespójność.

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

Tak jak już wspomniałam, Trybunał oceniał termin prawa materialnego, termin zawity, nie oceniał terminu przedawnienia. W kodeksie pracy jest tylko i wyłącznie termin przedawnienia. Ja wiem, że skutki są de facto podobne, ale w takiej formie zostało to zaskarżone i tak orzekł Trybunał.

Jedno, co można tu wskazać, to jest to, że jeśli chodzi o służby, to w tym przypadku nie jest to stosunek pracy, który byłby monitorowany chociażby przez Państwową Inspekcję Pracy, mającą stosowne uprawnienia w materii udzielania urlopów. W przypadku stosunku pracy są też groźby kary, ustawodawca sankcjonuje zachowanie pracodawcy polegające na naruszaniu praw pracowniczych, zaś w przypadku służby nie ma takich przepisów. Tak jak mówię, nie do końca jest możliwe takie ekwiwalentne zestawienie i porównanie.

Wyrok jest, jaki jest. Wydaje mi się, że jedyne, co możemy w tej sytuacji, to rozpatrywać niejako kwestię obszerności naszej inicjatywy, to, czy powinna ona dotyczyć tylko i wyłącznie tych ustaw, w których wyraźnie wskazany jest termin trzyletni, czy też tych, w których są zapisy o odebraniu prawa do ekwiwalentu z innych powodów, czyli z powodów, z jakich nastąpiło zwolnienie.

**Zastępca Przewodniczącego
Bohdan Paszkowski:**

Dodam słowo, skoro jestem przy głosie. Wydaje mi się, że to niebywała rzecz, żeby ktoś tracił możliwość uzyskania rekompensaty pieniężnej za urlopy z poprzednich lat, gdy go zwolnią dyscyplinarnie. To jest dla mnie zupełnie...

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko: Ale tak jest.)

To jest rzecz niebywała, moim zdaniem. To tak samo, jakby pracownika zwolnić dyscyplinarnie...

(Senator Grażyna Sztark: Tak czy owak, to...)

Jeszcze można się zastanawiać nad tym, za jaki okres...

(Senator Grażyna Sztark: ...Za ten okres powinien otrzymać...)

To jest dodatkowa kara, to jest po prostu kara, kara pieniężna. Dziwna to jest rzecz.

Możemy się zastanowić, czy na tej kanwie nie dokonać zmian w kodeksie pracy, posiłkując się tym uzasadnieniem. Tu jest coś nie tak, coś jest nie tak, moim zdaniem.

(Głos z sali: ...Na samolot.)

Dobrze. Rozstrzygamy kwestię.

Proszę państwa, moje zdanie jest takie, że powinniśmy rozszerzyć...

(Senator Leszek Piechota: Regulamin nam na to pozwala.)

Tak, pozwala rozszerzać. Choć tutaj trudno powiedzieć, że to jest naturalna konsekwencja.

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

Jeżeli będziemy uważali, że Trybunał orzekł o prawie do urlopu i w konsekwencji o prawie do ekwiwalentu...

(Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski: Tak, ma pani rację.)

...którego nie można ograniczać...

(Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski: Dobrze, tak.)

...to możemy uznać, że tak jest.

**Zastępca Przewodniczącego
Bohdan Paszkowski:**

Czyli co? Przyjmujemy, że rozszerzamy. Tak?

(Senator Grażyna Sztark: Tak, o te służby.)

Przegłosujemy to.

Kto jest za? (7)

Wszyscy głosowali za.

(Brak nagrania)

**Zastępca Przewodniczącego
Bohdan Paszkowski:**

Teraz sprawozdawca. Pani senator Sztark się zgłasza, ponieważ już ten temat poznała bliżej...

(Senator Grażyna Sztark: Mam wprawę.)

Może służby nie będą już zgłaszać nowych wniosków, chyba że jakieś nowe się znajdą.

(Senator Grażyna Sztark: ...Niepowołana, więc o tym jeszcze nie wiemy.)

Dobrze.

Proszę państwa, ponieważ wyczerpaliśmy porządek obrad, zamykam posiedzenie komisji. Dziękuję.

(Koniec posiedzenia o godzinie 14 minut 54)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii