



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(20)

2. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 22 listopada 2007 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Plan pracy komisji.
2. Informacja Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu na temat wykonywania przez Senat wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 30)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski)

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Chciałbym wszystkich państwa bardzo serdecznie przywitać na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej.

Proponuję następujący porządek obrad... Będzie on zmieniony w stosunku do wstępnej propozycji i za chwilę to uzasadnię. Najpierw oczywiście otwarcie posiedzenia komisji. W punkcie pierwszym byłaby informacja o pracach komisji, a może w ten sposób: o planach pracy komisji; w punkcie drugim szkolenie poświęcone wykonywaniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego przez Senat; a na koniec ustalenie terminu następnego posiedzenia komisji.

Czy ktoś z członków komisji ma jakieś zastrzeżenia, uwagi, opinie do tak zaproponowanego porządku? Jeżeli nie, to proszę...

Czy my formalnie przyjmujemy go w drodze głosowania? Jaki jest obyczaj?

(Głos z sali: Jeżeli nikt nie zgłosi sprzeciwu, to wówczas nie ma potrzeby poddawania wniosku pod głosowanie...)

Zatem uznajemy, że został przyjęty.

Ja muszę członkom komisji przekazać jedną informację. Początkowo planowałem, że w dniu dzisiejszym wybierzemy wiceprzewodniczących komisji. Informuję państwa, że wystąpiłem do pana marszałka Borusewicza o to, żebyśmy mogli powołać dwóch wiceprzewodniczących komisji, i otrzymałem w tym zakresie zgodę. Mogę państwu powiedzieć, że moje plany – a czy je zrealizuję, czy nie, to się okaże, zaraz państwu przedstawię, od czego jest to uzależnione – przewidywały... Chciałem prosić czy zaproponować współpracę w zakresie wiceprzewodniczenia tej komisji dwojgu z państwa senatorów, pani senator Sztark i panu senatorowi Paszkowskiemu. Tymczasem zaszły pewne okoliczności, które chwilowo wstrzymują nasze plany. Z czym to jest związane? Mianowicie trwają rozmowy między klubami senackimi Platformy i PiS, dotyczące ewentualnego połączenia naszej komisji z Komisją Praw Człowieka i Praworządności i powołania jednej wspólnej komisji: Komisji Ustawodawstwa i Praworządności.

Niewykluczone jest – ja oczywiście proszę, żeby ta informacja została informacją o charakterze dyskrecyjno-roboczym, wśród członków komisji – niewykluczone jest, że pan senator Romaszewski może mieć szersze misje do spełnienia w Senacie niż tylko kierowanie pracami komisji. Wiem, że jeszcze w tej sprawie będzie miał w najbliższym czasie rozmowę z panem marszałkiem Borusewiczem. Właśnie od tego faktu uzależnione jest formalne połączenie naszych dwóch komisji. W tej sytuacji z tamtej

komisji do naszej dołączyłoby co najmniej dwóch senatorów, pan senator Piesiewicz i pan senator Swakoń, nie byłoby już w komisji pana senatora Romaszewskiego, no i poczekalibyśmy na ostateczną decyzję pana senatora Piotrowicza.

Ja już mam zgodę pana marszałka, decyzję, zgodnie z którą będziemy wybierali dwóch wiceprzewodniczących komisji. Jeżeli dojdzie do połączenia komisji, to oczywiście poprosimy i klub Platformy, i klub PiS, o wskazanie kandydatów na wiceprzewodniczących połączonych komisji.

Może być też tak – chciałbym państwa o tym uprzedzić, żeby nie było niezręczności – że gdyby się okazało, iż pan senator Romaszewski pozostanie jednak przy misji kierowania pracami komisji, to my po prostu zbierzemy się na kolejnym posiedzeniu i wrócimy do pierwotnych planów, czyli wybierzemy swoich wiceprzewodniczących komisji.

W ramach informacji chciałbym też państwu powiedzieć, że wpłynął już do marszałka formalny wniosek pana senatora Trzczińskiego o powołanie w skład naszej komisji i wpłynęła formalna rezygnacja ze składu naszej komisji pana senatora Ziółkowskiego.

Nie wiem, czy nie pominąłem czegoś w podsumowaniu sytuacji.

Czy ktoś z państwa ma jakieś pytania w tym zakresie?

(Głos z sali: Kiedy jest przewidywane posiedzenie Senatu?)

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Ja może zaraz oddam głos w tej sprawie. Posiedzenie Senatu zaplanowane jest na środę. A nasze posiedzenie wstępnie, jeżeli państwo wyraziliby na to zgodę, zaplanowane jest na wtorek na godzinę 16.30.

A co do planów, tego, czym mamy się ewentualnie zająć, także w kontekście decyzji, to ja może oddam pani głos. Przedstawiam naszego sekretarza komisji, jeżeli ktoś z państwa jeszcze nie miał okazji poznać.

Proszę.

Młodszy Sekretarz Komisji Ustawodawczej Anna Łowczyk:

Dziękuję bardzo.

Szanowni Państwo, propozycja dalszego procedowania Komisji Ustawodawczej jest następująca. Jeżeli Sejm w dniach 23–24 listopada przyjmie ustawę o zmianie ustawy o doradcach podatkowych, to marszałek Senatu skieruje tę ustawę do Komisji Ustawodawczej. A ponieważ w planach posiedzenia Senatu na dzień 28 listopada, czyli na środę, przewidziany jest punkt dotyczący rozpatrzenia ustawy o zmianie ustawy o doradcach podatkowych, to w tej sytuacji zajdzie konieczność zwołania posiedzenia Komisji Ustawodawczej. Zgodnie z pierwotnymi założeniami to posiedzenie miałyby się odbyć 27 listopada, we wtorek o godzinie 16.30.

Kolejne posiedzenie odbyłoby się także 27 listopada, tyle że o godzinie 17.00. Wówczas będziemy już dysponowali drukiem projektu uchwały w sprawie powołania Polskiej Grupy Unii Międzyparlamentarnej, przygotowanego przez Komisję Spraw Zagranicznych, i zajdzie konieczność przeprowadzenia pierwszego czytania wspólnie z Komisją Spraw Zagranicznych. Komisja Ustawodawcza zbierze się w tej sprawie o godzinie 17.00.

Jeżeli zostanie skierowany przez marszałka wniosek w sprawie zmiany regulaminu, projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu, to

prawdopodobnie trzeba będzie jeszcze rozszerzyć o ten punkt porządek posiedzenia w dniu 27 listopada.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Czy 27 listopada formalnie byłoby jedno posiedzenie, czy dwa?

(Młodszy Sekretarz Komisji Ustawodawczej Anna Łowczyk: Formalnie byłyby to dwa posiedzenia.)

Formalnie byłyby dwa posiedzenia, jedno o godzinie 16.30, a drugie o 17.00. Dobrze.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

To nawet trzy. Nie ma problemu, to po prostu tak to zwołamy.

(Głos z sali: Jesteśmy przyzwyczajeni.)

Czy na taką agendę prac, na taki sposób procedowania, członkowie komisji wyraziliby zgodę?

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Zatem na ten wtorek rezerwujemy sobie czas, chodzi o godziny popołudniowe, ewentualnie do późnych wieczornych.

Senator Leon Kieres:

Panie Przewodniczący, ja chciałbym zapytać państwa z sekretariatu naszej komisji, jaka była organizacja pracy komisji, innymi słowy, jak członkowie komisji, której skład może ulec lekkiemu rozszerzeniu, pewnie do sześciu członków...

(Głos z sali: Do siedmiu, do siedmiu.)

Nawet do siedmiu, właśnie. A więc: jak pracowała komisja? Na przykład ja wyobrażam to sobie w ten sposób – jeżeli pan przewodniczący nie uzna tego za zbyt daleko idącą ingerencję w jego kompetencje...

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Panie Profesorze, ja oczekuję tu podpowiedzi, sugestii.)

Jak wygląda na przykład podział obowiązków? Czy było tak, że na przykład każdy z członków komisji prowadził, mówiąc kolokwialnie, ustawę, czyli był za nią odpowiedzialny? A może nawet szerzej: gdy ustawa, projekt ustawy, wpływa z Sejmu, to czy na przykład pan przewodniczący albo prezydium, jeśli będzie, bo przecież będą wiceprzewodniczący, nie rozdzielaliby, nie przekazywaliby ustawy danemu senatorowi, panu na przykład czy mnie niegodnemu, i wtedy ta osoba byłaby już odpowiedzialna za sprawy dotyczące oceny, kontaktu z sekretariatem komisji, z ekspertami? To jest taka moja nieśmiała refleksja, ale ja oczywiście nie wiem, czy to jest uprawnione, bo być może w poprzedniej kadencji te pomysły były lepsze i skuteczniejsze. Jak to wyglądało?

Młodszy Sekretarz Komisji Ustawodawczej Anna Łowczyk:

W ubiegłej kadencji przede wszystkim z racji zakresu przedmiotowego działania Komisji Ustawodawczej generalnie były to takie ustawy uchwalone przez Sejm, jak na przykład kodeksy – był kodeks cywilny, kodeks karny, kodeks postępowania karnego – i to była działalność, którą komisja zajmowała się niejako w kontekście ustaw

uchwalonych przez Sejm. Muszę powiedzieć, że tu akurat nie było problemu z podziałem kompetencji. Ponieważ mieliśmy w składzie komisji raczej adwokatów karnistów, to właściwie każdy z członków komisji przychodził znakomicie przygotowany z tego zakresu, bez względu na to, czy dotyczyło to kasacji, czy zmian w kodeksie karnym, czy na przykład znieważenia funkcjonariusza publicznego. Spektrum było akurat dość szerokie, jeżeli chodzi o zmiany w kodeksach. Nie było sytuacji, w której przewodniczący powierzał to konkretnej osobie, mówił, że dany pan senator przygotowuje się z zakresu zmian w ustawie takiej, takiej czy takiej. Nie, tak nie było. Właściwie każdy z senatorów przygotowywał się w swoim zakresie. Myśmy oczywiście także przygotowywali – później już sama przygotowywałam – materiały, które były przydatne na posiedzeniu.

Drugi aspekt, jeśli tak mogę powiedzieć, zainteresowań komisji to były wyroki Trybunału Konstytucyjnego. Tutaj praktyka – też oczywiście została ona wypracowywana w toku posiedzeń – była taka: każdy z senatorów, w momencie gdy marszałek kierował wyrok Trybunału Konstytucyjnego do komisji, otrzymywał cały wyrok Trybunału Konstytucyjnego; jednocześnie Biuro Legislacyjne przygotowywało informację o wyroku wraz z propozycją zmian. Senatorowie otrzymywali również tę informację jako materiał do przemyśleń. Jeżeli mieli jakieś dodatkowe pytania, wątpliwości, to zgłaszali je i wówczas przygotowywaliśmy dodatkowe materiały.

Niezależnie od tego były jeszcze projekty uchwał, uchwał w sprawie zmiany regulaminu i uchwał okolicznościowych. W przypadku uchwał okolicznościowych jest pewna trudność związana z tym, że pracuje się nad nimi w trochę innym trybie, dlatego komisja starała się kłaść nacisk na wcześniejsze zapoznanie się, jeżeli była taka możliwość, z treścią uchwały. W tej chwili są dwa czytania, a tylko i wyłącznie w trakcie pierwszego czytania, które odbywa się na posiedzeniu komisji – jednej, dwóch bądź trzech komisji, w zależności od tego, do ilu komisji marszałek skierował ten projekt... Wówczas sytuacja jest taka, że komisje pracują na tekście projektu uchwały zawartego w druku podstawowym, a sprawozdanie, stanowisko komisji, wygląda w ten sposób, że jakiegokolwiek propozycje komisji co do uzupełnienia treści przybierają postać zestawienia wniosków. Ale było to po prostu nieczytelne. W związku z tym komisja starała się, jeżeli mogła, wcześniej dojść do jakiegoś porozumienia czy mieć kontakt z wnioskodawcą bądź przedstawicielem wnioskodawców, w zależności od tego, ile osób to popierało, żeby wyłapać jakieś niezręczności, aby później uniknąć pewnych sytuacji. I w tym przypadku na posiedzeniu plenarnym przeprowadzane jest tylko i wyłącznie drugie czytanie, które obejmuje głosowanie nad wnioskami i nie można już wtedy zgłaszać żadnych poprawek. Ten tryb obowiązuje w dalszym ciągu, jest utrzymany. Ale w tej sytuacji, tak jak powiedziałam, staraliśmy się trochę ubiegać wypadki.

(Głos z sali: Wypracujemy to podczas prac komisji.)

Tak, w zależności od potrzeb...

(Brak nagrania)

(Przerwa w obradach)

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Wznawiam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Witam państwa bardzo serdecznie. Witam wszystkich państwa senatorów. W związku z propozycją zorganizowania szkolenia na temat wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego przez Senat takie szkolenie się odbędzie, a formalnie odbywa się ono w ramach posiedzenia komisji. Cieszę się niezwykle, że tak wielu spośród państwa senatorów zdecydowało się w tym szkoleniu uczestniczyć.

I już oddaję głos tym, którzy je przeprowadzą. Proszę bardzo.

**Główny Specjalista do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Piotr Radzewicz:**

Dziękuję bardzo.

Nazywam się Piotr Radzewicz, jestem pracownikiem Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu. Opracowałem dla państwa krótką prezentację na temat wykonywania wyroków Trybunału. Moje wystąpienie potrwa około czterdziestu minut i będzie złożone z pięciu punktów.

W pierwszej kolejności omówię charakter prawny wyroków Trybunału i obowiązek ich wykonywania. Następnie powiem kilka zdań na temat rodzajów wyroków, po czym przejdę do charakterystyki Senatu jako podmiotu, który podjął się obowiązku wdrażania wyroków Trybunału. Następnie w skrócie poinformuję państwa o podstawowych elementach systemu wykonywania wyroków przez Senat i na zakończenie opowiem o wyrokach Trybunału, które podlegają wykonaniu. Jeżeli w trakcie prezentacji cokolwiek wyda się państwu niezrozumiałe, niejasne, to namawiam do zgłoszenia takiej sytuacji, a wtedy postaram się odpowiedzieć na państwa pytania.

Jestem winien również wyjaśnienie, ponieważ książeczka, którą przekazaliśmy, a która jest ilustracją tego, o czym za chwilę będę mówił, od momentu oddania jej do publikacji zdezaktualizowała się w części mówiącej o projekcie zmian w regulaminie. Te zmiany zostały już uchwalone i weszły w życie, tak że gdybyśmy wydawali to dzisiaj, ta książeczka poszerzona byłaby o dodatkowy rozdział „Zmiany w regulaminie”, o zmiany, które już obowiązują.

Przejdę zatem do rzeczy. Punkt pierwszy to charakter prawny wyroków Trybunału i obowiązek ich wykonywania. Istnieją dwie podstawowe cechy wyroku Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności przepisu, które kształtują jego istotę. Są to: ostateczny charakter wyroku oraz moc powszechnie obowiązująca. Ostateczność polega na tym, że nie istnieje żadna procedura odwołania od wyroku i dokonania jego zmiany. Wyrok posiada cechy decyzji prawomocnej formalnie, czyli jest niezaskarżalny, i prawomocnej materialnie, czyli jest niewzruszalny. Nie ma więc ani procedury odwołania, ani podmiotu, do którego można się zwrócić o ponowne zbadanie wyroku. Wyrokowi przysługuje również tak zwana powaga rzeczy osądzonej. W przeszłości bywało inaczej, między innymi Sejm odpowiednią większością głosów mógł wyrok odrzucić, ale od wejścia w życie konstytucji z 1997 r. wyroki są, tak jak już mówiłem, ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą.

Treść wyroku wiąże prawnie wszystkie organy władzy publicznej oraz inne podmioty, w tym podmioty prawa prywatnego, przy czym bez znaczenia pozostaje

okoliczność, czy podmioty te były stroną postępowania przed Trybunałem. Odróżnia to wyroki Trybunału na przykład od orzeczeń sądów powszechnych, które co do zasady wiążą strony postępowania. Wyrok wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w dzienniku urzędowym – w przypadku ustaw jest to „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” – i z tą chwilą zakwestionowany przez Trybunał przepis traci moc obowiązującą. Wyjątkiem, o którym za chwilę państwu powiem szerzej, jest przypadek tak zwanego odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej przepisu. Wówczas wyrok wchodzi w życie po pewnym czasie.

Z kolei pojęcie mocy powszechnie obowiązującej kojarzone jest przede wszystkim z aktami prawa pozytywnego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a więc na przykład z ustawą. Istotą tych przepisów jest zakres ich obowiązywania. Potencjalnie mogą one wiązać wszystkie podmioty w państwie. A zatem moc powszechnie obowiązująca wyroku o niezgodności przepisu przejawia się przez swoją siłę uchylającą, to znaczy zdolność do eliminowania z systemu prawa aktów normatywnych albo ich fragmentów ze skutkiem dla wszystkich podmiotów. W tym znaczeniu wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma taką samą moc prawną jak ustawa.

W związku z omówionymi przed chwilą cechami prawnymi wyroku w nauce prawa sąd konstytucyjny opisywany jest także jako ustawodawca negatywny, czyli organ, którego decyzje, po pierwsze, posiadają walor prawotwórczy albo o skutkach zbliżonych do wypowiedzi prawodawcy – o tym przed chwilą państwu wspominałem – oraz, po drugie, jako organ, który ma za zadanie kontrolować i weryfikować legalność decyzji prawodawczych. W takim ujęciu sąd konstytucyjny nie dysponuje kompetencją do uzupełniania systemu prawa przez samoistną działalność prawotwórczą. Nie może on na przykład ustanowić przepisu zgodnego z konstytucją w miejsce regulacji, którą przed chwilą uchylił jako niekonstytucyjną, mimo że oczywiście wie, jakie są warunki brzegowe uchwalenia regulacji konstytucyjnej.

Ważnym zagadnieniem, które chciałbym szczególnie zaakcentować, jest tak zwany prawny obowiązek wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Ostateczność i moc powszechnie obowiązująca powodują, że w kategoriach ustrojowych wyrok Trybunału musi być przestrzegany, stosowany, a kiedy trzeba, również implementowany do systemu prawa. Mówiąc o implementowaniu, mam na myśli konieczność przeniesienia rozstrzygnięcia Trybunału do aktu normatywnego, na przykład ustawy, czy też, ujmując sprawę jeszcze inaczej, potrzebę odzwierciedlenia treści sentencji wyroku w odpowiedniej normie prawnej i wprowadzenie tej normy prawnej w życie. Obowiązek wykonywania orzeczeń Trybunału stanowi więc konsekwencję, po pierwsze, pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego jako sądu prawa odpowiedzialnego za kontrolę aktów normatywnych, po drugie, charakteru prawnego i zakresu oddziaływania wyroków, które wiążą wszystkie organy władzy publicznej, w tym, co też chciałbym zaznaczyć, ustawodawcę, a po trzecie, jest konsekwencją wymogów płynących z konstytucyjnych zasad państwa prawnego, legalizmu oraz nadrzędności konstytucji, które stanowią fundamenty ustroju naszego państwa.

Przejdę teraz do punktu drugiego, do rodzajów wyroków Trybunału Konstytucyjnego i przedstawię państwu krótką typologię wyroków wyodrębnioną według kryterium przedmiotu derogacji. Najczęstszym, a zarazem najbardziej typowym sposobem uchylania przepisu przez Trybunał jest tak zwane proste

stwierdzenie niekonstytucyjności aktu normatywnego lub jego części, wyrażające się w formule: przepis jest niezgodny z konstytucją. Na ekranie macie państwo przykład takiego wyroku i nie wiem, czy to widać, ale wyróżniony, pogrubiony jest fragment kluczowy dla tej postaci orzekania, który powoduje, że mamy do czynienia z wyrokiem o niekonstytucyjności. To jest sentencja jednego z wyroków. Wyrok dotyczy kodeksu handlowego, który wprawdzie już nie obowiązuje, ale to nie ma znaczenia. Przedmiotem uchylecia w takim wariantcie jest jednostka redakcyjna tekstu aktu normatywnego lub jej część, na przykład zdanie, która na skutek wejścia w życie wyroku Trybunału zostaje skreślona z tekstu aktu normatywnego.

Najczęstszym skutkiem prostej derogacji przepisu jest luka w prawie. Wykonanie wyroku powinno wówczas polegać na uzupełnieniu aktu normatywnego przez prawodawcę, aby można go było dalej stosować z zachowaniem ciągłości funkcjonowania danej instytucji prawnej. Błędem byłoby jednak zakładać, że każda ustawa musi zostać znowelizowana w sytuacji, gdy Trybunał zakwestionuje niektóre z jej unormowań. Nie potwierdza tego również praktyka. Są sytuacje, w których proste uchycienie przepisu przez Trybunał nie wymaga interwencji prawodawcy, ponieważ struktura aktu normatywnego pozostaje koherentna oraz zachowuje spójność aksjologiczną. Każdy przypadek wymaga więc osobnej analizy i rozstrzygnięć dostosowanych do okoliczności.

Dam państwu przykład. Proszę sobie wyobrazić przepis, który składa się z dwóch ustępów, przy czym ust. 1 zawiera zasadę ogólną, a ust. 2 wyjątek od tej zasady. Trybunał, uchylając wyjątek na przykład z takiego powodu, że narusza on zasadę równości wobec prawa, powoduje, że w systemie prawnym zostaje tylko zasada ogólna z ust. 1. Nie oznacza to, że ustawodawca musi ustanowić nowy wyjątek, ponieważ sytuacja prawna podmiotów do tej pory oceniana według wyjątku teraz będzie oceniana według zasady ogólnej. Zatem uchycienie wyjątku oznacza powrót do zasady ogólnej. Nie ma żadnej luki w prawie. W takich sytuacjach, jeżeli nie będzie innych powodów, Kancelaria Senatu nie będzie państwu rekomendowała wyroków do wykonywania, ponieważ już interwencja Trybunału powoduje, że system prawa może funkcjonować i jest zgodny z konstytucją.

Niekiedy Trybunał decyduje się na sformułowanie sentencji w sposób odbiegający od prostego schematu: przepis zgodny lub niezgodny z przepisem o wyższej mocy prawnej, czyli od tego schematu, który widzimy teraz na ekranie. Mianowicie Trybunał stwierdza zgodność lub niezgodność przepisu w określonym zakresie i mamy wówczas do czynienia z tak zwanym wyrokiem zakresowym albo w określonym rozumieniu. Nauka prawa i sam Trybunał nazywają takie wyroki wyrokami interpretacyjnymi.

To jest przykład wyroku zakresowego. Art. 226 kodeksu karnego w zakresie, w jakim itd. – tutaj Trybunał opisuje, w jakim zakresie jego zdaniem ten przepis jest niezgodny z konstytucją. Tak wygląda wyrok zakresowy. To również jest przypadek stwierdzenia niekonstytucyjności tej regulacji. A tak wygląda wyrok interpretacyjny. Jest tu charakterystyczny zwrot „artykuł rozumiany jako”, następnie jest tu opisane, jak Trybunał rozumie ten przepis, i tylko pod warunkiem takiego rozumienia tego przepisu może być on uznany za zgodny z konstytucją.

Opowiem państwu nieco szerzej o wyroku zakresowym, ponieważ ta formuła orzeczenia w ostatnich latach zdobyła sobie pewną popularność wśród sędziów

Trybunału, mroząc jednocześnie krew w żyłach co bardziej tradycyjnie nastawionym przedstawicielom nauki prawa konstytucyjnego. Trybunał posługuje się taką konwencją i trzeba ten fakt po prostu przyjąć do wiadomości. Posłużenie się przez Trybunał techniką wyroku zakresowego powoduje, że nawet przy stwierdzeniu niekonstytucyjności, czyli tak jak w tym przypadku, przepis formalnie pozostaje w ustawie, inaczej niż przy stwierdzeniu prostej niekonstytucyjności, kiedy przepis zostaje wykreślony. Ten przepis art. 226 §1 nadal pozostaje w ustawie, z tym że z tego przepisu uchylana jest norma prawna czy też jedna z norm prawnych w zakresie, w jakim Trybunał to ustali. Tym samym ustanowiony zostaje powszechnie obowiązujący zakaz takiego rozumienia przepisu, które mogłoby doprowadzić do jego odczytania i zastosowania w sposób sprzeczny z sentencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Intencją wydania wyroku zakresowego bywa przekonanie, że interwencja Trybunału Konstytucyjnego w sferę stanowienia prawa, po pierwsze, przybiera postać mniej intensywnej. Podkreśla się, że za sprawą wyroku zakresowego sąd konstytucyjny wypełnia swoją ustrojową funkcję, czyli uchyla niekonstytucyjną regulację, a jednocześnie nie wprowadza do systemu prawnego zmian, które byłyby ponad miarę, postępuje więc zgodnie z zasadą sędziowskiej wstrzeźliwości oraz interpretuje ustawę w zgodzie z konstytucją. Po drugie, intencją wydania wyroku zakresowego bywa przekonanie, nie zawsze potwierdzone w praktyce, że wyrok zakresowy nie tworzy luk w prawie, zwłaszcza luk konstrukcyjnych, czyli takich, których nie można wypełnić poprzez wykładnię. Ponieważ zaskarżony przepis formalnie nie zostaje skreślony z aktu normatywnego, można powiedzieć, że jednostka redakcyjna tekstu mimo orzeczenia Trybunału nadal istnieje.

Kancelaria Senatu będzie państwu jednak rekomendowała do wykonywania, do wdrażania wyroki zakresowe, dlatego że – proszę na to zwrócić uwagę – po wydaniu takiego wyroku w systemie prawa istnieje rozbieżność pomiędzy brzmieniem przepisu a jego treścią. Chodzi o to, że aby powiedzieć, jaka jest norma postępowania, jakie są na przykład prawa i obowiązki obywateli, nie wystarczy sięgnąć do „Dziennika Ustaw” i przeczytać przepis, ale trzeba również sięgnąć do „Dziennika Ustaw”, w którym ogłoszona jest sentencja wyroku, i zrozumieć, jaka część przepisu z poprzedniego „Dziennika Ustaw” zachowała się w praktyce. Powiem więcej, niekiedy trzeba sięgnąć również do uzasadnienia wyroku, który jest po pewnym czasie publikowany w zbiorach urzędowych Trybunału Konstytucyjnego, żeby zrozumieć, co jest napisane w sentencji. Zatem dla pewności prawa, po to, żeby uzgodnić brzmienie przepisu z jego treścią, wyroki zakresowe będziemy państwu rekomendowali do wykonywania.

Na koniec tej części wystąpienia chciałbym powiedzieć kilka słów o tak zwanym odroczeniu terminu utraty mocy obowiązującej przepisu. Zasadą jest, że uchylenie niekonstytucyjnego przepisu z systemu prawa następuje z dniem ogłoszenia wyroku w dzienniku urzędowym. Na mocy art. 190 ust. 3 konstytucji Trybunał uzyskał jednak kompetencję do tego, aby w szczególnych przypadkach przesunąć termin utraty mocy obowiązującej przepisu. Termin ten w przypadku ustaw może wynosić aż osiemnaście miesięcy, a w przypadku innych aktów normatywnych, na przykład rozporządzeń, dwanaście miesięcy. Celem odraczania jest między innymi unikanie sytuacji, w których w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego powstaje luka w prawie i jest to luka z jakiegoś powodu szczególnie dotkliwa. Trybunał zapewnia

w ten sposób ustawodawcy czas na dostosowanie systemu prawa do wyroku. Przykładem może być europejski nakaz aresztowania, który wymagał nowelizacji konstytucji. Było wiadomo, że jeżeli wyrok Trybunału wejdzie w życie z dnia na dzień, to w polskim systemie prawa przestaną istnieć podstawy prawne do stosowania tej instytucji. Choć przepis był niekonstytucyjny, to przez okres dwunastu czy osiemnastu miesięcy został on w sztuczny sposób podtrzymany, żeby ustawodawca miał czas na przygotowanie odpowiedniej nowelizacji.

Kolejny przypadek. Trybunał odracza termin utraty mocy obowiązującej przepisu wówczas, kiedy ma podejrzenie, że w ślad za jego orzeczeniem idą znaczne skutki dla budżetu, takie, które zagrażają na przykład równowadze finansów publicznych. Odraczając ten termin, Trybunał pozwala uwzględnić nowy stan prawny, zaistniały po wyroku Trybunału, ale dopiero od nowego roku budżetowego. Na przykład uchylenie przepisów podatkowych albo przepisów o zasadach finansowania samorządu terytorialnego może spowodować istotne ograniczenie wpływów albo zwiększenie wydatków, a takie niezaplanowane wpływy lub wydatki mogą naruszyć równowagę finansów publicznych i Trybunał bierze to również pod uwagę.

Trzecia sytuacja. Trybunał odracza termin utraty mocy obowiązującej przepisu wtedy, gdy istnieje możliwość tak zwanego wtórnego naruszenia praw i wolności jednostki. Trybunał opóźnia wejście w życie wyroku, ponieważ jego natychmiastowe działanie ponownie zmieniałoby na niekorzyść sytuację prawną podmiotu. Przykładem może być orzeczenie w sprawie rozporządzenia dotyczącego tak zwanej amnestii maturalnej. Uchylenie tego rozporządzenia z dnia na dzień, mimo że Trybunał stwierdził jego niekonstytucyjność, powodowało to, że niektórych czynności związanych z egzaminem maturalnym nie można by było przeprowadzić. Przykładem jest też derogacja ustawy o Narodowym Funduszu Zdrowia, którą Trybunał zakwestionował praktycznie w całości. Uchylenie tej ustawy wraz z dniem ogłoszenia wyroku w „Dzienniku Ustaw” spowodowałoby brak podstaw prawnych do funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej.

W kolejnym punkcie przedstawiamy Senat jako podmiot wykonujący wyroki Trybunału. Działalność orzecznicza Trybunału rodzi skutki dla systemu prawa. Stwierdzenie przez Trybunał niezgodności przepisu ustawy z konstytucją prowadzi do uchylenia niekonstytucyjnej regulacji ustawowej, a co za tym idzie, aktualizuje pytanie dotyczące potrzeby interwencji ustawodawcy. Podmioty, które dysponują prawem inicjatywy ustawodawczej, a więc posłowie, prezydent, Rada Ministrów, Senat, mają obowiązek bez zbędnej zwłoki podjąć działania zmierzające do wykonania wyroku. Nie jest jednak tak, że któryś z wymienionych podmiotów posiada wyłączność, ekskluzywne uprawnienie do wnoszenia projektów ustaw wdrażających orzeczenia sądu konstytucyjnego. Łatwo można więc dojść do wniosku, że w takich warunkach wiele zależy od tego, który z organów państwa posiadających inicjatywę ustawodawczą zdecyduje się na systematyczne i planowe realizowanie wyroków, który z nich podejmie trud, aby we własnym imieniu opracowywać projekty i przejąć na siebie obowiązek usuwania luk oraz przywracania spójności systemu prawa.

Wdrożenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego może przybierać różny kształt. Z teoretycznego punktu widzenia wybór środków, metod, instrumentów prawnych leży w gestii prawodawcy, który ma stosunkowo szeroki margines swobody regulacyjnej. Decydując się na wersję radykalną, prawodawca może dokonać deregulacji nawet całej

dziedziny stosunków społecznych, uznając, że należy wycofać się z dotychczasowej koncepcji prowadzenia polityki wewnętrznej, a więc niczego nie zmieniać, tylko uchylić jeszcze kilka przepisów i rozwiązać problem, przyjmując, że ustawodawca nie będzie się mieszał w sprawy, o których wypowiedział się Trybunał. Nie ma również przeszkód, aby prawodawca zaproponował koncepcję alternatywną do tej uchylonej, koncepcję, która oparta będzie na zupełnie nowych założeniach, preferujących odmienne rozwiązania co do meritum.

Niezależnie jednak od tego, jaki kierunek przybierze inicjatywa prawodawcza będąca reakcją na orzeczenie sądu konstytucyjnego, organy władzy wykonawczej i ustawodawczej muszą dokładać starań, aby zapewnić zgodność projektowanych przepisów z konstytucją. Wiele wskazówek legislacyjnych zawartych jest bezpośrednio w uzasadnieniu wyroku, na mocy którego przepis został uchylony. Organy te powinny również respektować inne ustalenia Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza te, które stanowią jego trwały dorobek orzeczniczy, potwierdzany w kolejnych rozstrzygnięciach, ustalenia tworzące tak zwane linie orzecznicze. Najbardziej oczywistą wskazówką jest zakaz przywracania do porządku prawnego niekonstytucyjnej regulacji, a więc zakaz ponownego uchwalania przepisu o treści uznanej przez sąd konstytucyjny za wadliwą. Uwzględnienie w trakcie procesu legislacyjnego sugestii Trybunału, sugestii, które notabene formułowane są zwykle z zachowaniem dużego stopnia abstrakcji, czyli nie dotyczą jednostkowych, konkretnych przypadków, opiera się również na kalkulacji czysto pragmatycznej. To znaczy taki sposób działania pozwala przypuszczać, że Trybunał, kontrolując przepisy w przyszłości, podtrzyma swój pogląd i potwierdzi zgodność ustawy z konstytucją, a co za tym idzie, potwierdzi trafność decyzji ustawodawcy.

Przejdę teraz do zaprezentowania punktu czwartego, dotyczącego elementów systemu wykonywania wyroków Trybunału przez Senat. Senacki model wykonywania orzeczeń zakłada stałe i bieżące informowanie o potrzebach i sposobie uzupełniania luk w ustawach, to jest obowiązek kancelarii, a także podejmowanie działań zmierzających do eliminowania niespójności w systemie prawa, które pojawiły się w związku z wydaniem przez Trybunał orzeczenia, to jest już działalność polityczna, należąca do państwa senatorów. System senacki pomyślany został jako jedno z zadań wśród ustrojowych funkcji Senatu, wydaje się bowiem, że w strukturze organów państwa to właśnie izba wyższa parlamentu, dysponująca prawem inicjatywy ustawodawczej, może skutecznie realizować obowiązki polegające między innymi na monitoringu skutków orzeczeń, wnoszeniu projektów ustaw wypełniających dyspozycje i sugestie sądu konstytucyjnego, a także ewentualnie na powiadamianiu innych organów państwa o potrzebie przygotowania odpowiednich zmian w ustawach. Tak jak już mówiłem, skupienie obowiązku wykonywania orzeczeń Trybunału w gestii jednego organu nie oznacza jego wyłącznej właściwości do przygotowywania inicjatyw ustawodawczych, oznacza jednak ustanowienie domniemania, że to przede wszystkim Senat będzie dbał o terminowe wdrażanie rozstrzygnięć sądu konstytucyjnego przy wykorzystaniu nie tylko instrumentów stricte legislacyjnych, ale także służąc współpracą i wymianą informacji z innymi podmiotami władzy publicznej.

System wykonywania wyroków przez Senat składa się z trzech etapów. Pierwszy etap to sporządzenie pisemnego opracowania na temat treści rozstrzygnięcia Trybunału oraz kierunków niezbędnych zmian w przepisach. To jest tak zwana

informacja Biura Legislacyjnego, którą państwo będziecie otrzymywać wraz z przystąpieniem do procesu wdrażania orzecznictwa. Drugi etap to opracowanie projektu ustawy wykonującej orzeczenie Trybunału bądź podjęcie przez Senat współpracy z właściwymi organami państwa w celu opracowania takiego projektu. Trzeci etap to wniesienie przez Senat do Sejmu inicjatywy ustawodawczej, mającej na celu wykonanie orzeczenia Trybunału.

Efektom pierwszego etapu jest pisemne opracowanie na temat orzeczenia, przygotowane przez Biuro Legislacyjne, prezentujące między innymi istotę rozstrzygnięcia Trybunału, podstawowe problemy prawne, wynikające z faktu uchylecia przepisu lub normy z systemu prawa, oraz założenia przyszłej regulacji, które mogłyby leż u podstaw inicjatywy senackiej. W zamyśle opracowanie ma być diagnozą stanu prawnego po wejściu w życie wyroku oraz stanowić punkt wyjścia dla dalszych czynności wdrażających wyrok. Każdy wyrok jest omawiany odrębnie, według ustalonego wzoru. Ten wzór macie państwo w tej chwili na ekranie. Każda informacja poświęcona jest jednemu orzeczeniu. Zawsze będzie miała taki układ, tak żebyście państwo wiedzieli, co gdzie się znajduje, mogli to łatwo odnaleźć i szybko dotrzeć do informacji, której aktualnie potrzebujecie. Tak jak mówiłem, to jest wzór, którego my się będziemy trzymali.

Opowiem państwu krótko o tym, co znajduje się w poszczególnych punktach informacji. Metryka orzeczenia zawiera podstawowe dane o wyroku, czyli datę wydania orzeczenia, sygnaturę akt, adres publikacyjny, skrótowe określenie przedmiotu rozstrzygnięcia. W punkcie drugim znajduje się rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego i tam wskazujemy, które przepisy zostały uchylone, oraz opisujemy problem konstytucyjny przy każdym uchylonym przepisie. A więc tutaj znajdują się motywy rozstrzygnięcia Trybunału. Punkt trzeci to termin na wykonanie wyroku. Zazwyczaj jest tak, że wyroki wchodzą w życie z dniem publikacji, zasadnicza większość orzeczeń zaczyna obowiązywać z momentem opublikowania w „Dzienniku Ustaw”. Zdarza się wspomniany przeze mnie termin odroczenia wejścia w życie przepisu. Będziemy tu wskazywali, jaki jest okres na przygotowanie wyroku, jeśli nastąpiło odroczenie. Będziemy wskazywali też na inne okoliczności, które wymuszają odpowiednie tempo pracy nad nowelizacją. W punkcie czwartym znajdują się wskazówki dla ustawodawcy wyrażane przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu. Bardzo często zdarza się, można powiedzieć, że coraz częściej, że Trybunał zawiera sugestie, adresuje sugestie do ustawodawcy. Te sugestie będą przedstawiane w punkcie czwartym, będziemy je wyodrębniali jako być może szczególnie cenne dla państwa informacje. W punkcie piątym znajduje się informacja o wykonywaniu orzeczenia przez inny podmiot. Niekiedy zdarza się, że podczas sporządzania informacji inne podmioty zdażyły zgłosić inicjatywę wykonującą wyrok i projekt ustawy znajduje się już w trakcie procesu legislacyjnego. Wówczas my nie dublujemy tej pracy, tylko wskazujemy tytuł projektu, etap prac legislacyjnych i ewentualnie sugerujemy, że być może należałoby się dokładnie przyjrzeć temu projektowi podczas późniejszych prac, kiedy ustawa uchwalona przez Sejm wpłynie do Senatu. W punkcie szóstym znajdują się założenia projektu ustawy senackiej wykonującej orzeczenie. Tutaj będzie opinia prawna na temat sposobu wykonania orzeczenia o charakterze ogólnym, kierunkowym. Będzie ona określała zakres, przedmiot, metodę regulacji. Staramy się przedstawiać państwu propozycję przepisów. Czasami to jest alternatywa, czasami kilka wersji, kilka

wariantów do wyboru. W punkcie siódmym znajduje się opinia o potrzebie wystosowania postanowienia sygnalizacyjnego przez marszałka. W zasadzie jest to punkt opcjonalny, konkurencyjny wobec punktu szóstego. Za chwilę opowiem państwu o tych orzeczeniach, których wykonania Senat nie będzie się podejmował czy też których wykonania my nie będziemy państwu rekomendowali.

Przejdę do etapu drugiego systemu wykonywania orzeczeń przez Senat, etapu najbardziej skomplikowanego. W rezultacie czy w efekcie na tym etapie powinien powstać projekt ustawy wykonującej wyrok. Procedura senacka wygląda w ten sposób, że marszałek Senatu kieruje wyrok wraz z omawiającą go informacją Biura Legislacyjnego do Komisji Ustawodawczej, wyznaczając komisji termin na rozpatrzenie sprawy. W wyniku swoich prac Komisja Ustawodawcza składa marszałkowi Senatu wnioski o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem ustawy wykonującej orzeczenie Trybunału, czyli gotowy projekt z uzasadnieniem, ewentualnie informuje marszałka o przyczynach niezłożenia wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Mogą być sytuacje, w których jest wyrok o niekonstytucyjności przepisu, ale nie będzie potrzeby wykonywania go przez Senat. To jest chociażby ten przypadek wyjątku od zasady, czyli gdy sam wyrok o niekonstytucyjności rozstrzyga sprawę.

Zainicjowana w ten sposób procedura toczy się później na ogólnych zasadach regulaminowych z nieznaczną modyfikacją dotyczącą skrócenia niektórych terminów. Wymagane jest więc przeprowadzenie projektu przez trzy czytania, które odbywają się na przemian w komisjach i na posiedzeniu plenarnym. Procedura kończy się podjęciem przez Senat uchwały o wniesieniu inicjatywy ustawodawczej, mającej na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

W tym miejscu chciałbym państwu zwrócić uwagę na jeden z istotnych przepisów Regulaminu Senatu, to jest nowy przepis, który wpływa na zakres przedmiotowy prac nad projektem ustawy. Mianowicie zgodnie z art. 85c Regulaminu Senatu projekt ustawy wykonującej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego oraz poprawki do tego projektu mają obejmować wyłącznie zmiany zmierzające do wdrożenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz ich niezbędne konsekwencje. Oznacza to, że senackie projekty wykonujące wyroki Trybunału mają jednolity charakter merytoryczny. Marszałek może odmówić poddania pod głosowanie poprawek wykraczających poza tak sformułowane ograniczenie. Z przepisu tego nie wynika, jaka ma być treść projektu, wynika tylko ograniczenie proceduralne, aby do projektu powstałego w procedurze, o której opowiadam, nie były wprowadzane przepisy, które nie mają związku z wyrokiem, z wykonaniem wyroku.

Ostatni etap wykonywania orzeczeń Trybunału to wniesienie przez Senat inicjatywy ustawodawczej do Sejmu albo wystosowanie przez marszałka Senatu postanowienia sygnalizacyjnego, wskazującego na potrzebę zgłoszenia inicjatywy ustawodawczej przez inny podmiot, ewentualnie wzywającego do podjęcia współpracy w celu wspólnego z Senatem wykonania orzeczenia.

Punkt piąty mojego wystąpienia dotyczy wyroków Trybunału podlegających wykonaniu przez Senat. Przedmiotem wykonania, wdrożenia będą te spośród wyroków Trybunału, które powodują pośrednie albo bezpośrednie skutki dla systemu prawa. W myśl Regulaminu Senatu marszałek kieruje do Komisji Ustawodawczej orzeczenia o niezgodności ustawy lub jej części, o zgodności ustawy lub jej części, z których to

orzeczeń wynika potrzeba dokonania zmian w ustawie – to może być chociażby wyrok interpretacyjny, który wcześniej państwu pokazywałem – oraz orzeczenia sygnalizujące uchybienia i luki w prawie, czyli tak zwane postanowienia sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego.

Wykonanie wyroku polegające na zgłoszeniu inicjatywy ustawodawczej ze swej istoty jest działaniem politycznym, stanowi element prowadzenia polityki państwa. Z tego punktu widzenia decyzja o konieczności podjęcia czynności prawodawczych wykonujących orzeczenie musi pozostawać w ręku osób sprawujących mandat senatorski, czyli państwa senatorów. Opracowania sygnalizujące potrzeby i założenia ewentualnych nowelizacji prawa, na przykład te sporządzane przez Biuro Legislacyjne, mają w tych warunkach walor informacyjny i doradczy.

Wśród wyroków Trybunału pojawiają się takie, których wykonanie jest, jak się wydaje, niekontrowersyjne politycznie. Chodzi zwłaszcza o wypełnianie zwykłych luk w prawie, uzupełnianie regulacji o charakterze proceduralnym, a także o inne zmiany, których zakres i treść nie jest trudna do ustalenia, a służby prawne Senatu będą w stanie na podstawie uzasadnienia wyroku i ogólnej wiedzy prawnej przygotować odpowiedni projekt inicjatywy. Statystycznie są to przypadki najczęstsze, około 80% wyroków ma właśnie taki niekontrowersyjny charakter, dotyczą one zwykłych życiowych spraw, nie są one nośne medialnie, a ich wdrożenie polega na wprowadzeniu prostych poprawek, które mają spowodować, że instytucje prawne nadal będą działały.

Niekiedy będą się jednak pojawiały orzeczenia, które ze względu na szczególną społeczno-polityczną nośność regulacji, stopień złożoności normowanej materii, koszty budżetowe ustawy lub obowiązek dokonania szeroko zakrojonych konsultacji w sprawie przygotowanego projektu będą musiały być opracowane przez Radę Ministrów lub przy ścisłej współpracy z Radą Ministrów jako podmiotem posiadającym profesjonalną wiedzę, specjalistów, ekspertów w danej dziedzinie, lub odpowiednio z innymi podmiotami. W takiej sytuacji rola Senatu działającego za pośrednictwem reprezentującego Senat na zewnątrz marszałka sprowadzi się do funkcji sygnalizacyjnej. W ten sposób Senat może przypominać o potrzebie podjęcia prac legislacyjnych i terminowym ich zakończeniu, ewentualnie wzywać do podjęcia współpracy w celu wspólnego wykonania orzeczenia.

Ze względu na zakres konstytucyjnych kompetencji Senatu i jego specyfikę ustrojową system wykonywania orzeczeń Trybunału będzie obejmował jedynie orzeczenia dotyczące przepisów lub norm ustawowych. Poza systemem pozostaną więc orzeczenia dotyczące niekonstytucyjności rozporządzeń, które to rozporządzenia powinny być przedmiotem zainteresowania organów państwa posiadających kompetencje do ich uchwalania i nowelizacji.

Podsumowując moją prezentację, chciałbym dodatkowo zwrócić uwagę, już bardzo krótko, na dwie sprawy. Po pierwsze, system wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego w Senacie, o którym państwu opowiedziałem, został wdrożony na początku bieżącego roku. Monitoring orzecznictwa obejmuje więc wszystkie orzeczenia, które ukazały się po 1 stycznia 2007 r. Kolejno, zgodnie z datą ukazywania się orzeczeń, sporządzane są do nich informacje Biura Legislacyjnego i orzeczenia te stają się przedmiotem prac senackich. Przed końcem ubiegłej kadencji udało się rozpatrzeć kilkanaście wyroków i kilka z nich zostało wniesionych do Sejmu.

Niestety, zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych, polegająca na tym, że parlament nowej kadencji nie kontynuuje procesów legislacyjnych rozpoczętych, lecz niezakończonych przez swojego poprzednika, spowodowała, że żaden z naszych projektów nie wszedł w życie. Prace nad tymi projektami chcielibyśmy powtórzyć, od tego chcielibyśmy rozpocząć wykonywanie z państwem wyroków w nowej kadencji Senatu. Po drugie, należy mieć również świadomość tego, że zainicjowanie procesu legislacyjnego przez Senat jest jedynie początkiem drogi ustawodawczej, jaką musi przejść każdy projekt, żeby stać się obowiązującym prawem. Naszą rolą jest opracowanie projektu i towarzyszenie mu we wszystkich kolejnych etapach procesu legislacyjnego. Jednak to, czy wyrok Trybunału zostanie wykonany, czy nasz projekt zostanie uchwalony, zależy również od Sejmu i prezydenta, a więc pozostałych podmiotów biorących udział w procedurze legislacyjnej. Dziękuję bardzo. Jeżeli państwo macie pytania, to chętnie na nie odpowiem. Dziękuję.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Rozpoczynamy blok pytań do naszego eksperta. Z uwagi chociażby na zmianę regulaminową, którą wprowadzaliśmy na ostatnim posiedzeniu, i stwierdzenie pana marszałka Senatu o dużych oczekiwaniach w kontekście roli Senatu podczas prac nad orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, prosiłbym oczywiście o zaangażowanie.

Już na tym etapie dyskusji chciałbym państwu przekazać, po konsultacjach z członkami Komisji Ustawodawczej, że my w ramach prac, które planujemy w początkowym okresie, zresztą mówił o tym nasz ekspert, będziemy się oczywiście zajmowali orzeczeniami niekontrowersyjnymi, a w szczególności tymi, które z powodu zasady dyskontynuacji nie zostały do końca opracowane. Właśnie tymi orzeczeniami komisja zajmie się na początku, żeby nie zaprzepaścić dorobku, pracy senatorów poprzedniej kadencji.

Otwieram dyskusję.

Mogą państwo kierować pytania do naszego eksperta.

Proszę bardzo.

Senator Janusz Rachoń:

Ja nie mam pytań, ale chcę się podzielić moją obserwacją. Chciałbym pogratulować prezentacji, niezmiernie profesjonalnego, niezmiernie konkretnego przedstawienia zagadnień. Mówiono mi o tym, zanim startowałem na senatora, że senackie Biuro Legislacyjne to jest niezmiernie profesjonalna jednostka – i ta prezentacja to potwierdza. Dziękuję bardzo.

(Główny Specjalista do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Piotr Radziewicz: Dziękuję. Przekażę pochwałę przełożonym.)

Senator Piotr Wach:

Ja chciałbym zapytać pana doktora o pana własną ocenę w takim na przykład zakresie, jak wyrok Trybunału Konstytucyjnego uznający za niekonstytucyjne pełnienie funkcji sędziowskich przez asesorów. Do której kategorii pan by to zaliczył? Czy jest to taka sprawa, którą my się możemy zajmować, czy raczej nie? Czy raczej

Ministerstwo Sprawiedliwości powinno tu mieć inicjatywę? Termin odroczenia w tym przypadku to chyba osiemnaście miesięcy, ja nie pamiętam dokładnie, ale należy to chyba do tej kategorii. Jaka jest pana ocena tej sprawy?

**Główny Specjalista do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Piotr Radzewicz:**

Wyrok dotyczący asesorów jest prawdopodobnie jedną z trudniejszych kwestii ustrojowych, które staną przed parlamentem tej kadencji. Mam na myśli te kwestie, o których dzisiaj już wiemy, bo za chwilę mogą pojawić się nowe. Niewykluczone, że trzeba będzie zmienić konstytucję, aby wdrożyć orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, lub całkowicie zmienić system naboru kadr do sądownictwa, powiedziałbym, tak od podstaw. Jest to więc materia, nad którą nie jest możliwa praca bez udziału Ministerstwa Sprawiedliwości. Osobiście uważam, że Ministerstwo Sprawiedliwości powinno mieć tu wiodącą rolę i pewnie tak będzie, bo nie słyszałem, aby uchylało się ono od tego obowiązku.

Gdy będę sporządzał dla państwa informację prawną na ten temat, bo te informacje prawne według schematu, który wcześniej zaprezentowałem, będę przygotowywał ja, to zapewne wskażę na złożoność materii oraz zasugeruję skontaktowanie się z Ministerstwem Sprawiedliwości po to, aby zapytać jego przedstawicieli, jak oni w tej procedurze widzą rolę Senatu. My oczywiście możemy im pewne sprawy ułatwić, możemy część spraw przejąć, nie jest też wykluczone, że podstawowe błędy tej ustawy można wyeliminować w Senacie, jeżeli jednak chodzi o koncepcję, to sugerowałbym raczej zakwalifikowanie tego orzeczenia do tych wyroków, w przypadku których potrzebna jest funkcja sygnalizacyjna marszałka Senatu.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Ja przepraszam, jeżeli pan senator pozwoli, to jeszcze w ramach informacji chciałbym coś dodać. Ja powiedziałem państwu o tym, że komisja w początkowym okresie prac chce procedować nad sprawami, które nie wywołują zbyt silnych emocji i nie są zbyt złożone w sensie merytorycznym. Sprawa asesorów zapewne do takich nie należy. Jednak omówiliśmy pewien scenariusz działania również w związku z tą sprawą, bo jest ona niewątpliwie jedną z najbardziej gorących. Najprawdopodobniej w przyszłym tygodniu zostanie zorganizowane spotkanie, w którym będą uczestniczyć panowie przewodniczący komisji, pan poseł Szarama z sejmowej Komisji Ustawodawczej, pan poseł Kalisz jako przewodniczący Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, oraz pan minister Cwiągalski. Być może formalnym organizatorem tego spotkania będzie pan marszałek Borsewicz. Następnie przedstawimy państwu informację o tym, jak chcielibyśmy nad tą sprawą procedować. Ja już rozmawiałem zarówno z przewodniczącym Szaramą, jak i z panem ministrem Cwiągalskim na temat pewnych kierunków współpracy. Sprawa ta będzie nas dotyczyła także z tego powodu, że praca naszej komisji będzie później przedstawiana na posiedzeniach plenarnych. W każdym razie, jeżeli ustalimy jakieś zasady, to natychmiast przekażę tę informację paniom i panom senatorom.

Proszę bardzo.

Senator Barbara Borys-Damięcka:

Dziękuję.

Nie jest to może pytanie bezpośrednio związane z tematem dzisiejszego szkolenia, ale bardzo mnie interesuje punkt widzenia pana jako przedstawiciela Biura Legislacyjnego Senatu na problem, który pojawił się w związku z panem Ołdakowskim. Na pewno wszyscy o tym słyszeli. Dlaczego o tym mówię? Ponieważ decyzja musiała zapaść bezpośrednio przed zaprzysiężeniem, a potem nie było już czasu na to, żeby omawiać sprawę w gremium legislatorów, bo to byłoby już po fakcie. Ja o to pytam, choć ja nie miałam tego dylematu, marszałek Borsewicz szczęśliwie nie miał ze mną problemu, bo moja decyzja była inna, ale mógł stanąć również wobec takiego problemu.

Moje pytanie jest takie. Czy Biuro Legislacyjne – wszystko jedno, Sejmu czy Senatu, w tej chwili jest to temat, który na pewno będzie się przewijał, ponieważ już wiemy, że w Sejmie pojawiło się przynajmniej sto czterdzieści sześć tego typu przypadków – w sytuacji gdy kandydaci przed zaprzysiężeniem dostarczają wraz z dokumentami opinie prawne, opinie prawne spoza Senatu czy Sejmu, ale autorstwa profesjonalnych, liczących się prawników, którzy są specjalistami w danej dziedzinie, nie powinno jednak brać tego pod uwagę i przystąpić do konsultacji, nie wiem, może nawet ze skierowaniem do Trybunału, gdyby nie chciał tego robić na przykład marszałek? W pierwszym odruchu marszałek chciał to zrobić, a potem pozostawił tę decyzję Sejmowi, sprawa zmiany ustawy itd.

Wydaje mi się, że w takich przypadkach zapada jednostronna decyzja biura prawnego czy Biura Legislacyjnego, może ja to źle rozgraniczam, Sejmu lub Senatu, a życie idzie do przodu i przynosi wiele, nawet w dziedzinie prawa, różnych spraw, które wymagałyby rozstrzygnięcia, chociażby po to, żeby uniknąć takiego prasowego zainteresowania i niemalże rozstrzygania spraw przez gazety i dywagacje.

Ja przepraszam, że w tym gremium zadaję to pytanie, ale widzę, że nie ma innych pytań, a wydaje mi się, że to jest dosyć istotne zagadnienie, bo w przyszłości będzie to dotyczyło nie tylko ludzi związanych z kulturą i sztuką, ale również z innymi dziedzinami na pograniczu samorządów i innych zawodów. Dziękuję.

**Główny Specjalista do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Piotr Radzewicz:**

To pytanie oczywiście nie jest związane z wykonywaniem wyroków, ale chętnie pani senator odpowiem. Z tego, co wiem, na podstawie tego, co zdołałem przeczytać w sprawie niepołączalności mandatu, to przypadek pana posła Ołdakowskiego był typowym sporem o to, jak należy interpretować prawo obowiązujące. Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora była nieco inaczej interpretowana przez służby prawne Kancelarii Sejmu i nieco inaczej przez pana posła Ołdakowskiego. Nie jestem pracownikiem Kancelarii Sejmu, ale z tego, co wiem, w tej sytuacji zostały zamówione ekspertyzy u tak zwanych ekspertów zewnętrznych, którzy potwierdzili racje pana posła Ołdakowskiego, mówiąc, że zakaz niepołączalności mandatu, który jego dotyczył, może być co najmniej przedmiotem sporu.

Jeżeli chodzi o ekspertyzy prawne i podejmowanie decyzji na ich podstawie, to nie można ich traktować jak Pismo Święte, bo decyzja zawsze należy do marszałka,

decyzje należą do osób, które są władne je podejmować, a ekspertyzy mają pomóc, są jednym z elementów przy podejmowaniu decyzji.

W tym przypadku proporcje były takie, że od dziesięciu czy dwunastu lat osobom, które były kierownikami instytucji należących do samorządu terytorialnego, w tym samorządowych instytucji kultury, zabraniano łączenia funkcji. Był zakaz. Wiem, że są jakieś statystyki Kancelarii Sejmu, w których odnotowano chyba kilkadziesiąt czy nawet więcej przypadków posłów, którzy rezygnowali w sytuacji podobnej do sytuacji pana posła Ołdakowskiego.

Nie wiem, dlaczego tym kazusem objęto tylko pana posła Ołdakowskiego, być może ci posłowie się o to nie upominali. Niezależnie od tego, tak się wydaje, rzeczywiście istnieje konieczność rozstrzygnięcia sporu o to, co z tego przepisu tak naprawdę wynika. Nie można przecież zakładać, że pan Ołdakowski nie ma racji. Przepraszam, że mówię konkretnie „pan Ołdakowski”, ale jest on niejako powodem omawiania tego przypadku.

Jeżeli zaś chodzi o możliwość nowelizacji... Pani senator wspomniała też o nowelizacji tej ustawy, tak? Czy ja może źle zrozumiałem?

(Senator Barbara Borys-Damięcka: Pan marszałek Komorowski zapowiedział, że podda to ocenie Sejmu, chodzi o zmianę w ustawie o wykonywaniu mandatu.)

Oczywiście to nie jest sprawa, która należy do prawników Kancelarii Senatu, ale ja zastanawiałem się nad tym, jak taka ustawa mogłaby wyglądać. Po pierwsze, musiałaby ona działać wstecz, musiałaby obejmować przypadki, które już się zdarzyły, bo weszłaby ona w życie, powiedzmy, za dwa tygodnie, za miesiąc czy za trzy miesiące. Po drugie, nie jest możliwe skonstruowanie ustawy, która dotyczyłaby tylko jednego posła. Trzeba by było wyodrębnić w przepisie jakąś grupę podmiotów, wszystkie osoby, które znajdują się czy pracują... Nie wiem, jak tę grupę się wyodrębni, ale z całą pewnością byłiby to samorządowcy, którzy pełnią funkcje...

(Głos z sali: ...muzea i inne...)

Tak. Ta grupa podmiotów byłaby określona w przepisie i do niej miałyby zastosowanie nowe zasady z mocą wsteczną. Przy czym byłyby to również inne osoby, w tym te, które formalnie już dzisiaj albo zrezygnowały z funkcji, albo nie mają mandatu. Po trzecie, dzisiaj konstrukcja wygaśnięcia mandatu ze względu na niepołączalność stanowisk jest taka, że jeżeli ktoś nie złoży oświadczenia o wyborze funkcji albo mandatu w terminie, to z mocy prawa mandat mu wygasa. Marszałek wprawdzie nie stwierdził wygaśnięcia mandatu, ale termin ustawowy minął. Można się zastanawiać nad tym, czy z faktu, że marszałek nie stwierdził wygaśnięcia mandatu, coś wynika dla statusu prawnego pana posła Ołdakowskiego, czy nie. Jest to jakiś element obrony. Gdyby przyjąć, że jest to czynność tylko potwierdzająca, deklaratoryjna, a tak naprawdę skutki wynikają z ustawy, to można by powiedzieć, że ten pan nie jest posłem. Zatem ustawa, która powstałaby w przyszłości, musiałaby zakładać przywrócenie mu mandatu. Choć nie jest tak, że pewne sprawy można cofnąć, bo tu zrealizował się pewien stan faktyczny. Tyle mogę o tym powiedzieć, ale proszę to traktować jako czysto moją opinię, jako...

Senator Barbara Borys-Damięcka:

Przepraszam bardzo, że poruszam tę sprawę w tym gremium i w tym momencie, ale ten kazus na pewno będzie się przewijał w „bedekerach” prawnych historycznie, przez wiele, wiele lat, dopóty, dopóki to się nie unormuje.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Jeżeli są jeszcze jakieś pytania, to prosimy.
Proszę bardzo.

Senator Piotr Zientarski:

À propos ustawy, o której mówili i pani senator, i pan doktor, to ja mogę powiedzieć, że prace nad zmianą ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora już się rozpoczęły i my jako Senat wystąpimy z inicjatywą. Będzie to dotyczyło nie tylko tego problemu, ale także wielu innych, między innymi bardzo istotnych problemów bytowych. Tak że mogę powiedzieć, że mamy to na uwadze.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Czy państwo mają jeszcze jakieś pytania?
Proszę, Panie Doktorze.

**Główny Specjalista do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Piotr Radzewicz:**

Korzystając jeszcze z okazji, że państwo jesteście tu w tak liczonym gronie, chciałbym dopowiedzieć słowo o wykonywaniu wyroków, bo umknęła mi jedna informacja, chodzi o skalę zaległości, jakie są w tej chwili. Otóż na wykonanie czeka około stu wyroków. Najstarszy wyrok, zdaje się, pochodzi z 1998 r., czyli sprzed dziewięciu lat, jeśli dobrze liczę. Przyjmując senacki system wykonywania wyroków, staramy się wdrażać te orzeczenia, które ukazały się po 1 stycznia bieżącego roku. Jeżeli uporamy się z bieżącym orzecznictwem, będziemy wracać do orzeczeń sprzed 1 stycznia 2007 r. To jest ta data graniczna, która przyjęliśmy, można powiedzieć, ten punkt zero, który jest dla nas istotny, żeby zatamować niejako narastanie spraw. Dziękuję.

Senator Piotr Wach:

Jeśli mogę jeszcze zapytać, to miałbym pytanie odnoszące się do tego, o czym pan teraz powiedział, a mianowicie do zaległości. Jeśli ja zrozumiałem ten system, to te wyroki wykonują się same. Wobec tego można sądzić, że jeżeli są jakieś sprawy bardzo stare, zaległe, to znaczy, że albo luki w prawie nie są dotkliwe, albo nie powoduje to żadnych prawdziwych skutków. Jak to właściwie jest?

**Główny Specjalista do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Piotr Radzewicz:**

Niestety, wyroki same wykonać się nie chcą. Przypadek, o którym państwu powiedziałem, kiedy jest zasada ogólna i wyjątek, i uchylenie wyjątku powoduje

powrót do zasady ogólnej, to jest pewien nadzwyczajny przypadek, raz na sto zdarza się taka sytuacja. Zazwyczaj w wyniku orzecznictwa Trybunału powstają luki w prawie, które należy uzupełnić, zaprojektować przepis zgodny z konstytucją i go uchwalić. Zatem potrzebna jest aktywność, inicjatywa podmiotów, które mają inicjatywę ustawodawczą, i podjęcie działań legislacyjnych.

Czy wyroki, które nie są wykonywane, są dotkliwe, czy nie? To może być kwestią sporu. Najstarszy, o którym mówiłem, dotyczy Funduszu Wczasów Pracowniczych. Majątek funduszu, zdaje się, już się rozszedł, są roszczenia, a nie ma podstaw prawnych i nie ma koncepcji, jak ten problem rozwiązać. Jest wiele przepisów, które dotyczą, tak jak mówiłem, zwykłych życiowych ludzkich spraw, ubezpieczeń społecznych, zasiłków. Życie toczy się dalej, luki pozostają, a podmioty, którym Trybunał, uchylając przepis, przyznał rację, nie mogą realizować swoich uprawnień, bo nie mają podstaw prawnych.

Senator Zbigniew Meres:

Może w takim razie można byłoby sprecyzować, jaka jest przyczyna takich zaległości.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

(Piotr Radzewicz: Ja chyba poproszę pana przewodniczącego o pomoc.)

(Wesołość na sali)

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Ja może, uciekając od tego pytania, powiem, że jeśli chodzi o niewykonane dotychczas wyroki, w odniesieniu do których Senat szóstej kadencji przedłożył już Sejmowi projekty, to jest sześć takich projektów i nimi zajmiemy się na początku, aby nie pogłębiać tego stanu czy nie powodować, powiedziałbym, narastania orzeczeń niezrealizowanych.

Panie i Panowie Senatorowie, czy są jeszcze jakieś pytania?

Skoro nie ma pytań, to chciałbym wszystkim bardzo gorąco podziękować za uczestnictwo w szkoleniu. Zapewne pan doktor będzie do państwa dyspozycji także po spotkaniu.

Zamykam posiedzenie komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 13 minut 01)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851