



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(1866)

350. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 23 listopada 2010 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2010 r. dotyczącego ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi (sygn. akt Kp 9/09).
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r. dotyczącego ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (sygn. akt K 35/09).

(Początek posiedzenia o godzinie 18 minut 03)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

W porządku obrad naszego posiedzenia przewidziane są dwa punkty – rozpatrzenie dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

W pierwszej kolejności rozpatrzmy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2010 r. dotyczący ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi.

Bardzo proszę pana doktora Jarentowskiego o zreferowanie treści rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

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

Dziękuję bardzo.

Ustawą z czerwca 2009 r. zmieniono ustawę o obrocie instrumentami finansowymi. Zakwestionowany przepis zaskarżony został przez prezydenta w trybie kontroli prewencyjnej, to znaczy przed podpisaniem ustawy. Ustawą tą dokonano trzech zmian w ustawie o obrocie instrumentami finansowymi, ich merytoryczna treść w gruncie rzeczy nie jest najważniejsza, więc powiem tylko tyle, że pierwsza zmiana polegała na tym, że w art. 23 uchylono ust. 4, co oznaczało zmniejszenie ograniczeń w zakresie możliwości wypłaty dywidendy na rzecz akcjonariuszy spółek prowadzących Giełdę Papierów Wartościowych w przypadku, gdy akcjonariuszem większościowym jest Skarb Państwa. Druga zmiana polegała na tym, że w art. 23 nadano nowe brzmienie ust. 5, co było techniczną konsekwencją uchylecia ust. 4. A trzecia zmiana polegała na tym, że w art. 46 uchylono ust. 4, co oznaczało wprowadzenie możliwości wypłaty dywidendy z akcji Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych. Problem polegał na tym, że podobnych, choć nie identycznych zmian, dokonano ustawą z września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi. W ustawie tej uchylono cały art. 23 oraz art. 46 ust. 4 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi. Tę wcześniejszą ustawę nowelizującą, z 2008 r., prezydent również skierował w trybie kontroli prewencyjnej do Trybunału. Kwestionował jednak wtedy inne przepisy, merytoryczne, dotyczące Narodowego Banku Polskiego.

W przypadku tej pierwszej nowelizacji Trybunał orzekł, że część kwestionowanych przepisów jest niezgodna z konstytucją, lecz nie są one nierozzerwalnie związane

z całą ustawą. Wobec tego pozostałe przepisy ustawy nowelizującej mogły wejść w życie, w tym przepis uchylający art. 23 i art. 46 ust. 4 ustawy o obrocie. I tak też się stało.

Zanim jednak Trybunał wydał wyrok, ustawodawca, na wniosek grupy parlamentarzystów, uchwalił po raz drugi uchylene art. 23 ust. 4 i zmianę ust. 5 oraz uchylene art. 46 ust. 4. W konsekwencji mieliśmy do czynienia z sytuacją, w której jedna nowelizacja, z 2008 r., była jeszcze przedmiotem postępowania przed Trybunałem, a jednocześnie druga nowelizacja, bardzo podobna, była przedmiotem postępowania ustawodawczego. I gdyby ustawa nowelizująca z 2009 r., czyli ta późniejsza nowelizacja, weszła w życie wcześniej niż ustawa nowelizująca z 2008 r., to oznaczałoby to, że ta druga uchyla przepisy, z których część już nie istnieje. Gdyby natomiast wcześniej weszła w życie ustawa z 2008 r., to oznaczałoby to, że ustawa z 2009 r. nakazywałaby uchylene dwóch przepisów, które nie istnieją oraz zmianę jednego przepisu, który nie istnieje.

I tutaj powołano się na art. 2 konstytucji, w którym jest mowa o zasadzie poprawnej legislacji ustanawiającej, między innymi, zakaz stanowienia przepisów w sposób, który powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnego i logicznego funkcjonowania oraz spójnej i systemowej interpretacji. Trybunał zastrzegł, że konstytucja, co do zasady, nie wyklucza wprowadzania zmian w ustawie w sytuacji, gdy wcześniej uchwalona nowelizacja tej ustawy stanowi przedmiot postępowania przed Trybunałem. Zwrócił jednak uwagę, że w rozpatrywanej sprawie ustawodawca miał świadomość, że wcześniej uchwalona, częściowo pokrywająca się nowelizacja oczekuje na orzeczenie TK i że staranność wymagałaby od legislatora wzięcia pod uwagę tego faktu przy uchwalaniu drugiej nowelizacji. Chodzi tu, między innymi, o przepisy przejściowe, przepis o wejściu w życie ustawy. Mimo ostrzeżeń sejmowych legislatorów, parlamentarzysty nie wzięli pod uwagę ryzyka z tym związanego. Gdyby bowiem obie ustawy nowelizujące weszły w życie, najpierw na przykład ustawa z 2008 r., a potem z 2009 r., doprowadziłyby to do niepewności adresatów, między innymi, co do tego, czy uchylene w 2009 r. po raz kolejny niektórych przepisów nie oznacza, że one wcześniej obowiązywały, choć uchylono je w 2008 r., oraz co do tego, czy zmiana nieistniejącego przepisu art. 23 ust. 4 oznacza, że on istniał albo też że przez jakiś czas nie istniał, a teraz się go przywraca, choć w innym brzmieniu. I Trybunał stwierdził, że celowość i ewentualna zasadność merytoryczna wprowadzania w życie danych regulacji – przepisy te nie były przecież merytorycznie kwestionowane – nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów jest złamaniem zasady poprawnej legislacji z art. 2 konstytucji.

Żaden formalnie uprawniony podmiot nie wniósł do Sejmu projektu ustawy nowelizującej czy poprawiającej zakwestionowaną ustawę. Ustawa z 2008 r. weszła w życie, uchylila cały art. 23 oraz art. 46 ust. 4, a o to też chodziło w późniejszej nowelizacji. Dlatego nie ma luki w prawie, a zatem wykonanie wyroku nie jest celowe. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z panów senatorów chciałby się wypowiedzieć w tej kwestii? Nie widzę chętnych.

Ja również przyłączam się do opinii przedstawionej przez pana Jarentowskiego, że nie ma luki prawnej, w związku z tym nie ma potrzeby wdrażania procedury czy nadawania biegu legislacyjnego dokumentowi związanemu z wykonywaniem tego orzeczenia. I taki wniosek składam.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (6)

Jednomyślnie.

Dziękuję bardzo.

Przystępujemy do punktu drugiego, a mianowicie do rozpatrzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r. – sygnatura akt K 35/09 – dotyczącego ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

W tej sprawie również sprawozdawcą z ramienia Biura Legislacyjnego jest pan doktor Jarentowski.

Bardzo proszę, Panie Doktorze.

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

W wymienionym orzeczeniu Trybunał stwierdził niezgodność art. 20 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, który przewiduje, że zadania i organizację Biura Rzecznika Praw Obywatelskich określa statut, który nadaje marszałek Sejmu na wniosek rzecznika. Przepis ten powstał w okresie obowiązywania konstytucji z 1952 r., która, po pierwsze, przewidywała, że „Najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm”, a po drugie, nie ustanawiała zasady niezależności i niezawisłości rzecznika. Wtedy rzecznik nie był jeszcze w ogóle wymieniany w konstytucji, był tylko organem ustawowym.

W dotychczasowej praktyce, gdy rzecznik występował o nadanie lub zmianę statutu biura rzecznika, marszałek takie propozycje akceptował. Kiedy jednak w styczniu 2009 r. rzecznik wystąpił do marszałka z wnioskiem o zmianę statutu biura, marszałek po dziewięciu miesiącach przedstawił pisemną odmowę zmiany statutu, przedstawiając jednocześnie własne sugestie w sprawie struktury organizacyjnej biura.

Art. 210 konstytucji przewiduje, że „Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie”. Zaś art. 93 konstytucji, a w szczególności jego pierwsze dwa ustępy przewidują, że „Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów”. W doktrynie przyjmuje się, że art. 93 – choć mówi on tylko o wewnętrznych aktach normatywnych wydawanych przez organa administracji rządowej – dotyczy również wewnętrznych aktów normatywnych wydawanych przez inne organy władzy publicznej, w tym, między innymi, przez marszałka Sejmu.

Przewidziana przez art. 210 konstytucji niezależność rzecznika „odnosi się do urzędu, zaś niezawisłość – do piastującej ów urząd osoby (...). Innymi słowy niezależność cechuje Rzecznika jako organ państwa, niezawisłość winna zaś być przedmiotem «substratu osobowego» tego organu. Sama niezależność od innych organów państwa

oznacza zakaz tworzenia pomiędzy Rzecznikiem a innymi organami więzi strukturalnych czy funkcjonalnych, które mogłyby prowadzić do zależności Rzecznika od tych organów. Ograniczenie to nie dotyczy (...) wypadków dopuszczanych przez samą konstytucję lub ustanowionych w ustawach, ale w zgodzie z zasadami konstytucyjnymi (...). Niezależność od innych organów oznacza, że żaden z nich nie może Rzecznikowi nakazać ani zakazać czegokolwiek, co mieści się w zakresie jego konstytucyjnych zadań i określonych ustawą kompetencji”.

Nadanie „statutu Biura ma znaczenie nie tylko dla samego Biura (...), ale bezpośrednio rzutuje też na sytuację Rzecznika, organu państwa odpowiedzialnego za ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Można przyjąć, że żaden organ państwa, a więc również Rzecznik, nie mógłby właściwie wypełniać konstytucyjnych obowiązków, będąc pozbawionym fachowego zaplecza, biura, kancelarii. Na należyte wykonanie tych obowiązków zasadniczy wpływ ma nie tylko istnienie, ale i odpowiednia organizacja owego zaplecza. Innymi słowy, determinowany postanowieniami statutu kształt organizacyjny Biura ma realny wpływ na sprawność działania Rzecznika”.

„Skoro Rzecznik jest organem niezależnym, a na należyte wykonywanie przezeń obowiązków zasadniczy wpływ ma istnienie i właściwa organizacja fachowego zaplecza, to uznać trzeba, że Rzecznik winien dysponować szeroką swobodą (...) ukształtowania struktury oraz trybu pracy podległego mu aparatu urzędniczego. Nie ulega kwestii, że konstytucyjnie zadekretowana niezależność Rzecznika zakazuje ustawodawcy ustanawiania takich więzów strukturalnych i funkcjonalnych, które mogłyby uzależnić Rzecznika od innych organów władzy publicznej”.

Konstytucja przewiduje co prawda, że rzecznik praw obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu, że odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie oraz że corocznie informuje Sejm i Senat o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. Nie może to jednak oznaczać, że ustawodawca może interpretować owe przepisy konstytucji rozszerzająco i ustanawiać regulacje, które wprowadzałyby uzależnienie rzecznika od innych organów.

Odnośnie do kolejnego wzorca konstytucyjnego – czyli tego z art. 93 konstytucji – Trybunał stwierdził, że „Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest w żadnym wypadku jednostką organizacyjnie podległą Sejmowi ani jego Marszałkowi, skoro Sejm nie stoi na pozycji nadrzędnej wobec Rzecznika, to tym bardziej na pozycji takiej nie stoi organ wewnętrzny Sejmu – Marszałek. W konsekwencji Marszałek Sejmu nie może wydawać aktów normatywnych regulujących funkcjonowanie Rzecznika i jego aparatu pomocniczego”.

Zważywszy na to, że derogowanie ze skutkiem natychmiastowym tego zakwestionowanego przepisu – będącego przecież podstawą obowiązywania statutu biura – oznaczałoby również automatyczną utratę mocy przez ów statut, Trybunał postanowił, że zakwestionowany przepis traci moc obowiązującą po upływie roku od ogłoszenia wyroku.

Dotychczas nikt nie wniósł inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie. W propozycji biura wykraczamy nieco poza nowelizację samego ust. 2. Proponujemy, by miał on następujące brzmienie: „Zadania i organizację Biura określa statut nadawany przez Rzecznika”. Czyli znika ta część normy, w której była mowa o tym, że ten statut nadaje marszałek, a pojawia się norma, że statut nadaje rzecznik.

Jednocześnie idąc śladem tej części uzasadnienia wyroku, która dotyczy niezależności organizacyjnej i funkcjonalnej rzecznika, proponuje się, by zastępcy rzecznika – ich liczba nie ulega zmianie – byli powoływani i odwoływani samodzielnie przez rzecznika. Z punktu widzenia przepisów konstytucji oraz ustawy o rzeczniku zastępcy rzecznika są zwykłymi pracownikami biura i stosuje się do nich, tak jak do innych pracowników, ustawę o pracownikach urzędów państwowych. Jedynie ustawa z lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wyróżnia zastępcę rzecznika, przewidując, że jego wynagrodzenie, tak jak samego rzecznika, określa prezydent oraz że na czas zajmowania stanowiska przysługuje mu lokal służący do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Zastępca rzecznika nie posiada własnych kompetencji, może on być w nie wyposażony, tak jak inni pracownicy biura, tylko przez samego rzecznika.

Należy też dodać, że w przypadku innych organów konstytucyjnych nie przewiduje się, by pracownicy ich aparatu pomocniczego byli powoływani przez inny organ niż organ obsługiwany. Inne rozwiązania obowiązują w przypadku takich organów jak Trybunał Konstytucyjny czy Sąd Najwyższy. Prezydent powołuje nie tylko prezesa Trybunału i pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, lecz także wiceprezesa Trybunału i prezesów Sądu Najwyższego. Jednakże trybunał i Sąd Najwyższy są organami kolegialnymi, a wiceprezes TK i prezesi SN nie są pracownikami biur, tylko członkami owego organu kolegialnego. A ponadto takie rozwiązania kreacyjne przewiduje sama konstytucja. Nie można więc porównywać funkcji zastępcy rzecznika z funkcją wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto Trybunał Konstytucyjny też ma własne biuro, tak jak Sąd Najwyższy, i marszałek Sejmu nie powołuje ani szefa Kancelarii Sądu Najwyższego czy NSA, ani szefa Biura Trybunału Konstytucyjnego, ani zastępców tych szefów. Tym bardziej nieuzasadnione jest, aby dokonywano tego w odniesieniu do biura.

Dlatego proponuje się, by ust. 3 art. 20 otrzymał następujące brzmienie: „Rzecznik może powołać nie więcej niż trzech zastępców Rzecznika – tak jak do tej pory – w tym zastępcę do spraw żołnierzy. Rzecznik odwołuje zastępców rzecznika”.

Do tej pory to marszałek powoływał zastępców rzecznika na wniosek rzecznika, co również mogłoby powodować, że marszałek wpływałby na sposób wykonywania konstytucyjnych obowiązków przez rzecznika.

Analogiczne przepisy Biuro Legislacyjne proponuje znowelizować w ustawie o rzeczniku praw dziecka. Rzecznik praw dziecka co prawda nie jest organem, któremu konstytucja przyznaje niezawisłość i niezależność, ale ustawa ukształtowała ten urząd w sposób podobny do urzędu rzecznika praw obywatelskich. Dlatego proponujemy znowelizować również te przepisy, i takie jest stanowisko biura w informacji, datowanej 2 listopada.

Chciałbym jeszcze poinformować państwa, że 12 listopada wpłynęło pismo od zastępcy szefa Kancelarii Sejmu z informacją, iż w Sejmie zostały podjęte wstępne prace nad przygotowaniem nowelizacji ustawy o rzeczniku praw obywatelskich, której celem ma być dostosowanie tej ustawy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z października 2010 r. Fakt, że przysłał to pismo nie przewodniczący komisji, a zastępca szefa kancelarii, świadczy, że te prace jeszcze nie przybrały postaci inicjatywy, lecz są pracami na poziomie urzędniczym, czyli prawdopodobnie Biura Legislacyjnego Sejmu. Decyzja o tym, czy należałoby podjąć inicjatywę, czy też nie, należy do komisji, tak samo, jeżeli chodzi o uwzględnienie tego pisma. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Pozwolicie państwo, że na początek udzielię głosu samemu sobie.

Jest to kwestia natury konstytucyjnej, a ja w ostatnim czasie w sposób szczególny problemy konstytucyjne, powiedziałbym, studiuje czy interesuje się tymi problemami. Uważam, że taką inicjatywę jak najbardziej należy podjąć, zarówno jeśli chodzi o rzecznika praw obywatelskich, jak i – analogicznie – rzecznika praw dziecka.

Uzasadnienie Trybunału jest jednoznaczne, to nie podlega dyskusji. Jednoznaczne jest również to, że spójność systemu prawnego wymaga znowelizowania również ustawy o rzeczniku praw dziecka. Skoro ta inicjatywa nie została jeszcze podjęta – a nawet gdyby została, to i tak mamy praktykę, że robimy swoje, najwyżej te dwie inicjatywy, jeśli by była ta sejmowa, się spotkają – w związku z tym uważam, że powinniśmy jak najszybciej z tą inicjatywą wystąpić. I taki wniosek zgłaszam.

Czy panowie senatorowie chcieliby zabrać głos w dyskusji? Nie widzę chętnych.

Dziękuję bardzo.

A więc przystępujemy do głosowania.

Kto jest za skierowaniem do marszałka wniosku o nadanie biegu legislacyjnego tej inicjatywie? (6)

Jednomyślnie.

Państwo pozwolą, że ja przyjmę obowiązki sprawozdawcy – jeżeli oczywiście nie będzie innych propozycji.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, procedowaliśmy dość sprawnie i wyczerpaliśmy porządek obrad.

Następne posiedzenie będzie wspólne z Komisją Rodziny i Polityki Społecznej, w sali obok. A teraz mamy trzydzieści pięć minut przerwy.

Dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 18 minut 24)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851