



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Ustawodawczej (5.)
w dniu 19 grudnia 2011 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Procedura legislacyjna w Senacie – szkolenie dla senatorów.

(Początek posiedzenia o godzinie 17 minut 04)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Otwieram piąte posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

W porządku naszego posiedzenia jest szkolenie, które będzie przeprowadzone przez naszego znakomitego głównego legislatora, pana Jakuba Zabielskiego. Tematem szkolenia będzie postępowanie prawodawcze w Senacie.

Witam członków komisji, a także gorąco witam osoby zainteresowane tematyką dzisiejszego posiedzenia.

Oddaję głos panu legislatorowi. Bardzo proszę.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Jakub Zabielski:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Szanowni Panowie! Aniu!

Zostałem poproszony o przygotowanie krótkiego szkolenia na temat tego, co nasz regulamin i konstytucja przewidują w odniesieniu do procedury prawodawczej w Senacie. Proszę państwa, mamy sześćdziesiąt minut, w związku z tym ten czas będzie bardzo przepełniony informacjami, bo niestety, można by długo mówić na ten temat, ale czas jest taki, jaki jest.

Proszę państwa, oczywiście jeżeli w trakcie mojego wystąpienia pojawią się pytania, bardzo proszę przerywać i proszę je zadawać. Ja będę starał się odpowiadać tak jasno, na ile tylko potrafię. Myślę, że materiały, które dla państwa przygotowałem, przydadzą się później w pracy w trakcie całej kadencji. Przygotowałem dwie grupy materiałów: pierwsza to jest powielona prezentacja, która jest wyświetlana za moimi plecami, druga to są materiały poglądowe dotyczące zakresu poprawki Senatu. Wybrałem dla państwa pięć orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego spośród wielu, w których Trybunał zakwestionował poprawki Senatu w związku z tym, że wykraczały poza zakres dopuszczalnej poprawki. Przedstawiłem problem w krótkim wprowadzeniu, następnie w tabelce zasygnalizowałem, jak ta kwestia wyglądała w toku procedury prawodawczej w parlamencie i wskazałem przepisy konstytucji, które Trybunał uznał za naruszone w związku z takim, a nie innym procedowaniem przez Senat, a później przez Sejm.

Proszę państwa, podstawowym aktem, który reguluje procedurę w Senacie, jest regulamin. Zarówno Regulamin

Senatu, jak i Regulamin Sejmu są to szczególne akty, które znajdują swoje umocowanie w art. 112 konstytucji. Art. 112 przewiduje, że zarówno Regulamin Sejmu, jak i Regulamin Senatu są szczególnymi rodzajami regulaminów, szczególnym rodzajem aktu normatywnego, w którym, oprócz organizacji i porządku prac w obu izbach parlamentu, można przewidzieć sposób wykonywania podstawowych obowiązków organów władzy względem izb, a więc trochę nietypowo w regulaminie są nałożone na pewne organy określone obowiązki.

Gdy zaczynamy procedować nad aktem, który trafia do Senatu, musimy mieć na względzie, że w zależności od tego, z jaką procedurą i z jakim aktem normatywnym będziemy mieli do czynienia, troszeczkę inne przepisy regulaminu będziemy stosowali. Gdyby pojawiały się jakiegokolwiek wątpliwości w związku z interpretacją regulaminu, wykładni tego regulaminu dokonuje – w zależności od tego, na jakim jesteśmy etapie pracy w parlamencie – albo marszałek Senatu albo Prezydium Senatu. Marszałek Senatu został upoważniony w Regulaminie Senatu do dokonywania wykładni w toku obrad plenarnych izby wyższej parlamentu, natomiast poza posiedzeniami Senatu za dokonywanie wykładni Regulamin Senatu odpowiedzialne jest Prezydium Senatu. Prezydium Senatu zasięga opinii Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich. W związku z tym, jeżeli w trakcie posiedzenia plenarnego pojawiają się jakiegokolwiek wątpliwości, to pan marszałek czy pani marszałek mocą swojego urzędu może na posiedzeniu plenarnym dokonać wiążącej wykładni, od której nie ma odwołania. Jeżeli dzieje się tak poza posiedzeniem plenarnym, to do takiej wykładni upoważnione jest Prezydium Senatu.

W przypadku klasycznej ustawy uchwalonej przez Sejm, proszę państwa, Senat ma trzydzieści dni na to, aby przygotować swoje rozstrzygnięcia, aby przygotować stanowisko w odniesieniu do tej ustawy. Podkreślam, że klasycznie Senat nie zajmuje się projektami ustaw. Senat zajmuje się ustawami uchwalonymi przez Sejm, a więc w toku pracy w Senacie nie będziemy mieli, proszę państwa, do czynienia z czymś takim, jak trzy czytania. My dostajemy gotowy produkt, producentem tego produktu jest Sejm. Naszym zadaniem jako Senatu, jest ustosunkowanie się do tego produktu, ewentualnie poprawienie tego produktu w ramach uprawnień, które daje nam konstytucja. Mamy na to trzydzieści dni od momentu przekazania ustawy przez Sejm, w związku z czym na zasadzie porozumienia pomiędzy marszałkiem Sejmu a marszałkiem Senatu przekazanie

ustawy uchwalonej przez Sejm następuje w odpowiednim terminie. Zwyczaj marszałek Sejmu nie przekazuje nam ustaw w piątek, ale w poniedziałek, tak abyśmy faktycznie mogli skorzystać w pełni z przysługującego nam czasu. To jest zwyczaj parlamentarny. Niepodjęcie przez Senat uchwały w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm w terminie trzydziestu dni nie blokuje postępowania prawodawczego. Konstytucja w tym przypadku stanowi, że jeżeli Senat nie wyrobi się w ciągu trzydziestu dni, ustawę uważa się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Oczywiście jest, że Senat zawsze zdąży. Trzydzieści dni, żeby się tu waliło i paliło, musi nam wystarczyć. Zwykle jest to, proszę państwa, dużo krótszy czas. W toku mojej dziesięcioletniej kariery rzadko było tak, żebyśmy mieli trzydzieści dni na to, żeby przygotować stanowisko do ustawy uchwalonej przez Sejm. Zazwyczaj jest to czternaście dni, bo posiedzenia Sejmu i posiedzenia Senatu odbywają się z dwutygodniowym przesunięciem.

I teraz, proszę państwa...

(*Głos z sali: Kodeks wyborczy.*)

My nie mówimy o wyjątkach, mówimy o takiej normalnej ustawie, takim normalnym procedowaniu.

Proszę państwa, kto przygotowuje, opracowuje urobek Sejmu w pierwszej kolejności? Komisje, oczywiście komisje, to zadaniem komisji jest przygotowanie sprawozdania, którego treścią będzie rekomendacja dla Senatu albo przyjęcia ustawy bez poprawek, albo jej odrzucenia, albo też przyjęcia poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm.

Regulamin przewiduje, że w przypadku zwykłej ustawy przygotowanie sprawozdania musi się odbyć maksymalnie w terminie osiemnastu dni od dnia skierowania ustawy do komisji. Zdajecie sobie państwo sprawę, że w zasadzie nigdy nie jest to osiemnaście dni, ten czas jest w rzeczywistości dużo krótszy. Musimy pamiętać, że osiemnaście dni to jest czas dla komisji, ale również dla urzędników pracujących w Kancelarii Senatu, którzy opiniują i przygotowują dla państwa materiały dotyczące aktu, który państwo będziecie rozpatrywali. Urzędnicy przygotowują opinie, propozycje poprawek i inne dokumenty.

Co do zasady termin posiedzenia, proszę państwa, określa komisja albo jej przewodniczący. Wyjątki dotyczą ustawy rozpatrywanej w trybie pilnym oraz ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej. W takim przypadku to marszałek wyznacza komisji termin, w którym ma ona uporać się z ustawą i przygotować swoje sprawozdanie.

Proszę państwa, skoro przedmiotem prac komisji jest przygotowanie stanowiska, w którym komisja może między innymi wnieść o wprowadzenie poprawek do ustawy, na tym etapie należy zwrócić uwagę na to, że inaczej niż w Sejmie prawo zgłaszania poprawek jest prawem indywidualnym każdego senatora, i tylko i wyłącznie senatora. W związku z tym na posiedzeniu plenarnym i na posiedzeniach komisji prawo zgłaszania poprawek przysługuje wyłącznie państwu, a nie komuś spoza senatorów – ani Biuro Legislacyjne, ani rząd, ani partnerzy społeczni, ani organizacje, ani żaden inny podmiot nie mają prawa zgłaszania poprawek. Jeżeli na przykład w trakcie posiedzenia komisji rząd zamierza zgłosić jakąś poprawkę czy widzi potrzebę zgłoszenia jakiejś poprawki, proszę państwa, musi znaleźć wśród senatorów takiego senatora, który podzieli

opinię rządu i w imieniu własnym zgłosi poprawkę rządu na posiedzeniu czy to komisji, czy to plenarnym. Prawo do zgłaszania poprawek jest prawem indywidualnym. Co to oznacza? Że każdy z senatorów nie musi w przypadku zgłaszania poprawki legitymować jej poparciem ilościowym, do zgłoszenia poprawki wystarczy jeden senator. Oczywiście istnieje możliwość zgłaszania poprawek grupowo, z tym że, proszę państwa, są pewne konsekwencje zgłoszenia poprawki jako grupa. W szczególności, jeżeli będzie wola wycofania takiej poprawki, to grupa będzie wycofywała poprawkę. Jeżeli będzie potrzeba modyfikacji takiej poprawki, do zmodyfikowania poprawki zgłoszonej przez grupę senatorów potrzebna będzie zgoda czy wola całej grupy. W związku z tym praktycznie najlepiej jest poprawki zgłaszać indywidualnie, bo wówczas poprawka ma jednego autora i z jednej strony to jeden autor odpowiada za jej kształt i treść, a z drugiej strony ma możliwość robienia z poprawką różnych „rzeczy” w trakcie posiedzenia czy to komisji, czy posiedzenia plenarnego.

Co do zasady, proszę państwa, uchwały komisji czy rozstrzygnięcia komisji w każdej ze spraw zapadają zwykłą większością głosów. Proszę państwa, czym się różni zwykła większość od bezwzględnej? Proszę państwa, w przypadku większości zwykłej nie bierzemy pod uwagę tych, którzy się wstrzymali od głosu, musi być więcej głosów za niż głosów przeciw. Innymi słowy, jeżeli jest dziesięciu senatorów w sali, siedmiu się wstrzymuje od głosu, dwóch jest za, a jeden przeciw, poprawka zyska poparcie. To samo dotyczy każdego innego wniosku legislacyjnego poddawanego pod głosowanie. Warunkiem tego, aby komisja mogła ważnie obradować, żeby mogła rozstrzygać w sposób ważny, jest to, aby w posiedzeniu komisji uczestniczyła co najmniej 1/3 członków komisji. Zaokrąglamy do pełnej osoby do góry, prawda?

I teraz, proszę państwa, inaczej niż w Sejmie, w Senacie zasadą są posiedzenia odrębne komisji w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm. Zdajecie sobie państwo sprawę, że określona ustawa może być przedmiotem zainteresowania więcej niż jednej komisji. Marszałek Senatu w momencie, kiedy trafia do niego ustawa uchwalona przez Sejm, rękoma swoich urzędników analizuje załącznik do regulaminu, w którym określone są zakresy spraw, którymi zajmują się poszczególne komisje. W tym momencie marszałek decyduje o tym, czy ustawa leży w gestii jednej czy kilku komisji. Jeżeli leży w gestii kilku komisji, kieruje tę ustawę do wszystkich zainteresowanych komisji, przy czym te komisje co do zasady obradują osobno. Co to oznacza? Oznacza to, że w odniesieniu do jednej, konkretnej ustawy będziemy mieli więcej niż jedno sprawozdanie komisji. Każda z komisji przygotowuje swoje sprawozdanie. W Sejmie w takiej sytuacji są wspólne posiedzenia komisji, w Senacie są odrębne. Jednak nic nie stoi na przeszkodzie, aby przewodniczący komisji porozumieł się w sprawie tego, aby komisje w tym samym terminie, w tym samym miejscu obradowały wspólnie. Tylko musimy pamiętać o tym, że wtedy dla ważnego rozstrzygnięcia sprawy przez połączone komisje istotne jest, aby na sali obecnych było co najmniej po 1/3 senatorów z każdej obradującej wspólnie komisji. To jest warunek, który musi być spełniony, aby komisje mogły ważnie procedować. W sytuacji, kiedy komisje

będą obradowały wspólnie, ze swojej pracy przygotowują jedno wspólne sprawozdanie i wybiorą jednego senatora sprawozdawcę.

Ważnym elementem procedury w trakcie prac komisji, który budzi dużo wątpliwości, jest porządek głosowania. Proszę państwa, regulamin przesądza, w jakiej kolejności powinniśmy głosować nad poszczególnymi wnioskami legislacyjnymi. Mówiąc „wniosek legislacyjny”, należy to sformułowanie rozumieć bardzo szeroko. Dotyczy ono zarówno poprawek, jak i wniosku o odrzucenie ustawy oraz wniosku o przyjęcie ustawy bez poprawek. Zawsze, proszę państwa, zaczynamy głosowanie od wniosku najdalej idącego. W przypadku, gdy będzie zgłoszony wniosek o odrzucenie ustawy, będzie on najdalej idącym wnioskiem i będzie przegłosowany w pierwszej kolejności, później będzie głosowanie nad wnioskiem o przyjęcie ustawy bez poprawek, następnie będzie głosowanie nad poprawkami do poszczególnych przepisów, na końcu łączne głosowanie za przyjęciem projektu uchwały w całości ze zmianami wynikającymi z przyjętych poprawek.

Proszę państwa, jeżeli spojrzymy na sprawozdanie komisji, to zauważymy, że ono składa się tak naprawdę z dwóch części: sprawozdania jako takiego oraz załącznika do sprawozdania, który jest elementem tego sprawozdania. Tym załącznikiem, proszę państwa, jest projekt uchwały Senatu. Stąd też tutaj mówimy o przyjęciu projektu uchwały w całości, prawda? Jest to projekt uchwały, który to projekt tak naprawdę – jeżeli w trakcie posiedzenia plenarnego Senat nie będzie miał innego zdania aniżeli komisja – w efekcie stanie się uchwałą Senatu, stanowiskiem Senatu w przedmiocie ustawy uchwalonej przez Sejm.

Tutaj w tym trzecim punkcie napisałem, że możliwe jest łączne głosowanie nad pewną grupą poprawek. Proszę państwa, czasami jest tak, że poprawki, które państwo zgłaszacie, wiążą się ze sobą merytorycznie, są wyrażeniem pewnej koncepcji merytorycznej. Głosowanie nad poprawkami osobno mogłoby spowodować to, że część poprawek zostanie przyjętych, a część poprawek nie, a tym samym państwa koncepcja merytoryczna nie zostałaby zrealizowana. W związku z tym państwo, zgłaszając poprawki, albo sami decydujecie o tym, że te poprawki należy przegłosowywać jako grupę i zgłaszacie je jako grupę poprawek, albo też nie robicie tego i Biuro Legislacyjne w toku analizy poprawek zgłoszonych w trakcie prac w komisji zasugeruje państwu, że pewne poprawki należy przegłosowywać łącznie. Jeżeli przewodniczący uzna to za celowe i komisja nie będzie miała nic przeciwko takiemu sposobowi głosowania, te poprawki będą po prostu przegłosowywane łącznie.

Musimy mieć na względzie, że w toku głosowania może dojść do sytuacji, że pewne poprawki wykluczają inne poprawki. Jeżeli są dwie poprawki ze sobą sprzeczne, nie ma możliwości, aby w projekcie uchwały, który wychodzi z komisji, znalazły się one obie. W takim przypadku zawsze w pierwszej kolejności będzie przegłosowywana poprawka dalej idąca, poprawka dalej idąca będzie wykluczała poprawkę bliżej idącą. O tym, która poprawka dalej idzie, decyduje oczywiście prowadzący posiedzenie komisji przewodniczący, zasięgając opinii Biura Legislacyjnego. To Biuro Legislacyjne odpowiedzialne jest za to, żeby w zestawieniu wniosków ułożyć te wnioski w taki sposób, aby te

najdalej idące nie były wykluczane przez poprawki, w których zakres wykonywanych zmian jest mniejszy.

Czasami, proszę państwa, jest tak, że w momencie, kiedy komisja rozstrzygnie już co do określonej kwestii, co do określonej poprawki, podejmie określoną uchwałę, pojawia się problem, no bo okazuje się, że w trakcie głosowania głosowano w sytuacji oczywistego błędu, to znaczy senatorowie, którzy głosowali, nie mieli świadomości, nad czym głosują, albo jaki będzie skutek tego rozwiązania, które właśnie przyjęli w postaci poprawki. Jeżeli senatorowie się zorientują na posiedzeniu, na którym rozstrzygali określoną kwestię, że doszło do podejmowania uchwały w sytuacji oczywistego błędu, w takim przypadku mogą wystąpić z wnioskiem o dokonanie reasumpcji głosowania, a więc o uznanie głosowania, które się odbyło, za niebyłe i ponowne przegłosowanie określonej kwestii. Mówimy, proszę państwa, o oczywistym błędzie, o oczywistym błędzie mówi również regulamin. Proszę państwa, to jest zwrot niedookreślony, to jest pewna klauzula, która oczywiście żyje swoim życiem. Ze względów prawnych, legislacyjnych my jesteśmy za tym, żeby ten oczywisty błąd interpretować bardzo rygorystycznie, żeby przypadki, w których ponownie głosujemy nad tą samą kwestią, to były przypadki, w których rzeczywiście doszło do błędu, to znaczy senatorowie głosowali, a wynik głosowania jest inny aniżeli to, czego się spodziewali. Inny w takim znaczeniu, że głosowali nad jakąś poprawką i się okazuje, że po przyjęciu poprawki wynik, rezultat tego, co zostało przyjęte, jest inny aniżeli ten, który był poddawany pod głosowanie. Jednak praktyka jest taka, że o tym, czy dochodzi do oczywistego błędu, czy mamy do czynienia z oczywistym błędem, decyduje komisja i to komisja rozstrzyga, czy w danym momencie doszło do takiej sytuacji, w której można powtórzyć głosowanie. Jest to decyzja, proszę państwa, nie przewodniczącego, nie poszczególnego senatora, tylko jest to decyzja całej komisji. W związku z tym jeżeli przewodniczący ma jakąś wątpliwość, czy daną kwestię można poddać pod głosowanie, w takim przypadku zawsze pyta: czy jest jakiś głos sprzeciwu w sprawie ponownego głosowania? Ten głos sprzeciwu może być podstawą do tego, żeby zarządzić głosowanie. Jeżeli takiego głosu sprzeciwu nie ma, uznaje się najczęściej w takiej sytuacji, że przez akklamację taki wniosek został przyjęty. To tak naprawdę będzie zależało od przewodniczącego, bo jeden przewodniczący obligatoryjnie za każdym razem będzie zarządzał głosowanie nad tym, czy robić reasumpcję, inny przewodniczący uzna, że wystarczy zapytać, i oczywiście będzie, że w przypadku braku głosu sprzeciwu taki wniosek został przyjęty.

Kolejną instytucją, z którą państwo możecie się spotkać w trakcie prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm, jest wniosek mniejszości komisji. Co to jest wniosek mniejszości komisji i jakie są korzyści ze zgłaszania wniosków mniejszości?

Przede wszystkim wniosek mniejszości komisji to jest taki wniosek, który nie uzyskał poparcia komisji, a zyskał poparcie co najmniej dwóch senatorów i został zgłoszony, przez mikrofon, jako wniosek mniejszości komisji. Do zgłoszenia wniosku mniejszości komisji nie jest wymagane, aby ten wniosek wcześniej był poddany pod głosowanie, ważne, że ten wniosek został postawiony. Proszę

państwa, może bowiem dojść do takiej sytuacji, że są dwie poprawki, które się wykluczają: poprawka dalej idąca i ta niosąca mniejsze skutki. Przyjęcie poprawki dalej idącej uniemożliwi głosowanie nad poprawką z tym mniejszym skutkiem. W związku z tym senatorowie, którzy zgłaszali tę drugą poprawkę, mogą, jeżeli znajdzie się co najmniej dwóch na sali, zgłosić wniosek, aby ten wniosek, popierany przez co najmniej dwóch senatorów, uznać za wniosek mniejszości.

Jakie są z tego korzyści? W szczególności taki wniosek będzie załączony do sprawozdania komisji. W przypadku każdej innej poprawki, która nie zyska poparcia komisji, o tej poprawce będzie wiadomo z protokołu, będzie wiadomo ze sprawozdania stenograficznego, ale nie będzie tego na papierze. Zgłoszenie wniosku mniejszości powoduje, że taki wniosek jest częścią sprawozdania. Po drugie, senatorowie, którzy zgłaszają wniosek mniejszości, uzyskują prawo do tego, aby przedstawić swój wniosek mniejszości z trybuny, zabierają głos bezpośrednio po sprawozdawcach komisji, którzy omawiają skutek pracy komisji, wtedy jest czas na to, żeby swoje wnioski mniejszości przedstawili na posiedzeniu plenarnym wnioskodawcy mniejszości. Z praktycznego punktu widzenia nie ma to większego znaczenia, ale z politycznego punktu widzenia niejednokrotnie zgłoszenie takiego wniosku mniejszości jest istotne.

Proszę państwa, w momencie, kiedy komisja ważnie rozstrzygnie w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm, może się odbyć posiedzenie plenarne, którego treścią będzie rozpatrzenie stanowiska komisji i przygotowanie uchwały Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm. Takie posiedzenie plenarne składa się z kilku elementów. Zawsze na początku mamy do czynienia z zatwierdzeniem porządku obrad przez całą Izbę. Następnie, proszę państwa, Senat przystępuje do zajmowania się poszczególnymi punktami porządku obrad. Jeden punkt porządku obrad to co do zasady jedna ustawa. I to wygląda w ten sposób, proszę państwa, że dany punkt porządku obrad rozpoczyna się od przedstawienia sprawozdań komisji przez poszczególnych senatorów sprawozdawców. Następnie zadawane są pytania sprawozdawcom i jeżeli, proszę państwa, ten etap procedury już jest zamknięty, na trybunę jest wywoływany przedstawiciel rządu. Przedstawiciel rządu przedstawia stanowisko Rady Ministrów w odniesieniu do tego co jest przedmiotem posiedzenia. Po wystąpieniu przedstawiciela rządu można zadawać mu pytania. Takie pytania mogą trwać nie dłużej niż minutę. Proszę państwa, w momencie, kiedy tura pytań zostanie zamknięta, marszałek wygłasza formułę „Otwieram dyskusję”. Od tego momentu głos w dyskusji mogą zabierać senatorowie, którzy wpisali się na listę mówców u sekretarza prowadzącego listę mówców, sekretarza siedzącego zazwyczaj po lewej stronie marszałka. Ten etap jest bardzo ważny z punktu widzenia poprawiania aktu normatywnego. Proszę państwa, tylko na tym etapie będziemy mogli zgłaszać poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm, oczywiście oprócz tych poprawek komisyjnych. Tutaj jest czas dla senatora na to, aby wyszedł na mównicę, wypowiedział się w przedmiocie ustawy i ewentualnie zgłosił wniosek legislacyjny. Przy tym zgłoszenie wniosku nie jest warunkowane zabranieniem głosu przez senatora. Senator może w trakcie dyskusji zgłosić

wniosek legislacyjny do protokołu, nie musi zabierać głosu. W momencie, kiedy marszałek wygłosi formułę „Zamykam dyskusję”, nie ma już możliwości zgłaszania poprawek do danej ustawy. W tym momencie zamyka się tak naprawdę parlamentarny etap poprawiania ustawy. Żeby poprawić taką ustawę, trzeba będzie wszcząć nowe postępowanie legislacyjne, przygotować nowelizację ustawy i wszystko zacząć od Sejmu, czyli od łaski marszałkowskiej w Sejmie, uchwalić ustawę w Sejmie, żeby ona była następnie rozpatrywana przez Senat.

Dlaczego to podkreślam? Proszę państwa, bo bardzo często jest tak, że marszałek wygłosi formułę „Zamykam dyskusję” i wtedy się komuś zapala lampka: a ja miałem zgłosić wniosek legislacyjny, ja miałem zgłosić poprawkę, zostałem poproszony, żeby zgłosić poprawkę, nie zdążyłem, bo nie byłem na sali, bo z jakiegoś innego powodu byłem zajęty, nie mogłem wykonać tego, o co mnie proszono, a miałem wolę. No, ale proszę państwa, nigdy w historii nie zdarzyło się tak, aby po wygłoszeniu przez marszałka formuły „Zamykam dyskusję” taka poprawka była przyjęta. W związku z tym uczulam państwa na to, że... Bardzo często jest tak, że gdy jest mało mówców, a te wnioski są przygotowywane jeszcze w trakcie rozpatrywania punktu podczas posiedzenia Senatu, prosi się marszałka o przerwę techniczną. Marszałek zarządza kilkuminutową przerwę po to, aby te wnioski mogły być zgłoszone przed wygłoszeniem formuły „Zamykam dyskusję”.

Proszę państwa, i teraz coś z naszej działki, z działki Biura Legislacyjnego: prośba do państwa. W związku z tym, że czasami prace nad danym punktem porządku obrad na posiedzeniu Senatu są bardzo krótkie, trwają piętnaście, dwadzieścia minut, a państwo w tym czasie chcecie przygotowywać poprawki, to powiem, że dwadzieścia minut to jest za mało czasu na przygotowanie dobrych poprawek. W związku z tym jeżeli jest taka potrzeba, zdajecie sobie państwo sprawę z tego, że poprawki będą zgłaszane albo że trzeba coś poprawić, albo macie państwo sygnały, że takie poprawki będą zgłaszane, w imieniu swoim i kolegów proszę o to, żeby przychodzić do Biura Legislacyjnego z pewnym wyprzedzeniem, tak aby nam dać czas na to, abyśmy państwu przygotowali te poprawki w taki sposób, abyście państwo mogli pod nimi z pełną odpowiedzialnością się podpisać, że to jest to, co państwo zgłaszacie, i żeby można było to później w sposób właściwy „włożyć” do uchwały Senatu. Ja mówię to na podstawie praktyki. Bardzo często jest tak, że pomyśl co do poprawki rodzi się bezpośrednio w trakcie trwania punktu porządku obrad. Przychodzicie państwo do nas, dajecie nam państwo pięć minut, a my w ciągu pięciu minut nie jesteśmy państwu w stanie napisać poprawki, która będzie poprawna systemowo, legislacyjnie, technicznolegisacyjnie i będzie przewidywała wszystkie niezbędne konsekwencje określonego wniosku legislacyjnego. To później niestety odbija się na jakości prawodawstwa, prawda? W związku z tym, jeżeli jest czas i możliwość, prosimy w imieniu Biura Legislacyjnego o to, żeby dać nam szansę na przygotowanie poprawki w sposób właściwy.

Proszę państwa, gdy się zdarzy tak, że na posiedzeniu plenarnym zostaną zgłoszone wnioski legislacyjne, marszałek kieruje ustawę ponownie do komisji, przy czym jeżeli ustawa była rozpatrywana przez więcej niż jedną komisję,

to te komisje ponownie zbiorą się już na wspólnym posiedzeniu. Czyli swoje pierwotne sprawozdania przygotowywały osobno, natomiast w momencie przekazania ustawy do komisji w celu ustosunkowania się do wniosków zgłoszonych w trakcie prac, komisje będą obradowały wspólnie. Celem takiego dodatkowego posiedzenia połączonych komisji jest, proszę państwa, przygotowanie dodatkowego sprawozdania. Dodatkowe sprawozdanie jest to informacja o tym, jaki jest stosunek połączonych komisji do poprawek zgłoszonych w trakcie prac w Senacie, a więc zarówno w czasie prac komisyjnych przez poszczególne komisje, jak i w toku prac na posiedzeniu plenarnym, jaki jest ich stosunek do tych poprawek, to znaczy czy rekomendują ich przyjęcie, czy też nie. Proszę państwa, w momencie, kiedy jest przygotowane dodatkowe sprawozdanie, Senat może procedować dalej na posiedzeniu plenarnym.

Kolejnym etapem posiedzenia plenarnego będzie głosowanie nad przygotowanym przez komisję dodatkowym sprawozdaniem i wnioskami zawartymi w tym sprawozdaniu. Inaczej, proszę państwa, niż w przypadku zwykłego sprawozdania komisji, w którym mieliśmy projekt uchwały, tu dorobkiem połączonych komisji będzie przygotowanie zestawienia wniosków. Tam nie ma projektu uchwały, tam jest zestawienie wniosków, w którym to zestawieniu z jednej strony jest napisana treść poprawki, z drugiej strony jest informacja o tym, kto tę poprawkę zgłosił, i jest informacja o tym, jaki jest stosunek połączonych komisji do poprawek, które były zgłoszone w trakcie prac w Senacie, zarówno w komisjach, jak i na posiedzeniu plenarnym.

Głosowanie na posiedzeniu plenarnym poprzedzane jest, proszę państwa, przedstawieniem dodatkowego sprawozdania przez senatora sprawozdawcę. Najczęściej sprowadza się ono do tego, że senator sprawozdawca podaje numery poprawek, których przyjęcie rekomenduje komisja: komisje rekomendują przyjęcie poprawek pierwszej, drugiej, piątnastej, dwudziestej i trzydziestej. Zazwyczaj na tym się kończy dodatkowe sprawozdanie. Na tym etapie, do momentu rozpoczęcia procedury głosowania, możliwość zabrania głosu mają jeszcze tylko wnioskodawcy. Nie ma możliwości prowadzenia dyskusji, istnieje natomiast możliwość zadania wnioskodawcy pytania odnoszącego się do treści poprawki w celu uzyskania informacji, o czym ta poprawka tak naprawdę jest i czemu ona służy. W momencie, kiedy marszałek zarządzi głosowanie, tak naprawdę kończy się jakakolwiek polemika na temat tego, co jest treścią poprawek, kończy się możliwość rozmowy o poprawkach, zaczyna się podejmowanie rozstrzygnięcia przez Senat.

Senat rozstrzyga, proszę państwa, zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, a więc na sali musi być obecnych co najmniej pięćdziesięciu senatorów, aby Senat mógł ważne rozstrzygnąć.

Proszę państwa, jako że jest to zwykle głosowanie, zwykłą większość, w takiej sytuacji znowu pamiętamy o tym, że głosów tych, którzy wstrzymali się, nie bierzemy pod uwagę, patrzymy na głosy „za” i głosy „przeciw”. W sytuacji, gdy głosów „za” jest więcej, uznajemy, że wniosek legislacyjny przeszedł.

I teraz, proszę państwa, porządek głosowania na posiedzeniu plenarnym jest identyczny z porządkiem głosowania

na posiedzeniach komisji, w związku z tym ja tego nie będę podawał. Proszę sobie zerknąć na ten slajd wcześniejszy. Postępujemy w ten sam sposób: od wniosku najdalej idącego przez poszczególne poprawki i na końcu, jeżeli poprawki zostały przyjęte, jest wniosek, proszę państwa, o przyjęcie ustawy wraz z przyjętymi przez Senat poprawkami.

Proszę państwa, jeszcze jedna, ważna sprawa. Do momentu rozpoczęcia procedury głosowania, a więc zarządzenia przez marszałka przejścia do głosowania, istnieje możliwość wycofania wniosku legislacyjnego przez każdego z wnioskodawców. Każdy z senatorów, który się pod poprawką podpisał, może taki wniosek wycofać. Nie ma problemu, jeżeli jest to poprawka indywidualna, bo wtedy senator, który ją zgłosił, podnosi rękę i mówi: wycofuję swoją poprawkę. Jeżeli jest to wniosek więcej niż jednego senatora, decyzja o wycofaniu poprawki jest decyzją wszystkich wspólnie zgłaszających poprawkę senatorów. W momencie, gdy jest to poprawka komisji... Bo proszę państwa, te wnioski legislacyjne, które państwo zgłaszacie na posiedzeniu komisji i które następnie komisja przyjmuje jako część swojego dorobku, stają się poprawkami komisji. I gdyby na posiedzeniu plenarnym komisja chciała wycofać swój wniosek, musi ponownie się zebrać, podjąć uchwałę w sprawie wycofania wniosku, zdążyć to zrobić jeszcze przed głosowaniem i w imieniu komisji przewodniczący czy senator sprawozdawca wycofa wniosek. Wycofana poprawka nie musi od razu „umrzeć”. Istnieje możliwość, żeby senator, który sam nie zgłosił poprawki, ale godził się z poprawką innego senatora – a tu nagle się okazuje, że przed głosowaniem senator wycofuje poprawkę – przejął poprawkę wycofaną. Senator mówi w takim wypadku: przejmuję wycofany wniosek. „Przejmuję wycofany wniosek” to oznacza: staję się jego gospodarzem, biorę na siebie odpowiedzialność za tę poprawkę. I oczywiście, takie przejęcie wniosku musi się odbyć do momentu rozpoczęcia głosowania, czyli do momentu ogłoszenia tej formuły „Przechodzimy do głosowania”.

I teraz, proszę państwa, jeszcze jedna sprawa, jeżeli chodzi o poprawki... A nie, powiem później.

Tak wygląda, proszę państwa, typowa procedura, a więc to jest 85% albo 90% ustaw, którymi się zajmujemy. Ale, proszę państwa, nasz regulamin przewiduje jeszcze procedury szczególne.

Najbardziej szczególna jest, proszę państwa, procedura dotycząca ustawy w sprawie zmiany konstytucji. Ja o tym nie będę mówił, ponieważ ta procedura została dostatecznie opisana w rozdziale XII konstytucji. My tak naprawdę w naszym regulaminie powtarzamy jedynie to, co zostało sformułowane w rozdziale XII konstytucji.

Praktycznie z czym najczęściej mamy do czynienia i co zaraz nas czeka? Proszę państwa, w trybie szczególnym rozpatrywane są ustawa budżetowa oraz ustawa o zmianie ustawy budżetowej. Będziemy mieli z tym do czynienia, proszę państwa, w lutym. Ja tu sygnalizuję, proszę państwa, że na przełomie stycznia i lutego będzie zorganizowane analogiczne spotkanie w celu omówienia specyfiki ustawy budżetowej i zgłaszania poprawek do ustawy budżetowej. Drugim trybem szczególnym jest rozpatrywanie ustawy w trybie pilnym, art. 123 konstytucji, a ostatnim z tych, o których chciałem powiedzieć, jest rozpatrywanie uchwały

Sejmu w sprawie usunięcia niezgodności w ustawie, w rozumieniu art. 122 ust. 4 konstytucji. Proszę państwa, ten ostatni tryb czasami zdarza się w trakcie procedowania. O co chodzi?

Na pewno państwo zdajecie sobie sprawę z tego, że zanim prezydent podpisze ustawę, może ją skierować do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej celem zbadania zgodności z konstytucją ustawy przez siebie niepodpisanej. Może być tak, że Trybunał Konstytucyjny zakwestionuje jedynie część przepisów. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny zakwestionuje część przepisów i nie orzeknie, że te zakwestionowane przepisy są nierozzerwalnie związane z ustawą, prezydent po zasięgnięciu opinii marszałka Sejmu może podpisać ustawę z wyłączeniem zakwestionowanych przepisów. To jest pierwsza możliwość. Ale art. 122 ust. 4 stanowi, że w takiej sytuacji prezydent wcale nie musi podpisywać ustawy z wyłączeniem zakwestionowanych przepisów, może wystąpić do parlamentu z wnioskiem o usunięcie niezgodności w ustawie. I w takim przypadku parlament przygotowuje coś na kształt nowelizacji ustawy niepodpisanej przez prezydenta i nowelizuje przepisy, które jeszcze w systemie się nie znalazły. W związku z tym nie jest to ustawa, proszę państwa, a jest to uchwała w sprawie usunięcia niezgodności. W związku z tym, że ani konstytucja, ani żaden inny akt normatywny nie określają żadnej szczególnej procedury dotyczącej uchwały w sprawie usunięcia niezgodności w ustawie, my przyjęliśmy w naszym regulaminie i w naszej praktyce, że traktujemy tę uchwałę analogicznie do każdej innej ustawy. W związku z tym Senat obraduje w ten sam sposób, w jaki obradowałby, gdyby to była ustawa uchwalona przez Sejm, w tym samym trzydziestodniowym terminie.

Jeżeli chodzi o ustawę budżetową, to podstawową różnicą w stosunku do tego zwykłego trybu jest to, że konstytucja skraca, proszę państwa, termin na przygotowanie sprawozdania i stanowiska Senatu do dwudziestu dni – tam mieliśmy trzydzieści, tu mamy dwadzieścia – a drugą taką nowością jest to, że Senat nie może odrzucić ustawy budżetowej, możemy ją przyjąć bez poprawek, albo możemy uchwalić do niej poprawki. Zakres poprawki Senatu, proszę państwa, determinowany jest tak naprawdę wysokością deficytu budżetowego określoną w projekcie ustawy budżetowej skierowanej do marszałka Sejmu przez rząd. Czyli wysokość tego deficytu określa tak naprawdę ramy możliwych poprawek Senatu. Każda z poprawek Senatu rozpatrywana osobno nie może prowadzić do zwiększenia deficytu budżetowego.

W toku mojej dziesięcioletniej kariery raz się zdarzyło tak, że Sejm obniżył czy zmniejszył deficyt budżetowy w stosunku do tego, co było w projekcie rządowym, w związku z czym Senat miał tak naprawdę duże pole do popisu, jeżeli chodzi o poprawianie budżetu. Bo tak naprawdę środków, które można było wydać, było więcej, niż jest zazwyczaj. Zazwyczaj jest tak, proszę państwa, że w momencie, kiedy dostajemy ustawę budżetową i chcemy komuś coś dać, to musimy tyle samo komuś zabrać. I to jest, proszę państwa, nasze ograniczenie. Ale o tym, jak wyglądają poprawki w tym zakresie, jak należy je odnosić do ustawy budżetowej, będą mówili moi koledzy na swoich szkoleniach.

Kolejna różnica proceduralna, proszę państwa, dotycząca ustawy budżetowej jest taka, że odpowiedzialna za przygotowanie sprawozdania jest Komisja Budżetu i Finansów Publicznych. Ustawa budżetowa jest kierowana do poszczególnych komisji branżowych, ale te komisje nie przygotowują, proszę państwa, swoich sprawozdań. Komisje branżowe przygotowują opinie.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Szkolenie jest ogólne, w związku z tym...

Proszę państwa, nie ma czegoś takiego, jak sprawozdania komisji w przedmiocie ustawy budżetowej, mamy do czynienia z jednym sprawozdaniem, komisje przygotowują opinie w odniesieniu do swoich części budżetu i takie opinie trafiają do Komisji Budżetu i Finansów Publicznych. Jeżeli Komisja Budżetu i Finansów Publicznych uwzględni poprawki zaproponowane w opiniach poszczególnych komisji, to znajdują one swoje odzwierciedlenie w stanowisku Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, jeżeli nie, komisja budżetu musi uzasadnić, dlaczego nie zgadza się z poszczególnymi komisjami branżowymi.

Kolejnym trybem szczególnym jest rozpatrywanie ustawy w trybie pilnym. Proszę państwa, w tym trybie jest jeszcze bardziej skrócony czas na rozpatrzenie ustawy uchwalonej przez Sejm: Senat ma tylko czternaście dni. W związku z tym tak naprawdę Senat nie ma za dużo czasu na to, żeby przeprowadzić dogłębną refleksję nad ustawą, bo zwykle wszystko sprowadza się do tego, że taka ustawa jest rozpatrywana z dnia na dzień.

Jakie są odrębności? Te odrębności wynikają z regulaminu. Po pierwsze, marszałek Senatu wyznacza nam termin na przygotowanie sprawozdania komisji, po drugie, nie mają zastosowania określone przepisy Regulaminu Senatu, które określają terminy minimalne, chociażby związane z tym, że senatorowie mogą procedować nad określoną kwestią, jeżeli znają tę kwestię z druków co najmniej trzy dni wcześniej. Tutaj te ograniczenia regulaminowe nie mają zastosowania. Wyłączone są pewne uprawnienia Konwentu Seniorów. Konwent Seniorów w szczególności nie ma możliwości negatywnego zaopiniowania punktu porządku obrad, w którym znajduje się ustawa uchwalona przez Sejm w trybie pilnym. I jeszcze bardziej jest ograniczony zakres poprawki Senatu, ten zakres poprawki Senatu determinowany jest art. 123 konstytucji i za każdym razem, jeżeli poprawka Senatu będzie prowadziła do wyjścia poza ramy projektu pilnego, możemy spodziewać się tego, że ktoś to zakwestionuje, mówiąc, że skorzystaliśmy w sposób nieuprawniony z art. 123 i wprowadziliśmy w trybie pilnym określone zmiany do ustawy, mimo że nadawanie klauzuli pilności to jest domena i prawo wyłącznie Rady Ministrów.

Proszę państwa, druga część działki legislacyjnej Senatu to inicjatywy ustawodawcze. Klasyczna inicjatywa ustawodawcza to wniosek legislacyjny składany przez co najmniej dziesięciu senatorów albo przez komisje. Komisja Ustawodawcza wiezie prym, jeżeli chodzi o przygotowywanie projektów ustaw. W ramach procedur inicjatywy ustawodawczej jest kilka procedur szczególnych, ja za chwilę kilka słów o każdej powiem. Tu przedstawiona jest taka klasyczna ustawa, klasyczny projekt ustawy. Wygląda to, proszę państwa, w ten sposób, że zbiera się grupa sena-

torów, przygotowuje projekt ustawy – bardzo dobrze jest, jeżeli ten projekt ustawy jest przygotowany we współpracy z Biurem Legislacyjnym, to znaczy państwo macie pomysł legislacyjny na uregulowanie określonej kwestii, przychodzie państwo z odpowiednim wyprzedzeniem do Biura Legislacyjnego i my państwu pomagamy to napisać – do takiego projektu składanego do marszałka załączane jest pismo przewodnie, na tym piśmie przewodnim powinno się znaleźć co najmniej dziesięć podpisów senatorów. Jeżeli na piśmie z jakiegoś powodu w pewnym momencie znajdzie się mniej niż dziesięć podpisów, skutek będzie taki, że Senat nie będzie mógł zająć się danym projektem. Projekt ten umrze śmiercią naturalną.

W przypadku, proszę państwa, drugiej kategorii inicjatyw ustawodawczych Senatu, czyli projektów komisji, to komisja podejmuje mocą swojej uchwały, decyzję o tym, że w imieniu komisji będzie wniesiona inicjatywa ustawodawcza do marszałka Senatu. Tak to, proszę państwa, najczęściej wygląda w przypadku inicjatyw Komisji Ustawodawczej. Komisja Ustawodawcza, jako pewna grupa senatorów, jako organ Senatu wnosi inicjatywę. Tutaj nie mają znaczenia podpisy senatorów, ponieważ jest to uchwała ciała kolegialnego w przedmiocie wniesienia inicjatywy.

We wniosku musimy, proszę państwa, wskazać przedstawiciela wnioskodawców, czyli osobę, która będzie kontaktowała się z marszałkiem i z poszczególnymi komisjami, które będą się zajmowały inicjatywą, a w końcu która będzie przedstawiała projekt na posiedzeniu Senatu, a później na posiedzeniu Sejmu, gdyby Senat taką inicjatywę wniósł do łaski marszałkowskiej. Tak więc senatorowie typują spośród siebie jedną osobę, która będzie reprezentowała grupę wnioskodawców. We wniosku musi się znaleźć również uzasadnienie. I proszę państwa, jeżeli zajrzemy do Regulaminu Senatu, to zobaczymy, że przepisy dotyczące uzasadnienia są dość lakoniczne, to znaczy nasz regulamin jest bardzo liberalny, jeżeli chodzi o przygotowanie uzasadnienia, ale tak naprawdę musicie państwo mieć na względzie, że nas determinuje w tym momencie nie Regulamin Senatu, ale Regulamin Sejmu. Regulamin Sejmu jest bardziej rygorystyczny i aby nasza inicjatywa ustawodawcza mogła być skutecznie procedowana w Sejmie, żeby marszałek Sejmu mógł jej nadać bieg, skierować do pierwszego czytania, to nasze uzasadnienie powinno odpowiadać, co jest ważne, wymogom określonym w art. 34 Regulaminu Sejmu.

Jaki z tego jest wniosek praktyczny, jakie to ma dla nas znaczenie? Proszę państwa, nasz regulamin w szczególności nie przewiduje obowiązku załączania wyników konsultacji społecznych do uzasadnienia, a Regulamin Sejmu mówi o konsultacjach społecznych jako obligatoryjnym elemencie uzasadnienia. W związku z tym my musimy wiedzieć, że składając do marszałka Senatu projekt, nie musimy o tych konsultacjach mówić, ale w momencie, kiedy Senat przygotowuje swój produkt w postaci inicjatywy ustawodawczej, to musimy te konsultacje uzupełnić, musimy zasięgnąć opinii partnerów społecznych itd., itd., przy czym, proszę państwa, my podchodzimy do konsultacji społecznych trochę inaczej, to znaczy uznajemy, że mamy do czynienia z konsultacjami nie tylko wówczas,

gdy wyślemy do partnera społecznego pismo, w którym poprosimy go o opinię, a on nam tę opinię odeśle i mamy dokument w formie papierowej, tylko uznajemy, że taką formą konsultacji jest również uczestnictwo partnera społecznego w posiedzeniach komisji. Jeżeli partner społeczny, związek zawodowy, organizacja pracodawców, organizacja przedsiębiorców itd., zostanie przez nas zaproszony, stawi się na posiedzeniu komisji, zabierze głos albo głosu nie zabierze, mimo że mógł ten głos zabrać, my uznajemy, że konsultacje społeczne zostały przeprowadzone i informujemy o tym rzetelnie w naszym uzasadnieniu, które później trafi do łaski marszałkowskiej w Sejmie.

I jeżeli mówimy, proszę państwa, o inicjatywie ustawodawczej, musimy pamiętać również o tym, że w przypadku inicjatywy mamy do czynienia z procedurą trzech czytań. W przypadku ustawy uchwalonej przez Sejm o czytaniach nie mówiliśmy, w przypadku inicjatywy ustawodawczej mówimy o trzech czytaniach.

Pierwsze czytanie, proszę państwa, przeprowadza zawsze Komisja Ustawodawcza wspólnie z komisją branżową odpowiedzialną za meritum projektu. Czyli w związku z tym, że Komisja Ustawodawcza zawsze jest tutaj wskazana jako właściwa, przez jej ręce przejdą wszystkie inicjatywy senackie. Proszę państwa, pierwsze czytanie rozpoczyna się od przedstawienia projektu ustawy przez przedstawiciela wnioskodawców. Na tym etapie odbywa się również dyskusja nad projektem i istnieje możliwość zgłaszania wniosków do projektu. Dorobkiem komisji, które pracują w trakcie pierwszego czytania, jest wspólne sprawozdanie. W tym wspólnym sprawozdaniu komisje wnioskują albo o przyjęcie projektu bez poprawek, albo o przyjęcie projektu z poprawkami w formie tekstu jednolitego, albo o odrzucenie projektu. O co chodzi, proszę państwa, w tym drugim punkcie: przyjęcie projektu z poprawkami w formie tekstu jednolitego? Chodzi o to, proszę państwa, że jeżeli Komisja Ustawodawcza wspólnie z inną komisją podejmą uchwałę o tym, że trzeba ten projekt poprawić, zanim stanie się on przedmiotem prac na posiedzeniu plenarnym, to te poprawki nanoszone są na tekst projektu i później taki tekst z naniesionymi poprawkami jest dopiero przedmiotem analizowania przez Senat na posiedzeniu plenarnym. Jest inaczej niż w przypadku rozpatrywania ustawy uchwalonej przez Sejm, bo pamiętacie państwo, że tam mówiliśmy o sprawozdaniu, do którego dołączony jest projekt uchwały Senatu zawierający wypunktowane poprawki zgłaszane przez Senat.

Drugie czytanie projektu ustawy, proszę państwa, odbywa się w trakcie posiedzenia plenarnego. Obejmuje ono część sprawozdawczą, w której występuje sprawozdawca połączonych komisji, informuje Senat o dorobku komisji, o tym, co one wypracowały. W trakcie drugiego czytania przeprowadzana jest również dyskusja i można zgłaszać wnioski legislacyjne. Zasady zgłaszania wniosków są analogiczne jak w przypadku ustawy rozpatrywanej przez Senat.

Trzecie czytanie, proszę państwa, to jest tak naprawdę głosowanie. Trzecie czytanie może być przeprowadzone niezwłocznie po drugim czytaniu w sytuacji, jeżeli w trakcie drugiego czytania nie zgłoszono poprawek do projektu, a jeżeli zgłoszono w trakcie drugiego czytania poprawki do projektu albo inne wnioski – wniosek o odrzuceniu albo

wniosek o przyjęcie bez poprawek – to odbywa się dodatkowe posiedzenie komisji, które przygotowują swoje dodatkowe sprawozdanie. Przy czym, jeżeli senatorowie chcą sobie zagwarantować, że trzecie czytanie odbędzie się również na tym posiedzeniu, na którym zgłaszane były wnioski legislacyjne do projektu, to muszą wystąpić z wnioskiem do marszałka o to, aby marszałek wyznaczył komisjom taki termin na przygotowanie dodatkowego sprawozdania, aby to sprawozdanie mogło być jeszcze przedstawione Senatowi na tym konkretnym posiedzeniu plenarnym. Jeżeli takiego wniosku nie będzie, marszałek wyznaczy taki termin, jaki uzna za stosowny, wówczas trzecie czytanie będzie odbywało się na kolejnym posiedzeniu albo jeszcze na kolejnym posiedzeniu Senatu. Będzie to czas na przygotowanie dodatkowego sprawozdania. Oczywiście w zależności od pilności projektu senatorowie podejmują decyzję – najczęściej jest to decyzja polityczna – czy przeprowadzamy trzecie czytanie jeszcze na tym posiedzeniu, czy też zostawiamy sobie trochę więcej czasu na refleksję. Trzecie czytanie to głosowanie i jest to najważniejsza część tego etapu. Porządek głosowania w trakcie trzeciego czytania jest identyczny z porządkiem głosowania na posiedzeniu komisji.

Jeżeli mówimy o inicjatywach ustawodawczych, to musimy pamiętać o tym, że nasz regulamin przewiduje trzy superścieżki inicjatywy ustawodawczej, takie specjścieżki, ścieżki szczególnie; wszystko jedno, jak je będziemy nazywali. Proszę państwa, regulamin mówi, że mamy trzy procedury, w których projekty ustaw mogą dojść do skutku. Pierwsza procedura to tak zwana szybka ścieżka inicjatywy. Proszę państwa, pamiętamy o tym, że poprawka Senatu jest ograniczona, dużo bardziej ograniczona niż w Sejmie. W związku z tym, jeżeli senatorowie w trakcie rozpatrywania ustawy uchwalonej przez Sejm, w trakcie posiedzenia komisji dojdą do wniosku, że trzeba coś jeszcze w systemie poprawić, ale tego czegoś nie można „włożyć” do naszej ustawy ze względu na to, że wykroczylibyśmy poza materię dopuszczalnej poprawki, senatorowie mogą wystąpić z wnioskiem z art. 69 regulaminu i powiedzieć: proponujemy, abyśmy razem ze sprawozdaniem przygotowali projekt ustawy i procedowali go w ramach tak zwanej szybkiej ścieżki. Jakie są tego zalety? Zalety są takie, że postępowanie legislacyjne w Sejmie na skutek szybkiego procedowania w Senacie będzie wszczęte dość szybko, w związku z czym zmiany w systemie jesteśmy w stanie osiągnąć szybko bez narażania się na zarzut dotyczący wykroczenia poza zakres dopuszczalnej poprawki.

Jak to wygląda w praktyce? Do naszego sprawozdania z posiedzenia komisji oprócz projektu uchwały w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm załączony jest projekt ustawy z uzasadnieniem; to wychodzi nam po naszej pracy w komisji. Następnie taki projekt przedstawiany jest przez senatora sprawozdawcę na posiedzeniu plenarnym, po omówieniu sprawozdania przedstawia on dodatkowo projekt i Senat, proszę państwa, rozstrzyga, czy uczynić ten projekt przedmiotem drugiego czytania w kolejnym punkcie porządku obrad na tym samym posiedzeniu, czy też tego nie robić. W praktyce wygląda to tak, że głosujemy za wnioskiem o przejście do drugiego czytania w tym samym porządku obrad, jeżeli ten wniosek nie uzyska poparcia,

oznacza to, że taki projekt będzie procedowany według normalnych zasad, jak każdy inny projekt. Jeżeli wniosek uzyska poparcie, to tak naprawdę, kończąc posiedzenie plenarne, mamy już opracowany projekt ustawy, który razem ze stanowiskiem Senatu w przedmiocie ustawy uchwalonej przez Sejm trafia od razu do łaski marszałkowskiej w Sejmie, a więc następuje to bardzo szybko, nie trzeba czekać, nie muszą upływać terminy regulaminowe, żeby taki projekt przygotować, zrealizowane jest to tak naprawdę na jednym posiedzeniu plenarnym Senatu.

Proszę państwa, druga inicjatywa szczególna to inicjatywa ustawodawcza wykonująca orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Od pewnego czasu, proszę państwa, Senat wziął na siebie odpowiedzialność za to, żeby wyroki Trybunału Konstytucyjnego były wykonywane. Przez wiele lat Trybunał, przedstawiając nam swoje sprawozdanie roczne, wskazywał, że nie ma w Polsce ośrodka, który zajmuje się wykonywaniem orzeczeń Trybunału, że orzeczenia Trybunału zalegają, że są duże problemy z tym, aby wdrażać to orzecznictwo do systemu prawnego. Senat na pewnym etapie doszedł do wniosku, że skoro nikt tego nie robi, będzie to robił Senat, i została dołożona do naszego regulaminu szczególna procedura. Oczywiście, jak Senat sobie dołożył szczególną procedurę, to zaraz analogiczna procedura znalazła się w Sejmie i w Rządowym Centrum Legislacji, ale to nie zmienia postaci rzeczy, że Senat wykonuje bardzo dużo orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

I proszę państwa, gdy na ręce marszałka wpływa orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego – a Trybunał obligatoryjnie przesyła marszałkowi wszystkie swoje orzeczenia – to marszałek kieruje orzeczenie do Komisji Ustawodawczej. Następnie komisja bada, czy należy w związku z tym orzeczeniem podjąć jakąś działalność legislacyjną, czy też nie. Pomocna w tym zakresie jest działalność Zespołu do spraw Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Biura Legislacyjnego. Nasi koledzy z zespołu konstytucyjnego przygotowują dla państwa taką notatkę, taki raport, w którym wskazują na konieczność podjęcia inicjatywy, ewentualnie na możliwość odstąpienia od podejmowania działań legislacyjnych albo stwierdzają, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie powoduje luki w systemie, w związku z czym tak naprawdę nie ma co poprawiać. I jednocześnie w sytuacji powzięcia informacji, że określony wyrok wykonywany jest czy przez RCL, czy przez Sejm, w takiej notatce znajdziecie państwo informację o tym, że określone prace legislacyjne nad danym problemem zostały już podjęte przez inny organ w państwie, co daje komisji możliwość decydowania, czy my dalej będziemy to orzeczenie wykonywać, czy też nie.

Proszę państwa, efektem pracy komisji jest złożenie wniosku o podjęcie inicjatywy wraz z projektem ustawy wykonującej orzeczenie albo poinformowanie marszałka o przyczynach niezłożenia wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Mamy takie dwie możliwości, a więc tutaj tak naprawdę komisja nie może nie zająć się orzeczeniem Trybunału, komisja musi się zająć orzeczeniem Trybunału, z tym że nie musi od razu przygotowywać projektu ustawy. Może z jakiegoś powodu odstąpić od jego przygotowania, przy czym marszałek musi o powodach odstąpienia wiedzieć.

Projekt ma bardzo ograniczony zakres przedmioty, tak naprawdę treścią projektu ustawy wykonującej orzeczenie jest tylko wykonanie orzeczenia, czyli przy okazji nie można niczego więcej zmieniać, jesteśmy bardzo skupieni na literalnym wykonaniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Literalne wykonanie orzeczenia nie oznacza tego, że przepisujemy sentencje z orzeczenia, albo kierujemy się wyłącznie tezami przyjętymi w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Generalnie chodzi o wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z jego duchem. W momencie, kiedy projekt zostanie przez Senat uchwalony i wniesiony do łaski marszałkowskiej w Sejmie, marszałek Senatu zawiadamia prezesa TK o fakcie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie orzeczenia. Proszę państwa, w pozostałym zakresie stosujemy tutaj zwykły tryb inicjatywy ustawodawczej i te przepisy, o których państwu wcześniej mówiłem.

I proszę państwa, całkiem od niedawna w naszym regulaminie znajduje się jeszcze jedna szczególna ścieżka inicjatywy ustawodawczej, jest to instytucja wykonywania petycji. Czy zdajecie sobie państwo sprawę z tego, że w polskim systemie prawnym od 1997 r., od kiedy została...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Szkolenie zaczęło się później, trwa sześćdziesiąt minut.

Proszę państwa, konstytucja gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do petycji. Konstytucja nałożyła na organy władzy obowiązek uchwalenia ustawy o petycjach, która to ustawa określi zasady realizacji prawa do petycji. No, oczywiście minęło trochę czasu od października 1997 r. i ustawa wciąż nie znalazła się w porządku prawnym, Senat w związku z tym uznał za właściwe wykonanie chociaż częściowo obowiązku ciążącego na państwie i podjęcie próby poradzenia sobie z petycjami składanymi przez obywateli do parlamentu. Inną rzeczą jest to, że Senat w ubiegłej kadencji przyjął projekt ustawy o petycjach, ale w związku z zakończeniem kadencji i z zasadą dyskontynuacji projekt ten nie był poddany pracom w Sejmie. Być może Senat tej kadencji pokusi się o ponowne przygotowanie projektu ustawy w tym zakresie i wniesienie go do łaski marszałkowskiej, ale to już jest zupełnie inna kwestia. W momencie, kiedy do Kancelarii Senatu trafia pismo – bo zazwyczaj jest to pismo od obywatela – marszałek, proszę państwa, kieruje takie pismo do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Do takiego pisma załączona jest informacja przygotowana przez Biuro Komunikacji Społecznej. W Biurze Komunikacji Społecznej jest dział petycji, który zajmuje się opracowywaniem takich petycji. W tymże dokumencie Biuro Komunikacji Społecznej sugeruje, co należy z taką petycją zrobić: czy należy podjąć działalność legislacyjną, czy należy taką petycję załatwić w inny sposób. Generalnie, proszę państwa, w momencie, kiedy przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji do-

staje na swoje biurko taką petycją, podejmuje on decyzję o tym, czy skierować petycję do rozpatrzenia na posiedzeniu komisji, czy też dokonać innej czynności, bo nie zawsze działalność legislacyjna jest jedynym sposobem rozstrzygnięcia czy załatwienia petycji, czasami wystarczy zwrócić się do organu władzy publicznej o to, aby przygotował wyjaśnienia, o to żeby rozstrzygnął w określonym terminie określoną sprawę.

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Minuta, bo już czekają na nas.)

Dobrze, za sekundę kończę.

W związku z tym, proszę państwa, co może zrobić komisja? Komisja może na bazie tejsze petycji przygotować inicjatywę ustawodawczą, może upoważnić swojego członka do tego, aby w trakcie posiedzenia plenarnego wniósł określony wniosek legislacyjny do rozpatrywanej ustawy, bo się może okazać, że akurat na posiedzeniu plenarnym pojawia się ustawa, której dotyczyła petycja, w takim przypadku komisje wskazują, że pan senator „X” czy pani senator „X” zgłosił w imieniu komisji określony wniosek legislacyjny, może, proszę państwa, przedstawić marszałkowi opinię w sprawie celowości skorzystania przez Senat lub jego organ z uprawnień określonych w konstytucji, w szczególności marszałkowi można wskazać konieczność wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, w efekcie komisja może nie podjąć żadnego działania. Jeżeli komisja nie podejmie żadnego działania, jest obowiązana poinformować tego, kto z petycją występuje, o powodach niepodjęcia żadnego działania.

I teraz, proszę państwa, no niestety czas nam się skończył. Nie powiedziałem wszystkiego w sposób wyczerpujący, ale w dalszej części materiałów macie państwo krótkie informacje na temat tego, co to jest poprawka Senatu, jaki jest jej zakres, i do tej części dotyczącej poprawki Senatu przygotowałem państwu materiał, w którym zebrałem, tak jak mówiłem na początku, pięć orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których Trybunał zakwestionował poprawkę senacką ze względu na wykroczenie poza zakres materii. Pozostawiam to do państwa analizy. W razie pytań, ja jestem oczywiście otwarty, Biuro Legislacyjne chętnie państwu będzie pomagało i udzielało odpowiedzi na wszelkie nurtujące państwa...

(Przewodniczący Piotr Zientarski: Dobrze.)

...pytania proceduralne i inne. Dziękuję państwu za uwagę.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo za interesujący wykład, pogłębienie tematu i uzupełnienie. Można korzystać z przygotowanych materiałów. Dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie komisji.

(Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Jakub Zabielski: Dziękuję bardzo.)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii