



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Ustawodawczej (12.)
w dniu 13 stycznia 2016 r.

IX kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r. (sygn. akt K 5/11) dotyczącego ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2015 r. (sygn. akt K 14/13) dotyczącego ustawy o finansach publicznych.
3. Zaopiniowanie zaproponowanej przez Komisję Kultury i Środków Przekazu propozycji zmian Regulaminu Senatu w zakresie uchwał okolicznościowych.
4. Zaopiniowanie zaproponowanej przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji propozycji zmian w dziale Xa Regulaminu Senatu w zakresie rozpatrywania petycji.

(Początek posiedzenia o godzinie 8 minut 17)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Stanisław Gogacz)

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dzień dobry. Chciałbym przywitać wszystkich przybyłych.

Czy jest lista gości, którzy uczestniczą w posiedzeniu komisji? Lista gości obecnych na dwunastym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej 13 stycznia o godzinie 8.15. Pani Katarzyna Szarkowska z Ministerstwa Finansów, dyrektor Departamentu Polityki Wydatkowej; witamy panią. Pani Joanna Stachura z Ministerstwa Finansów, zastępca dyrektora Departamentu Polityki Wydatkowej; witamy panią. Pani Małgorzata Nowicka z Ministerstwa Finansów, naczelnik wydziału w Departamencie Polityki Wydatkowej; witamy panią. Pani Grażyna Kałużna z Ministerstwa Finansów, radca ministra w Departamencie Polityki Wydatkowej; witamy panią. Pani Halina Wolińska z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zastępca dyrektora Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych; witamy panią. Pani Eliza Skowrońska z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, główny specjalista do spraw legislacji w Departamencie Świadczeń Emerytalno-Rentowych; witamy panią. Jest pani, tak? A, jest pani, dobrze. Pani Katarzyna Konieczko, nasza pani mecenas, która od strony legislacyjnej pilotuje tę inicjatywę. Pan Marek Jarentowski, pan mecenas, który zajmuje się drugą inicjatywą. Pan Mariusz Kubzdyl z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, dyrektor Departamentu Ubezpieczeń Społecznych; nieobecny, chyba że teraz przyszedł. Na pewno jest obecny pan Wojciech Kuraszyk z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Jest pan, prawda? Dobrze. Witam oczywiście państwa, panią senator i panów senatorów.

Proszę państwa, w porządku posiedzenia są dzisiaj cztery punkty. Punkt pierwszy to rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r. dotyczącego ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Poprosimy... Chyba że są jeszcze jakieś inne wnioski albo propozycje, ale myślę, że powinniśmy od razu poprosić panią mecenas, która przygotowała sprawozdanie, przygotowała opinię dotyczącą wykonania... rozpatrzenia tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a co do wykonania, to będziemy oczywiście jako komisja podejmować decyzję.

Tak że bardzo proszę panią mecenas o przedstawienie opinii dotyczącej właśnie tego wyroku Trybunału. Bardzo proszę.

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

Dziękuję bardzo.
Szanowni Państwo!

Wyrokiem z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie o sygnaturze K 5/11 Trybunał orzekł, że art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 konstytucji oraz z art. 67 ust. 1 konstytucji.

Trybunał orzekł o przepisie, który brzmiał następująco: „przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji okaże się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo jej wysokości”. Przepis, do którego odsyłał przytoczony ust. 1a, czyli ust. 1, stanowi z kolei, że „prawo do świadczeń lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczeń zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość”. Przepis art. 114 ust. 1a został zaskarżony z tego powodu, że stanowił w istocie podstawę – która umożliwiała nieograniczone w czasie i tak naprawdę niezwiązane z żadnym zawinieniem ze strony beneficjenta świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – rekwalfikacji dowodów przedstawionych już wcześniej przez ubezpieczonego. Mimo iż Sąd Najwyższy próbował wyklądać ten przepis zawężająco, tak naprawdę art. 114 ust. 1a był na ogół stosowany na niekorzyść zainteresowanych i to właśnie – jak już podkreśliłam – bez jakiegokolwiek ograniczenia czasowego w ten sposób, że mógł stanowić podstawę odebrania wcześniej przyznanych świadczeń osobie, która nie mogła się tego spodziewać, albowiem przedkładając dowody i otrzymując pozytywną dla siebie decyzję, miała prawo ufać, że świadczenia będą jej nadal wypłacane.

Wzorcami kontroli w tej sprawie były art. 2 konstytucji i art. 67 ust. 1. Art. 2 wyraża oczywiście zasadę demokratycznego państwa prawnego. Art. 67 ust. 1 stanowi, że zapewnia się obywatelom prawo „do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego”, aczkolwiek w zdaniu drugim czytamy, że „zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”.

Trybunał ocenił tę regulację w odniesieniu do ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, czyli inaczej tzw. zasady lojalności państwa względem obywateli, i szeroko uzasadnił, dlaczego ustawodawca powinien stanowić takie prawo, które nie będzie pułapką dla obywatela, a przede wszystkim prawo, które pozwoli obywatelowi „układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny”.

Trybunał przede wszystkim podkreślił, że art. 114 ust. 1a stosowany w związku z art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych skutkowało tym, że w istocie decyzje organów rentowych pozbawione były jakiegokolwiek stabilności, mogły być weryfikowane z urzędu na niekorzyść świadczeniobiorcy, i to w każdym czasie. Trybunał zakwestionował ten przepis także z tego powodu, że w istocie do podważenia decyzji mogło dojść tylko i wyłącznie w wyniku wadliwości postępowania po stronie samego organu rentowego, a nie po stronie świadczeniobiorcy. Co więcej, Trybunał, wspominając o pułapce prawnej, zwrócił uwagę na specyfikę spraw, które mogły być podstawą zawiśnięcia sprawy przed Trybunałem, albowiem w przypadku odbioru niektórych świadczeń okres ich wypłacania nie był traktowany jako składkowy czy nieskładkowy, co w konsekwencji mogło stanowić przeszkodę w nabyciu prawa do innych świadczeń systemu ubezpieczeń społecznych. Tym samym tak naprawdę całe ryzyko błędów organu rentowego było przerzucane na świadczeniobiorcę.

Jeżeli chodzi o drugi z wzorców konstytucyjnych, to Trybunał powielił tę argumentację, a ponadto wskazał, że – jakkolwiek ustawodawcy zwykłemu przyznaje się pewną swobodę w ustalaniu zarówno zakresu zabezpieczenia społecznego, jak i procedury, zgodnie z którą realizowane są te gwarancje – ustawodawca powinien mieć na uwadze również pewne wartości i zasady konstytucyjne, w tym zasadę proporcjonalności sensu stricto, czyli nie może ustanawiać ograniczeń idących dalej, niż jest to rzeczywiście potrzebne, i przede wszystkim powinien ważyć wartości. Jeżeli w grę wchodzi z jednej strony ochrona socjalna jednostki, a z drugiej interes publiczny, to nie można powiedzieć tak, że ochrona interesu publicznego ma zawsze pierwszeństwo, a właśnie takim rozwiązaniem było rozwiązanie zawarte w art. 114 ust. 1a. Trybunał nie odroczył terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej normy, w związku z czym norma ta została wyeliminowana z systemu prawa wraz z publikacją orzeczenia.

W zasadzie w tym miejscu można by postawić kropkę, gdyby nie postulaty, które Trybunał wyraził w uzasadnieniu orzeczenia. Przede wszystkim Trybunał podniósł, że „nabycie prawa do świadczeń ex lege, konieczność ochrony praw słusznie nabytych oraz naruszenie zasady sprawiedliwości rozdzielczej, w sytuacji gdy dana osoba pobiera świadczenie nienależne, stanowi podstawę dla ustawodawcy do wprowadzenia instytucji wzruszalności prawomocnych decyzji emerytalno-rentowych. Przesłanki tej wzruszalności mogą być przy tym mniej restrykcyjne niż przesłanki

określone w kodeksie postępowania administracyjnego. Jednak prawomocność decyzji z istoty swej zakłada ograniczenia wzruszalności”.

Jednocześnie w uzasadnieniu podkreślono, że pomimo ewidentnego związku pomiędzy art. 114 ust. 1a, czyli tym zakwestionowanym przez Trybunał, a art. 114 ust. 1, ze względu na zasadę związania sądu konstytucyjnego zakresem zaskarżenia, poddany kontroli mógł zostać tylko i wyłącznie pierwszy z tych przepisów, niemniej w przypadku właśnie art. 114 ust. 1 także pojawiają się wątpliwości natury konstytucyjnej.

Po pierwsze, mamy do czynienia z dwoma sformułowaniami: „nowe dowody”, „ujawnione okoliczności”, które nie zostały precyzyjnie rozróżnione. W związku z tym tak naprawdę w pewnych wypadkach organy rentowe mogą dokonywać dowolnej rekwalfikacji okoliczności i dowodów stanowiących podstawę wzruszenia prawomocnych decyzji rentowych.

Po drugie, jak zauważył Trybunał, w następstwie wydania przez Europejski Trybunał Praw Człowieka orzeczenia w sprawie Moskał przeciwko Polsce Sąd Najwyższy dokonał pewnej reinterpretacji art. 114 ust. 1a i sformułował kryteria ograniczające wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych. W ocenie Trybunału – co ważne – kryteria tego rodzaju, czyli stanowiące pewną podstawę zawężenia swobody działania organu rentowego, powinny jednak znajdować się w ustawie, a nie tylko być wywodzone z orzecznictwa, dlatego że w tym wypadku w grę wchodzi ograniczanie prawa poręczonego na poziomie ustawy zasadniczej, czyli właśnie prawa do zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 67 ust. 1. W związku z tym konieczne jest zachowanie wymogów określonych w art. 31 ust. 3 konstytucji, czyli przede wszystkim tego, by ograniczenia znalazły się w akcie normatywnym rangi ustawowej.

W poprzedniej kadencji Senat wystąpił z projektem zmiany. Projekt był dość szeroki, dlatego że obejmował zmianę ustawy o systemie ubezpieczeń, ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy poszczególnych służb i wreszcie ustawy, o której orzekł Trybunał, czyli ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Projekt ten trafił do Sejmu, gdzie otrzymał numer druku 1187. Jego pierwsze czytanie miało miejsce już 10 lipca 2013 r., ale później prace nie zostały sfinalizowane, mimo że – chciałabym to podkreślić – stanowisko rządu było co do zasady pozytywne, pozytywnie wypowiedział się o projekcie również prokurator generalny, podobnie Biuro Analiz Sejmowych.

Pewne zastrzeżenia ze strony zarówno rządu, jak i Biura Analiz Sejmowych – aczkolwiek ten drugi podmiot chyba bardziej pozytywnie i akceptująco wypowiedział się w tym zakresie – dotyczyły sformułowań zawartych w projekcie, czyli po pierwsze, prawomocności decyzji, a po drugie, wzruszania decyzji, jako terminów, którymi procedura administracyjna się nie posługuje. Ponadto rząd sugerował w swoim stanowisku ujednoclenie przepisów dotyczących wzruszenia decyzji wydawanych w ramach systemu zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych oraz systemu powszechnego.

Ponieważ te prace – tak jak wspomniałam – nie zakończyły się uchwaleniem stosownej ustawy, która uwzględniłaby wszystkie postulaty Trybunału Konstytucyjnego, wskazane jest rozważenie ponowienia inicjatywy, przede wszystkim po to, by zapewnić większą ochronę świadczeniobiorcom i aby zrealizować – już na gruncie konkretnie tych ustaw dotyczących prawa do ubezpieczenia społecznego – wartości, o których mówił Trybunał, i aby zagwarantować większą stabilność decyzji organów rentowych.

Oczywiście pozostaje pytanie: czy nie powinniśmy od razu uwzględnić sugestii, które znalazły się chociażby w stanowisku rządowym wobec projektu z druku nr 1187? Wydaje się, że część postulatów jest jak najbardziej zasadna, aczkolwiek wołałabym nie sugerować państwu żadnego konkretnego rozwiązania, dlatego że być może łatwiej będzie wprowadzić stosowne korekty na etapie pierwszego czytania, kiedy będziemy mieli już komplet opinii; to po pierwsze. A po drugie, wtedy tak naprawdę będzie jasne, czy stanowisko rządowe zostanie podtrzymane. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Oczywiście stoimy przed pytaniem dotyczącym tego, czy w momencie, kiedy wykreślimy ust. 1a art. 114, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada ochrony praw nabytych nie będą nadal zagrożone przez interpretację art. 114 ust. 1. Czy po prostu właśnie te cele, które chcemy osiągnąć za pomocą ust. 1a, nadal nie będą mogły być osiągnięte, czyli czy zasada zaufania nie będzie nadal podważana przez to, że wciąż jest art. 114? Chciałbym, żebyśmy ustosunkowali się – państwo goście, państwo senatorowie – do tego, co powiedziała pani mecenas, ale również do propozycji wykonania tego wyroku, do wniosków, które zostały tu przedstawione, zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Czy państwo... Może najpierw udzielimy głosu gościom, a później wypowiedzą się państwo senatorowie. Chyba że państwo senatorowie wolicie inaczej. Skoro nie, to bardzo proszę... Kto z państwa goście chciałby się ustosunkować do tego wyroku?

Bardzo proszę o przedstawienie się.

Zastępca Dyrektora Departamentu Ubezpieczeń Społecznych w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Wojciech Kuraszyk:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Wojciech Kuraszyk, wicedyrektor Departamentu Ubezpieczeń Społecznych, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Szanowni Państwo! Wysoka Komisjo!

Resort pracy pozytywnie ocenia postulat podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do nowelizacji art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Odnosząc się do tego, co wskazała pani mecenas, do uwag z poprzedniego stanowiska rządu, wnosilibyśmy najpierw o przygotowanie projektu... Dopiero potem moglibyśmy się zastanowić, czy te uwagi należy podtrzymać, czy też nie. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Rozumiem, że w momencie, kiedy przygotujemy wniosek z dzisiejszego posiedzenia komisji, te wszystkie uwagi będą zawarte...

Bardzo proszę o przedstawienie się.

Zastępca Dyrektora Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych Halina Wolińska:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Halina Wolińska, wicedyrektor Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Chciałabym powiedzieć, że ZUS w pełni realizuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł o niekonstytucyjności ust. 1a w art. 114. Krótco po ogłoszeniu tego wyroku w Dzienniku Ustaw, które nastąpiło 8 marca, zostały wydane odpowiednie wytyczne, już 22 marca, w których była mowa o tym, jak należy postępować w przypadku, kiedy zostanie zgłoszona skarga o wznowienie postępowania, czy to postępowania, które zakończyło się w sądzie, postępowania odwoławczego, czy też w organie rentowym.

Od 2012 r. realizujemy również postulaty, które zostały zawarte w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Mianowicie stosujemy zasadę tzw. proporcjonalności, czyli w każdej sprawie, w przypadku której zapadła decyzja o tym, że świadczenie zostało nienależnie przyznane, zawsze stosujemy właśnie tę zasadę proporcjonalności i nie wzruszamy decyzji, od których wydania upłynęło pięć lat. Tak że stosujemy w pełni tę zasadę wynikającą z wyroku Trybunału. Jednak oczywiście Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jako wykonawca przepisów o świadczeniach czy przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, i – jak się wydaje – również inne organy, które kierują się przepisami o zaopatrzeniu emerytalnym czy o ubezpieczeniu społecznym rolników, jak najbardziej oczekują rozstrzygnięcia tego i wprowadzenia odpowiednich zapisów do ustawy emerytalnej czy do ustaw o zaopatrzeniu, czy ubezpieczeniu rolników.

Tak że mogę tylko powiedzieć, że – tak jak przekazał przed chwilą pan z ministerstwa – oczywiście też jesteśmy za tym, jako wykonawcy przepisów, żeby w ustawie o emeryturach i rentach znalazły się odpowiednie regulacje, tak aby nie było żadnych wątpliwości, że ZUS działa zgodnie z obowiązującymi przepisami. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z naszych gości chciałby się jeszcze wypowiedzieć? Przedstawiciele ministerstwa, ZUS?

Skoro nie, to może państwo senatorowie; panie, panowie...

Bardzo proszę, pan senator Marek Borowski.

Senator Marek Borowski:

Chciałbym poprosić panią dyrektor, żeby powiedziała w skrócie, o czym mówiły te wytyczne, to znaczy, do jakiej procedury zobowiązywały decydujących pracowników.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Bardzo proszę, Pani Dyrektor.

Zastępca Dyrektora Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych Halina Wolińska:

Żeby zrealizować wyrok Trybunału, wydaliśmy wytyczne, które mówiły o tym, że trzeba uchylić te decyzje – na wniosek o wznowienie oczywiście, jeśli została złożona skarga – w przypadku których organ rentowy ocenił na nowo dowody, które istniały przed wydaniem decyzji, kiedy nie było przedłożonych żadnych nowych dowodów, a nastąpiła ponowna ocena dowodów, które stanowiły wcześniej podstawę wydania decyzji o przyznaniu świadczenia. To było realizowane już w 2012 r. I w 2012 r. – tak jak powiedziałam – poszliśmy jeszcze w kierunku stosowania tego, co Trybunał Konstytucyjny wywodził w uzasadnieniu wyroku i co wynikało również z wyroku Sądu Najwyższego z 2010 r.; chodziło o to, żeby nie weryfikować spraw, które... Przepraszam, może posłużę się, żeby było prościej, wycinkiem tych wytycznych: w przypadku, gdy w sprawie nie zostały przedłożone nowe dowody, a po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczeń oddział stwierdzi, że nie było podstaw do ustalenia prawa do świadczenia lub świadczenie przysługuje w niższej wysokości, należy każdorazowo dokonywać analizy, czy stwierdzenie o tym, że nie było podstaw do ustalenia prawa do świadczenia, jest skutkiem ponownej analizy tych samych dowodów – co oczywiście wyklucza możliwość wznowienia postępowania w sprawie – albo czy stwierdzenie jest skutkiem ujawnienia okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczenia lub wysokość tego świadczenia. W takim przypadku oczywiście byłyby podstawy do wznowienia.

Ale też w wytycznych, o których mówię, jest regulacja wprowadzona w trybie uzgodnień z ministerstwem pracy. Jak już mówiłam wcześniej, w sprawach, w których od decyzji organu rentowego nie zostało wniesione odwołanie, nie należy stosować art. 114 ust. 1. Bo, jak państwo pamiętacie, organ rentowy może działać również z urzędu. Czyli nie można stosować tego artykułu, czyli nie można ponownie ustalać prawa do świadczenia w przypadku, gdy upłynęło pięć lat od wydania decyzji w sprawie przyznania świadczeń lub ustalającej wysokość świadczeń. Poszliśmy tu troszkę dalej, niż wynikało to zarówno z wyroku Trybunału, jak i z wyroku Sądu Najwyższego, który mówił tylko o prawie... To znaczy, w przypadku, gdy upłynęło pięć lat, nie wznowiamy, nie stosujemy tego przepisu, oraz gdy podstawą do wznowienia postępowania jest ujawnienie okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji... Bo te okoliczności – tak jak wspomniała pani mecenas – są nieraz trudne do ocenienia. Odnośnie do spraw,

w przypadku których było prawo do świadczeń, powinno zostać wznowione postępowanie, nakazaliśmy przekazywanie akt rentowych do centrali zakładu, do Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych, żeby był stosowany jednolity tryb postępowania.

Oczywiście zasada, o której mówiłam, dotycząca tego, że upłynęło pięć lat od wydania decyzji, nie odnosi się do takich przypadków, w których zostały przedłożone nowe dowody i świadczenie zostało przyznane na podstawie nieprawdziwych dokumentów lub zeznań, albo przypadków złej woli ze strony świadczeniobiorcy. Wydaje się, że ta zasada jest jak najbardziej do utrzymania. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję, Pani Dyrektor.
Pan marszałek. Bardzo proszę.

Senator Marek Borowski:

Tylko dodam... Pytałem dlatego, że – jak rozumiem – pewnie podejmiemy jakąś inicjatywę w tej sprawie i te wytyczne się przydadzą.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dobrze. Dziękuję bardzo.
Czy ktoś z państwa senatorów chciałby jeszcze zabrać głos?

Pan senator Czerwiński. Bardzo proszę.

Senator Jerzy Czerwiński:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!
Mam pytanie. Ile takich decyzji wzruszających, czyli właściwie wznowień postępowania, miało miejsce przed wydaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, na podstawie art. 114 ust. 1a i art. 114 ust. 1, a ile po wygaśnięciu art. 114 ust. 1a, czyli tylko na podstawie art. 114 ust. 1? Średnio, rocznie?

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

W informacji Biura Legislacyjnego jest mowa o tym, że przykładowo w sprawach należących do właściwości tylko jednego oddziału ZUS w okresie od 1 lipca 2004 r. do 30 września 2011 r. zakwestionowany przepis posłużył jako podstawa prawna uchylecia około czterystu decyzji. Ja to odczytałam, ale gdyby ktoś z państwa chciał to... Czy pani mecenas albo ktoś z państwa chce coś dodać do tego?

Bardzo proszę. Proszę o przedstawienie się.

Główny Specjalista do spraw Legislacji w Departamencie Świadczeń Emerytalno-Rentowych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych Eliza Skowrońska:

Eliza Skowrońska, główny specjalista do spraw legislacji, Departament Świadczeń Emerytalno-Rentowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Rzeczywiście te czterysta spraw dotyczy jednego oddziału. To były bardzo szczególne sprawy, chodziło o wcześniejsze emerytury przyznawane z tytułu opieki nad dzieckiem wymagającym stałej opieki rodziców. Postępowanie zostało wznowione, ponieważ w tym przypadku były wystawiane zaświadczenia lekarskie, które poświadczały stan zdrowia nieuzasadniający przyznanie emerytur. Rzeczywiście była wzmozżona akcja i weryfikowano emerytury. Ta okoliczność legła potem u podstaw i wyroku Trybunału Praw Człowieka, i wyroku Trybunału. To była bardzo specyficzna sytuacja.

W tym samym czasie w całej Polsce, czyli we wszystkich pozostałych oddziałach, zostały zweryfikowane dwieście trzy sprawy w ciągu siedmiu lat; nie mówimy o roku, bo myśmy analizowali te sprawy w okresie od 2004 r. do 2011 r. przed wyrokiem Trybunału. W całej Polsce, wyjąwszy ten jeden oddział, zostały zweryfikowane dwieście trzy sprawy. W osiemdziesięciu dwóch przypadkach świadczeniobiorcy się odwołali; tylko w dziesięciu przypadkach sąd zmienił decyzję organów rentowych, natomiast w sześćdziesięciu jeden sprawach odwołanie zostało oddalone, czyli sądy uznały zasadność decyzji organu rentowego wstrzymującego wypłatę świadczeń.

Nie mamy takich dokładnych danych z okresu po wyroku Trybunału. To znaczy, pewnie możemy przygotować je dla państwa, jeżeli jest taka potrzeba. Przyznam, że wiedząc, że będziemy tutaj dzisiaj, zwróciłam się do dwóch oddziałów z prośbą o przesłanie informacji z ubiegłego roku, ale to są bardzo marginalne liczby, z dosyć dużego oddziału, w którym jest portfel trzystu trzydziestu siedmiu świadczeń...

(Głos z sali: Tysięcy.)

337 tysięcy świadczeń, przepraszam. Nie zweryfikowano żadnej sprawy, czyli w żadnej sprawie nie odebrano uprawnień z przyczyn związanych z art. 114. Ujawniono trzydzieści trzy sprawy, w przypadku których w wyniku ponownej oceny dowodów oddział stwierdził, że nie ma uprawnień do świadczenia, ale ponieważ właśnie art. 114 ust. 1a jest skreślony, to te świadczenia nie zostały odebrane, po prostu płyną nadal. Ale oczywiście możemy przygotować statystykę dotyczącą tego, jak był realizowany wyrok Trybunału na przykład w ciągu jakiegoś wybranego roku czy nawet w latach 2014–2015.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dobrze, dziękuję bardzo.

Skoro nie ma już żadnych chętnych do zabrania głosu, to chciałbym poddać pod głosowanie przyjęcie inicjatywy ustawodawczej, jeżeli chodzi o omawianą przez nas materię, jeżeli chodzi o wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nad którym dyskutujemy. Jest propozycja, żeby pracować na bazie przygotowanej już przez nas uchwały Senatu z 21 lutego 2013 r., czyli uchwały przygotowanej w tamtej kadencji, dotyczącej wykonania tego wyroku. Tezy uchwały oczywiście zostały zawarte w sprawozdaniu pani mecenas z Biura Legislacyjnego. Tak że w dalszych pracach, jeżeli taka będzie decyzja komisji, będziemy brali pod uwagę również tę pracę, którą wykonaliśmy w tamtej kadencji. Zasada dyskontynuacji

oczywiście nie pozwala nam na zachowanie ciągłości legislacyjnej, po prostu musimy przyjmować sprawy od początku.

Tak że bardzo proszę o przegłosowanie... Czy państwo senatorowie zgadzacie się, ażebyśmy podjęli inicjatywę ustawodawczą odnośnie do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r. dotyczącego ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych?

Kto jest za? (8)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (1)

Proszę państwa, jeżeli chodzi o sprawozdawcę, to proponuję – o ile nie ma innych propozycji – pana senatora Filipa Libickiego.

(Senator Filip Libicki: Tak.)

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Proszę państwa, skoro nie ma innych propozycji, to przystępujemy teraz do drugiego punktu naszego posiedzenia. Również jest to rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, wyroku z dnia 9 kwietnia 2015 r. dotyczącego ustawy o finansach publicznych.

Państwo zapewne macie materiały, jeżeli nie w wersji papierowej, to w wersji elektronicznej, w której zostały one wysłane.

Witam oczywiście państwa gości. Jeżeli ktoś jeszcze przybył, to też go witam.

Poproszę pana mecenas Marka Jarentowskiego, który przygotował opinię dotyczącą wyroku Trybunału Konstytucyjnego, o to, żeby nam ją zaprezentował.

Bardzo proszę, Panie Mecenasie.

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

Dziękuję bardzo.

W wyroku dotyczącym ustawy o finansach publicznych Trybunał orzekł, że art. 284 ust. 2 ustawy jest niezgodny z konstytucją. Przepisy ustawy o finansach publicznych przewidują, że w urzędach organów władzy publicznej, w państwowych jednostkach organizacyjnych, jednostkach samorządu terytorialnego i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych przeprowadza się audyt wewnętrzny. Przepis art. 284 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przewiduje, że plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu stanowią udostępnianą na wniosek informację publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, zaś zakwestionowano ust. 2, zgodnie z którym informacji publicznej nie stanowią inne niż wymienione w ust. 1 dokumenty wytworzone przez audytora wewnętrznego w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego. W konsekwencji dokumenty te nie są udostępniane w trybie dostępu do informacji publicznej.

Zgodnie zaś z art. 61 konstytucji obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także

innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych. Ograniczenie wspomnianego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Trybunał zauważył, że prawo do informacji w demokratycznym państwie prawnym służy zapewnieniu tego, aby władza publiczna, we wszystkich postaciach i aspektach, spełniała warunek przejrzystości. Przedmiotem informacji publicznej jest zatem, po pierwsze, cała działalność wszystkich organów wymienionych w art. 61 ust. 1 konstytucji, a po drugie, działalność osób pełniących funkcje publiczne, lecz – ze względu na art. 47 konstytucji – tylko taka, która wiąże się z pełnionymi przez te osoby funkcjami publicznymi.

Z analizy, którą wykonał Trybunał, wynika, że niektóre dokumenty wytworzone przez audytora, inne niż plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu, zawierają rezultaty przeprowadzonego audytu, wyrażają końcowe stanowiska audytora w drodze ocen i zaleceń skierowanych do określonych komórek jednostki, w których przeprowadzane były zadania audytowe. Wynika z tego, że dokumenty wytwarzane przez audytora mogą stanowić informację publiczną i mogą być objęte zakresem prawa do informacji publicznej jako dokumenty, o których mowa w art. 61 konstytucji.

Należy uznać, że określone w art. 284 ust. 2 ustawy o finansach publicznych ogólne wyłączenie wszystkich innych dokumentów wytwarzanych przez audytora niż plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu z zakresu informacji publicznej stanowi niedopuszczalne ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej, a tym samym jest niezgodne z konstytucją. Ustawa nie może bowiem bez stosownego upoważnienia zawężyć zakresu prawa określonego w konstytucji. Niedopuszczalne jest wprowadzanie w ustawie dotyczącej określonego rodzaju działalności władzy publicznej ogólnego wyłączenia całej grupy dokumentów z zakresu informacji publicznej.

Zdaniem Trybunału w wyniku niniejszego wyroku wyeliminowany zostanie z porządku prawnego art. 284 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Wpłyne to na sposób rozumienia ust. 1. Przepis ten będzie traktowany jako egzemplifikacja dokumentów urzędowych, jednakże pełny zakres dokumentów składających się na informację publiczną będzie interpretowany na podstawie art. 61 konstytucji i ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Trybunał wyraził pogląd, że nie wszystkie dokumenty stanowią informację publiczną, a tym samym nie podlegają udostępnianiu na podstawie art. 61 konstytucji. Zdaniem Trybunału z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym, zapiski, notatki, które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywa-

nia finalnej koncepcji, przyjęcia określonego stanowiska przez pojedynczego człowieka lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Od „dokumentów urzędowych” w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej odróżnia się zatem „dokumenty wewnętrzne”, służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą w wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej. Kwestie te powinny rozstrzygać w pierwszej kolejności organy zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej, oceniające, czy dokument, którego udostępnienia w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej żąda skarżący, stanowi informację publiczną, zaś w przypadku sporu sądy administracyjne.

Trybunał dodał także, iż prawo dostępu do informacji publicznej zawartej w dokumentach audytowych może podlegać ograniczeniu także z innych powodów. Ograniczenie prawa do informacji może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa czy ważnego interesu gospodarczego państwa. Ale usunięcie z systemu prawa art. 284 ust. 2 ustawy o finansach spowoduje sytuację, w której ograniczanie dostępu do dokumentów audytowych będzie następować na ogólnych zasadach przyjętych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Jeżeli w ocenie ustawodawcy przewidziane w ustawie o dostępie do informacji publicznej ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej okażą się niewystarczające do prawidłowego funkcjonowania systemu audytu wewnętrznego, ustawodawca powinien rozważyć ewentualną potrzebę unormowania odstępstw w niezbędnym zakresie od zasad i trybu dostępu do dokumentów audytowych w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wprowadzenie ograniczeń w dostępie do dokumentów audytowych nie może jednak naruszać art. 61 konstytucji.

Przed 1 stycznia 2010 r., czyli przed dniem wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych, audyt wewnętrzny funkcjonował przez ponad osiem lat, pomimo braku przepisu odpowiadającego treści art. 284 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zaś gwarancje rzetelnego i niezależnego wykonywania audytu zapewniały przepisy ograniczające dostęp do informacji publicznej. Również w ocenie ministra finansów, prezentowanej w trakcie pracy Trybunału Konstytucyjnego, który jest odpowiedzialny za koordynowanie audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, stosowanie w przypadku dostępu do dokumentów audytowych ogólnych ograniczeń wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej jest wystarczające.

Zwróć uwagę na to, że Trybunał uznał, że w wyniku niniejszego wyroku wyeliminowany zostanie z porządku prawnego art. 284 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Wpłyne to na sposób rozumienia ust. 1. Przepis ten będzie traktowany jedynie jako egzemplifikacja dokumentów urzędowych, jednakże pełny zakres dokumentów składa-

jących się na informację będzie interpretowany na podstawie art. 61 konstytucji i przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tak należałoby interpretować przepis ust. 1 po wyeliminowaniu przez Trybunał ust. 2.

Ale z drugiej strony pozostawienie samego przepisu ust. 1 może sugerować, że a contrario inne dokumenty nie stanowią informacji publicznej. Można zaproponować następujące rozwiązania. Albo usunięcie całego art. 284; wtedy powrócilibyśmy do... To znaczy, te zasady ogólne już obowiązują, bo egzemplifikacja, jak to nazywa Trybunał, że te dokumenty stanowią informację publiczną – jak powiedziałem – może sugerować, że inne nie. Tam nie jest napisane „między innymi te”, tylko „tylko te dokumenty”; taka przynajmniej była pierwotna intencja, jeśli chodzi o ten przepis. Mimo usunięcia ust. 2, który mówi, że inne dokumenty nie mogą być udostępniane, ten przepis można rozumieć wężej, więc albo całkowicie skreślamy art. 284 ust. 1, albo nadajemy mu następującą treść „informację publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej stanowią w szczególności: plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu” albo inną podobną, przesądzającą o tym, że nie tylko te dokumenty mogą być przedmiotem udostępnienia w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo, Panie Mecenasie, za tak wnikliwe przedstawienie, za tak wnikliwą opinię dotyczącą tego wyroku.

Czy ktoś z państwa gości chciałby zabrać głos?

Bardzo proszę, Pani Dyrektor. Proszę o przedstawienie się.

Dyrektor Departamentu Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów Katarzyna Szarkowska:

Katarzyna Szarkowska, Ministerstwo Finansów, Departament Polityki Wydatkowej.

Chciałabym tylko uzupełnić wypowiedź pana mecenas a następującą kwestię. Nad znaczeniem art. 284 ust. 1, jeśli chodzi o funkcjonowanie audytu, dyskutowano również na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Trybunał wprost zapytał wnioskodawcę, czyli rzecznika praw obywatelskich, dlaczego ten przepis nie został poddany kontroli konstytucyjnej. No, Trybunał sam z siebie nic nie mógł zrobić z tym ustępem. Zdaniem rzecznika praw obywatelskich ten przepis był obojętny, a przepisem naruszającym konstytucję był raczej przepis art. 284 ust. 2, co zresztą się potwierdziło.

Odnosząc się do sugestii zawartych w informacji prawnej pana mecenas, chciałabym przedstawić pewne stanowisko. Rozwiązaniem korzystniejszym, pełniejszym, czytelniejszym, jeśli chodzi o wykonywanie zadań, byłoby uchylene art. 284 ust. 1 zamiast wymieniania dodatkowych dokumentów, które w szczególności mogłyby stanowić informację publiczną. Chciałabym powiedzieć, że w zakresie przepisów o audycie wewnętrznym od 1 stycznia obowią-

zuje nowe rozporządzenie dotyczące wykonywania audytu, informacji o pracach i wyniku tego audytu, które uwzględni wyrok Trybunału Konstytucyjnego i porządkuje dokumenty przygotowywane przez audytorów wewnętrznych w trakcie prowadzenia jednostki. W tej chwili, zgodnie z § 5 ust. 2 tego rozporządzenia, jest mowa o dokumentacji dotyczącej zadania audytowego, czyli o tym, co niewątpliwie stanowi informację publiczną, i o pozostałej dokumentacji audytu wewnętrznego. Przy czym dokumentacja dotycząca zadania obejmuje dokumenty wymienione wprost: program zadania, sprawozdanie z zadania zapewniającego wynik czynności doradczych, notatkę informacyjną oraz dokumenty robocze, czyli dokumenty, co do których Trybunał przesądził, że nie będą one stanowiły informacji publicznej.

W związku z tym – gdyby Wysoka Komisja zdecydowała się powziąć uchwałę o podjęciu inicjatywy legislacyjnej – zdaniem Ministerstwa Finansów optymalnym rozwiązaniem byłoby uchylene art. 284 ust. 1 zamiast wpisywania szeregu dokumentów, które w trakcie mogą się zmienić, czego nie jesteśmy w stanie przewidzieć na obecnym etapie.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Myślę, Panie Mecenasie, że należałoby sobie odpowiedzieć właśnie na pytanie o to – w związku z tym, że debatujemy nad wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, który orzeka, że art. 284 ust. 2 jest niezgodny z konstytucją – czy wychodząc naprzeciw sugestiom zawartym w wyroku Trybunału możemy po prostu rozszerzyć to również na ust. 1.

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

Dziękuję bardzo.

Rzecznik praw obywatelskich słusznie zaskarżył ust. 2, bo to on był przyczyną odmów. Nie wiem, jak głęboko zastanawiał się nad skutkami jego uchylene. Sam Trybunał mówił, że obecnie sądy, interpretując cały art. 284 czy jego ustęp w kontekście opublikowanego wyroku, a także organy administracji będą już udostępniać te dokumenty. Jednak – jak mówiłem – dla czystości legislacyjnej, żeby w przyszłości nie wywoływać wątpliwości u kogoś, kto mógłby nie kojarzyć, że jest wyrok, albo mógłby o nim zapomnieć, Biuro Legislacyjne zaproponowało te dwa rozwiązania w następującej kolejności: albo usunięcie art. 284 w całości, do czego też przychyła się pani dyrektor, albo uzupełnienie... Ale nie sugerujemy konkretnego uzupełnienia, tylko mówimy, że informację publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowią w szczególności plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu; dodajemy tylko słowa „w szczególności”, żeby było wyraźnie widać, że m.in. te, ale i inne.

Nie przypadkiem zaproponowałem na początku usunięcie, bo i jedno, i drugie rozwiązanie nie różnią się legislacyjnie, a skoro lepiej nie dodawać przepisu, który nic

nie wnosi, to przychyliam się do tego rozwiązania, żeby w całości uchylić art. 284. To nie będzie wykroczenie poza wykonanie wyroku, tylko to będzie lepsze uwypuklenie tego, co Trybunał chciał pokazać w wyroku. Trybunał oczywiście nie mógł wykroczyć poza ust. 2, bo tylko ten został zaskarżony, ale – jak podejrzewam – gdyby rzecznik wystąpił w swoim wniosku bardziej jako legislator, to prawdopodobnie po zastanowieniu się zaskarżyłby całość. Ale tylko się tego domyślam. Po wypowiedzi mojej poprzedniczki ja też nie mam wątpliwości, że Senat mógłby śmiało uchylić cały art. 284 i nadal organy władzy będą mogły odmawiać dostępu do informacji, jeśli będzie to wynikało albo z ochrony praw osób fizycznych, których dane się tam pojawiają, albo z ważnego interesu gospodarczego czy bezpieczeństwa państwa. Nie będzie problemu. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Najważniejsza dla nas jest informacja o tym, że nie będzie to wykroczenie poza wykonanie wyroku. Chodzi o to, żebyśmy się obracali właśnie w tym obszarze legislacyjnym, który nas dotyczy i który dotyczy wykonania wyroku.

Czy ktoś z państwa gości chciałby zabrać jeszcze głos?

Czy ktoś z państwa senatorów...

Skoro nie, to proponuję, żebyśmy przegłosowali podjęcie – jeżeli taka jest wola komisji – inicjatywy ustawodawczej dotyczącej wykonania wyroku, nad którym właśnie teraz debatujemy, czyli wyroku z dnia 9 kwietnia odnośnie do art. 284 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

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

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Proszę państwa, kto zechce być sprawozdawcą inicjatywy ustawodawczej... przedstawicielem wnioskodawców, bo tak to się dokładnie nazywa. Czy ktoś, kto się zajmuje finansami? Państwo? Może pan Marek Pęk?

(Senator Marek Pęk: Tak.)

Bardzo dziękuję. To byłby pan przedstawicielem wnioskodawców, jeżeli chodzi o następne posiedzenie jednej komisji czy też – jak zdecyduje pan marszałek – więcej niż jednej komisji. Dziękuję państwu bardzo.

Przechodzimy do następnego punktu w naszym porządku obrad.

Dziękujemy państwu, paniom dyrektor z Ministerstwa Finansów, z ZUS.

Przechodzimy do trzeciego punktu porządku obrad, do zaopiniowania zaproponowanej przez Komisję Kultury i Środków Przekazu propozycji zmian Regulaminu Senatu w zakresie uchwał okolicznościowych.

Pan mecenas Szymon Giderewicz jest upoważniony, żeby nam przedstawić sprawozdanie dotyczące tej inicjatywy.

Bardzo proszę, Panie Mecenasie.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Szymon Giderewicz:

Dziękuję bardzo.

Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!

Komisja Kultury i Środków Przekazu proponuje, aby właściwą w sprawach rozpatrywania tzw. uchwał okolicznościowych, czyli uchwał w sprawie ustanowienia danego roku rokiem osoby lub wydarzenia, a także uchwał związanych z przypadającymi w danym roku rocznicami, była właśnie Komisja Kultury i Środków Przekazu zamiast Komisji Ustawodawczej, która zgodnie z dzisiejszym rozwiązaniem jest komisją właściwą w przypadku rozpatrywania tych uchwał.

My nie mamy zastrzeżeń co do takiej zmiany Regulaminu Senatu. Oczywiście jest to decyzja merytoryczna, która pozostaje w gestii państwa senatorów.

Z pisma Komisji Kultury i Środków Przekazu nie wynika, czy komisja ta miałaby być jedyną komisją właściwą w sprawie projektów tych uchwał, czy też miałaby być komisją właściwą oprócz Komisji Ustawodawczej. Wydaje mi się, że również tę kwestię należałoby rozstrzygnąć w opinii Komisji Ustawodawczej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Ja bym chciał dopytać pana mecenas o zakres przedmiotowy tej inicjatywy. Jeżeli chodzi o uchwały okolicznościowe, to jakich konkretnie dotyczyłoby to...

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Szymon Giderewicz:

Obecnie Regulamin Senatu nie posługuje się sformułowaniem „uchwały okolicznościowe”. Uchwały okolicznościowe – jak są one nazywane w naszej praktyce – to uchwały, które wynikają z uregulowań art. 84 ust. 7 i następnych Regulaminu Senatu, czyli tzw. uchwały rocznicowe, w sprawie ustanowienia danego roku rokiem osoby lub wydarzenia i w sprawach związanych z przypadającymi w danym roku rocznicami. To są tylko te uchwały. Regulamin Senatu ze względu na materię uchwał właśnie te konkretne uchwały traktuje jako szczególne, żadne inne. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Zanim przekażę głos, jeszcze dopytam, żebyśmy już wiedzieli, o czym rozmawiamy. Czy w regulaminie jest jakiś przepis, który zobowiązuje marszałka, ażeby przekazywał jakąś inicjatywę – czy ustawodawczą, czy uchwałodawczą – a priori do dwóch lub więcej komisji?

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Szymon Giderewicz:

Jeżeli chodzi o inicjatywy ustawodawczą i uchwałodawczą, to reguła jest taka, że marszałek przekazuje inicjatywę właściwej komisji, zgodnie z właściwością określoną w załączniku do regulaminu, i do Komisji Ustawodawczej. Czyli w zasadzie Komisja Ustawodawcza jest właściwą we wszystkich sprawach związanych z inicjatywami Senatu, a jedynie właściwą jest w sprawach dotyczących uchwał okolicznościowych.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos?

Pani senator Sztark.

Senator Grażyna Sztark:

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Już chyba debatowaliśmy nad tym tematem w poprzedniej, jeszcze poprzedniej kadencji. W związku z tym, że propozycja komisji kultury jest bardzo ogólnikowa, proponuję, żeby jednak nie zajmować się dzisiaj tym tematem, albowiem obecne określenie i usytuowanie dwóch komisji czy jakiegokolwiek komisji nieograniczające... Czy jest to uchwała upamiętniająca rocznicę czy jakieś okolicznościowe... To jest właściwe. To do prezydium czy pana marszałka będzie należało przekazanie inicjatywy uchwałodawczej właściwym komisjom. W dzisiejszym stanie rzeczy, kiedy zostały dopuszczone inne... Bo kiedy debata nad uchwałami była ograniczona właściwie tylko i wyłącznie do debaty w Komisji Ustawodawczej, to było to bardzo zawężające, ale w poprzedniej kadencji chyba rozszerzyliśmy zakres...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie? Inne osoby mogą brać udział w posiedzeniu i mogą reprezentować również...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak. W związku z tym uważam, że akurat ta sprawa chyba została już właściwie uregulowana i nie powinniśmy się nią zajmować. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję, Pani Senator.

Co do tego, co pani senator przed chwilą powiedziała, to myślę, że chodzi o to, że każdy senator może uczestniczyć w obradach każdej komisji, ale jeżeli chodzi właśnie o inicjatywy uchwałodawcze okolicznościowe, rocznicowe, to doszedł jeszcze dodatkowy zakres. Osoby, które są wpisane w tę inicjatywę – czy jako sprawozdawcy, czy jako inicjatorzy – mogą być sprawozdawcami. Tak że jest to bardzo szeroki zakres, jeżeli chodzi o możliwości włączenia osób spoza Komisji Ustawodawczej...

Pan mecenas chciał zabrać głos.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Szymon Giderewicz:

Chciałbym to jedynie potwierdzić. W sprawach uchwał okolicznościowych, rocznicowych właściwą jest jedynie Komisja Ustawodawcza, ale regulamin przewiduje szerszy zakres możliwości przedstawiania takiego projektu na posiedzeniu Senatu.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Skoro nie ma innych głosów, to proponuję, żebyśmy przegłosowali wniosek pani senator Sztark dotyczący tego, żeby nie zajmować się dzisiaj tą kwestią, żeby to przełożyć.

Czy jako komisja mamy możliwość złożenia jeszcze innego wniosku? Czy w ogóle odrzucić tę propozycję...

(Senator Grażyna Sztark: Negatywną opinię.)

Czyli możemy przyjąć, że negatywną... Bo odłożenie to też jest chyba negatywna opinia?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Bardzo proszę, Panie Mecenasiu.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Szymon Giderewicz:

Marszałek poprosił komisję o wyrażenie opinii, tak że merytorycznym rozstrzygnięciem będzie pozytywna bądź negatywna opinia. Wniosek pani senator jest wnioskiem formalnym o odłożenie prac nad wyrażeniem opinii, więc mamy do czynienia w tej chwili z wnioskiem formalnym pani senator, który nie rozstrzyga merytorycznie o stanowisku komisji. Koniec końców komisja i tak będzie musiała je zająć... pozytywne lub negatywne.

Senator Grażyna Sztark:

To może ja uściślę. W związku z tym, że konieczne jest określenie, czy opinia jest pozytywna, czy negatywna, zgłaszam wniosek o negatywne zaopiniowanie...

(Senator Marek Borowski: Z uzasadnieniem.)

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Czy jest inny wniosek?

Nie ma innego wniosku, tak że powinniśmy przegłosować wniosek pani senator Sztark.

Czy komisja jest za przyjęciem wniosku pani senator o to, ażebyśmy wydali negatywną opinię o propozycji przedstawionej w punkcie trzecim przez inicjatora, którym jest przewodniczący Komisji Kultury i Środków Przekazu?

Kto jest za? (7)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Jednogłośnie za. Dziękuję bardzo.

W takim razie, skoro nie ma innych głosów, przechodzimy do następnego punktu posiedzenia naszej komisji, czwartego. Jest to punkt mówiący o zaopiniowaniu proponowanej przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji propozycji zmian w dziale Xa Regulaminu Senatu w zakresie rozpatrywania petycji.

Legislator, pan Szymon Giderewicz, czyli również pan mecenas...

Prosimy, Panie Mecenasiu, o zreferowanie tej propozycji.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Szymon Giderewicz:

Zmiana ta ma na celu wskazanie, że organem właściwym do rozpatrywania petycji jest Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, a nie Senat jako całość. Zamierzonym efektem tej zmiany ma być kierowanie petycji bezpośrednio do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, tym samym – w odróżnieniu od

obecnego stanu prawnego – marszałek Senatu nie nadałby biegu sprawom przekładanym jako petycje; byłyby one kierowane wprost do komisji. W konsekwencji tego założenia projektodawcy wykreślają także obowiązki związane z poinformowaniem marszałka o przekazaniu petycji innemu organowi do rozpatrzenia lub o innych przyczynach niepodjęcia prac nad petycją. Czyli istota zmiany sprawdza się do tego, żeby petycje były kierowane bezpośrednio do komisji z pominięciem etapu, w którym marszałek Senatu kieruje petycję do komisji. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Przepraszam, chciałbym dopytać... Czy jest jakikolwiek moment, w którym z tymi wnioskami, zwanymi petycjami, mógłby się zapoznać marszałek? Czy ta propozycja wskazuje na to, że po prostu te sprawy będą się toczyły, a marszałek nawet nie będzie miał świadomości tego, co się dzieje, jeżeli chodzi o instytucję Senatu i...

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Szymon Giderewicz:

Petycja będzie kierowana bezpośrednio do komisji, więc nie będzie formalnego etapu, na którym marszałek mógłby się zapoznać z petycją przed jej skierowaniem... Nie będzie takiego skierowania, petycja będzie bezpośrednio kierowana do organu, jakim jest Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Czyli można sobie wyobrazić sytuację, w której obywatel kieruje petycją bezpośrednio do komisji i ona nie przechodzi przez marszałka, tylko jest przekazywana przez urzędników bezpośrednio do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Chciałbym, żebyśmy się wypowiedzieli, bo – oczywiście mówię tak na gorąco – wydaje się, że my, Senat, występujemy in corpore, jako całość. Czy w momencie, kiedy uzewnętrznili się informacja o tym, że petycjami zajmuje się tylko cząstka Senatu, która nie jest zintegrowana z całością – bo tak by było, mówiąc skrótowo oczywiście – nie osłabi to wagi instytucji petycji, z której wprowadzenia Senat jest dumny? Chciałbym, żebyście państwo się wypowiedzieli, czy pominięcie... Rozumiem, że pan marszałek ani prezydium nie wypowiedzieli się na ten temat?

Bardzo proszę państwa senatorów... Pani senator Sztark.

Senator Grażyna Sztark:

Dziękuję bardzo.

Ja ponownie, tak jak w ostatniej sprawie, bo poprzednie usytuowanie... Właśnie to, co podniósł obecnie pan przewodniczący, mówiąc o wadze petycji, które trafiają do Senatu... Ponadto pan marszałek jest reprezentantem tylko i wyłącznie, i aż Senatu. W związku z tym uważam, że dotychczasowa formuła wpływu petycji i przejście przez właściwe organy, przez marszałka, i skierowanie przez niego tego dokumentu do komisji jest właściwe, dlatego że...

Oczywiście nie kwestionuję udziału i wagi samej komisji i urzędników, jednak petycja to bardzo ważny dokument, który powinien być zachowany w dotychczasowej formie... Do tej pory – że tak powiem – dobrze funkcjonował przebieg drogi służbowej. W związku z tym podtrzymuję...

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję.

Panie Mecenasiu, czy jest jakieś krótkie uzasadnienie tej propozycji?

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Szymon Giderewicz:

Jest to propozycja Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, więc mogę się jedynie domyślać, że jej celem było usprawnienie prac nad petycją, przyspieszenie tych prac...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Myślę, że tak naprawdę właściwym... To znaczy, nie czuję się w tej chwili kompetentny, żeby odpowiedzieć na to pytanie, nie zajmuję się petycjami jako całością. To jest raczej pytanie do biura petycji. Chciałbym się jeszcze odnieść – oczywiście nie wypowiadając się o merytorycznej potrzebie zmiany – do tego, że autorzy propozycji, jak mogę się domyślać, opierali się również na art. 9 ustawy o petycjach, który stanowi, że „petycja złożona do Sejmu lub Senatu jest rozpatrywana przez te organy, chyba że w Regulaminie Sejmu lub Regulaminie Senatu zostanie wskazany organ wewnętrzny właściwy w tym zakresie”. Więc najprawdopodobniej tutaj poszukiwali podstawy formalnej do tego, aby umożliwić komisji, jako organowi, rozpatrywanie petycji jako całości. Uzasadnieniem faktycznym była najprawdopodobniej organizacyjna potrzeba przyspieszenia prac, ale – tak jak mówiłem – mogę się tego tylko domyślać. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Na pewno ważna byłaby informacja o tym, jak dużo petycji wpływa. Wtedy mielibyśmy świadomość podstawy uzasadnienia, jeśli chodzi o usprawnienie szybkości rozpatrywania petycji. Aczkolwiek petycja to szczególnie wniosek, można powiedzieć, że jest to wniosek-instytucja, a jeszcze w koniunkcji Senat – petycja, wydaje się, że... Wypowiedź pani senator Sztark bardzo mi odpowiadała.

Pan senator Czerwiński. Bardzo proszę.

Senator Jerzy Czerwiński:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Mam pytanie do pana legislatora. W proponowanym art. 90b ust. 1 przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji dostaje uprawnienie, które jest dość ciekawe. Mianowicie on właściwie może decydować o tym, czy jakaś sprawa może zostać przekazana – i on właściwie ją przekazuje – innemu organowi władzy publicznej. Pytanie: czy to uprawnienie wynika z ustawy, czy to ma być tylko uprawnienie regulaminowe? I jak to się w ogóle odnosi do regulaminu?

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.
Bardzo proszę, Panie Mecenasiu.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Szymon Giderewicz:

Na pewno przepis ten jest rozwinięciem postanowień ustawy o petycjach. Regulamin Senatu może określać tę procedurę. Jednak przepis w tym brzmieniu nie jest przedmiotem propozycji Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji; jest to przepis już obowiązujący. Przepis zawarty w przekazanym państwu senatorom materiale różni się jedynie wykreśleniem fragmentu przepisu w zdaniu drugim odnoszącym się do obowiązku przekazania marszałkowi Senatu informacji o sposobie załatwienia petycji. Tak że pan senator odniósł się w tej chwili do obowiązującego już brzmienia Regulaminu Senatu. Czyli jest to kolejny problem, o którym można rozmawiać, problem tak daleko idących kompetencji przewodniczącego komisji.

W naszym przekonaniu jest to rozwiązanie, które mieści się w materii regulaminowej i można je uznać za dopuszczalne. Oczywiście kierunki merytoryczne są całkowicie dowolne, decyzja należy do państwa senatorów. Problem ten nie był podnoszony przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w rozpatrywanej dziś sprawie. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Skoro nie ma innych głosów, to oczywiście powinniśmy wydać opinię o tej inicjatywie.

Rozumiem, że jest wniosek o wydanie negatywnej opinii?

(*Senator Grażyna Sztark*: Tak, negatywnej, dlatego że komisja jest tylko organem...)

Proszę o wciśnięcie...

Senator Grażyna Sztark:

...pomocniczym, natomiast reprezentuje... Petycja jest kierowana do Senatu, a nie do przewodniczącego komisji. To jest chyba zbyt skrótowe. Uważam, że to naprawdę zbyt poważna sprawa, żebyśmy mogli... Przynajmniej dzisiaj...

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Zgadzam się z panią całkowicie. Myślę, że podobnie oceniamy materię, nad którą dyskutujemy.

Proponuję w takim razie, żebyśmy przegłosowali wniosek pani senator Sztark o negatywne ocenienie propozycji Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, aby...

(*Senator Grażyna Sztark*: Zmienić regulamin.)

...dokonać w regulaminie takich zmian, które by spowodowały, że petycje byłyby rozpatrywane jedynie przez komisję i nie musiałyby być przekazywane do marszałka; jak rozumiem, dobrze to powiedziałem...

Kto jest za przyjęciem propozycji pani senator? (5)

Kto jest przeciw? (1)

Kto się wstrzymał? (1)

Proszę państwa, jeżeli chodzi o sprawozdawcę, to – jak rozumiem – ani w przypadku poprzedniego, ani w przypadku obecnego punktu nie musimy wyznaczać sprawozdawcy.

Dziękuję państwu za udział w posiedzeniu.

Następne posiedzenia będą oczywiście wyznaczane, poinformujemy o nich państwa. Dziękuję bardzo.

(*Koniec posiedzenia o godzinie 9 minut 27*)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii