



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 6 listopada 2007 r.

Druk nr 6

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 101 Regulaminu Senatu my, niżej podpisani senatorowie, wnosimy projekt uchwały

w sprawie zmiany Regulaminu Senatu.

Do reprezentowania nas w dalszych pracach nad tym projektem uchwały upoważniamy senatora Piotra Zientarskiego.

(-) Mieczysław Augustyn
(-) Stanisław Bisztyga
(-) Piotr Głowski
(-) Michał Okła
(-) Andrzej Owczarek
(-) Krzysztof Piesiewicz

(-) Zbigniew Szaleniec
(-) Andrzej Szewiński
(-) Grażyna Sztark
(-) Piotr Wach
(-) Piotr Zientarski

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

w sprawie zmiany Regulaminu Senatu

Art. 1.

W uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2002 r. Nr 54, poz. 741, z 2004 r. Nr 15, poz. 232 i Nr 18, poz. 302, z 2005 r. Nr 65, poz. 894, Nr 71, poz. 975 i Nr 84, poz. 1201, z 2006 r. Nr 21, poz. 232, Nr 36, poz. 392 i Nr 85, poz. 859 oraz z 2007 r. Nr 15, poz. 156 i Nr 48, poz. 565) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 15 w ust. 1:

a) uchyla się pkt 1a,

b) pkt 3 otrzymuje brzmienie:

"3) Nauki, Edukacji i Sportu,";

2) w art. 54 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

"4. Marszałek Senatu nie poddaje pod głosowanie:

1) wniosków do uchwały Sejmu, o której mowa w art. 72 ust. 1, wykraczających poza zakres określony w art. 72 ust. 3,

2) wniosków do projektu, o którym mowa w art. 85a ust. 3 pkt 1, wykraczających poza zakres określony w art. 85c.";

3) po dziale IX dodaje się dział IXa w brzmieniu:

"Dział IXa

Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

Art. 85a. 1. Marszałek Senatu kieruje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego:

1) o niezgodności ustawy lub jej części,

2) o zgodności ustawy lub jej części, z którego treści wynika potrzeba dokonania zmian w ustawie,

3) sygnalizujące uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej

do Komisji Ustawodawczej, zlecając jej zbadanie konieczności podjęcia działań ustawodawczych w tym zakresie.

2. Kierując orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego do Komisji, Marszałek Senatu wyznacza jej termin na rozpatrzenie sprawy. Przewodniczący Komisji może wystąpić do Marszałka Senatu o przedłużenie tego terminu.

3. Po rozpatrzeniu sprawy Komisja:

1) składa do Marszałka Senatu wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem ustawy wykonującej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego albo

2) informuje Marszałka Senatu o przyczynach niezłożenia wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej.

Art. 85b. Marszałek Senatu może zwrócić się do właściwych organów państwa z wnioskiem o podjęcie współpracy w celu wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Art. 85c. Projekt, o którym mowa w art. 85a ust. 3 pkt 1, oraz wnioski o wprowadzenie poprawek do tego projektu mogą obejmować wyłącznie zmiany zmierzające do wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz ich niezbędne konsekwencje.

Art. 85d. Sprawozdanie, o którym mowa w art. 80 ust. 2, przygotowywane jest w terminie nie dłuższym niż 21 dni.

Art. 85e. O wniesieniu do Sejmu inicjatywy ustawodawczej wykonującej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Marszałek Senatu zawiadamia także Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

Art. 85f. Do postępowania z projektami ustaw wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stosuje się przepisy działu IX, chyba że przepisy niniejszego działu stanowią inaczej.";

4) dotychczasowy dział IXa oznacza się jako dział IXb oraz dotychczasowy art. 85a oznacza się jako art. 85g;

5) w załączniku do uchwały:

a) uchyla się pkt 1a,

b) pkt 3 otrzymuje brzmienie:

"3) Komisji Nauki, Edukacji i Sportu - organizacja i rozwój badań naukowych, system kształcenia i wychowania, system doskonalenia zawodowego nauczycieli i kadry naukowej, sprawy dzieci i młodzieży, poradnictwo zawodowe dla

młodzieży oraz przygotowanie absolwentów szkół średnich i wyższych do zatrudnienia, kultura fizyczna i sport, organizacja instytucji naukowych i oświatowych, współpraca naukowa z zagranicą;"

Art. 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

1. Cele nowelizacji

Projekt zmiany Regulaminu Senatu ma na celu:

- 1) stworzenie podstaw prawnych oraz wewnętrznych procedur dla podejmowania przez Senat czynności mających doprowadzić do wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (art. 1 pkt 2, 3 i 4 projektu), oraz
- 2) dokonanie zmian dotyczących stałych komisji senackich polegających na ustanowieniu Komisji Nauki, Edukacji i Sportu w miejsce Komisji Kultury Fizycznej i Sportu oraz Komisji Nauki i Edukacji (art. 1 pkt 1 i 5 projektu).

2. Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (art. 1 pkt 2, 3 i 4 projektu)

Obowiązek wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stanowi konsekwencję jego pozycji ustrojowej, jako „sądu prawa” odpowiedzialnego za kontrolę konstytucyjności aktów normatywnych. W polskim porządku prawnym Trybunał jest jedynym podmiotem, któremu przysługuje kompetencja do oceny legalności, a także możliwość uchylania przepisu ustawy ze skutkiem *erga omnes*. Nie bez znaczenia dla praktycznej skuteczności rozstrzygnięć Trybunału pozostaje również ich charakter prawny oraz zakres oddziaływania. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji: „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.”

Aktualnie obowiązujące przepisy Regulaminu Senatu zawierają tylko ogólne regulacje o „postępowaniu w sprawie inicjatyw ustawodawczych”. Nie wyłączają one możliwości prawnej uchwalania projektów ustaw wykonujących wyroki TK. W praktyce stanowią one jednak „instrumentarium” w zbyt małym stopniu odpowiadające specyfice skutków prawnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Wydaje się więc ze wszech miar pożądane, aby działania zmierzające do uzupełniania luk w prawie, które powstały w wyniku uznania przepisu za niezgodny z Konstytucją, uzyskały trwałe podstawy prawne i były traktowane jako jedno z ustrojowych zadań izby wyższej Parlamentu. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym żaden z organów państwa uprawnionych do wnoszenia inicjatyw ustawodawczych nie zdecydował się na planowe i systematyczne realizowanie dyspozycji wyroków sądu konstytucyjnego. Senat – chociażby z uwagi na swoją konstytucyjną rolę – jest miejscem gdzie obowiązki te mogłyby być na zasadzie domniemania wypełniane. Sugestie, aby to właśnie Senat wykonywał orzeczenia Trybunału zgłaszane są również w debacie publicznej (por. np.: wypowiedzi byłego Prezesa TK M. Safjana

w: *Niekonstytucyjne prawo trzyma się mocno* – „Rzeczpospolita” Nr 154 z 4 lipca 2006 r.; wywiad z Prezesem TK J. Stępnem zatytułowany: *Powaga władzy zawsze zależy od powagi prawa* – „Rzeczpospolita” nr 291 z 7 grudnia 2006 r.).

Artykuł 85a

Artykuł 85a stwierdza, że do Komisji Ustawodawczej kierowane będą wszystkie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy lub jej części, orzeczenia o zgodności ustawy lub jej części, z których treści (sentencji lub uzasadnienia orzeczenia) wynika konieczność dokonania zmian w ustawach, oraz orzeczenia sygnalizujące uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Tym samym na Komisji Ustawodawczej – co *nota bene* przewidują już aktualnie obowiązujące przepisy (pkt 13 załącznika do Regulaminu Senatu) – spoczywał będzie obowiązek oceny, czy przesłane do niej orzeczenie wymaga podjęcia działań ustawodawczych przez Senat. W myśl art. 85a ust. 3 – po rozpatrzeniu sprawy na posiedzeniu – Komisja Ustawodawcza ma dwie możliwości:

(a) składa do Marszałka Senatu wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem ustawy wykonującej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego

(b) albo stwierdza brak potrzeby uchwalania ustawy przez Senat, po czym informuje Marszałka Senatu o przyczynach niezłożenia wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej.

Marszałek Senatu obligatoryjnie wyznacza Komisji Ustawodawczej termin na podjęcie decyzji w sprawie wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (na rozpatrzenie sprawy).

Artykuł 85b

Wśród orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego mogą pojawiać się takie, które – ze względu na np. szczególną społeczno-polityczną nośność regulacji, stopień złożoności normowanej materii, jej koszty budżetowe lub obowiązek dokonania szeroko zakrojonych konsultacji w sprawie przygotowanego projektu – będą musiały być opracowane z bezpośrednim udziałem innych organów państwa (np. Rada Ministrów). W takiej sytuacji art. 85b upoważnia Marszałka Senatu do występowania z „wnioskiem”.

Regulacja ta nie stanowi co prawda źródła obowiązku prawnego dla adresatów wystąpienia Marszałka Senatu (nie zobowiązuje prawnie do podjęcia działań sugerowanych przez Marszałka), może być natomiast traktowana jako uzasadnienie kompetencji Marszałka (podstawa prawna) do kierowania wspomnianych pism.

Artykuł 54 ust. 4 i art. 85c

Wykonywanie orzeczeń TK przez Senat następowało będzie przez uchwalanie odrębnych inicjatyw ustawodawczych do poszczególnych wyroków stwierdzających niekonstytucyjność przepisów. Oznacza to, że projekty te nie powinny zawierać regulacji, które nie mają związku z rozstrzygnięciem Trybunału. Dotyczy to zarówno projektu ustawy wykonującej orzeczenie TK, jak też wszelkich poprawek zgłaszanych do projektu podczas prac legislacyjnych w Senacie (na każdym etapie). Założenie to opiera się na czysto pragmatycznej kalkulacji, aby nie łączyć materii, których uchwalenie wynika z zupełnie innych przesłanek. Uzupelnienie luk w prawie powstałych w następstwie orzeczenia sądu konstytucyjnego – mimo że może być dokonane w różny sposób – stanowi obowiązek prawny i podjęcie się tego zadania przez Senat należy interpretować jako konsekwencję dyspozycji art. 190 Konstytucji.

Poprawki do projektu, które wykraczają poza problematykę wykonania orzeczenia Trybunału będą obarczone istotną wadą prawną (art. 85c). Marszałek Senatu *ex lege* odmawia poddania takiej poprawki pod głosowanie (zmiana w art. 54 ust. 4 pkt 2).

Artykuł 85d

Przepis ma na celu skrócenie terminu na przedstawienie sprawozdania o projekcie ustawy. Jest on adresowany do komisji, które w związku z tym muszą w odpowiedni sposób zaplanować swoje prace.

Z faktu, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego powodują bezpośrednie i nieodwracalne skutki prawne w systemie prawa, należy wnosić, że także działania prawodawcze podmiotu, który podejmuje się uzupełniania luk w prawie spowodowanych derogacją przepisu przez sąd konstytucyjny, winny być odpowiednio zsynchronizowane i realizowane bez zbędnej zwłoki. Dlatego też art. 85d ma na celu przyspieszenie prac legislacyjnych z projektem ustawy wykonującym orzeczenie TK. Brak takiej regulacji stawiłby pod znakiem zapytania skuteczność całego przedsięwzięcia.

Artykuł 85e i 85f

Marszałek Senatu informuje Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wniesieniu do Sejmu projektu ustawy wykonującej orzeczenie TK.

Zgodnie z art. 85f, do postępowania z projektami ustaw wykonujących orzeczenia TK stosuje się przepisy działu IX („Postępowanie w sprawie inicjatyw ustawodawczych Senatu i innych uchwał”), chyba że przepisy działu IXa (dodanego) stanowią inaczej. Dział IXa zawiera – między innymi – przepisy, które modyfikują ogólne regulacje o procedurze uchwalania projektów ustaw Senatu (będą to unormowania o charakterze *legis specialis*). W tym sensie art. 85f stanowi wskazówkę interpretacyjną, określając pierwszeństwo stosowania przepisów z działu IXa (przy wykonywaniu orzeczeń TK przez Senat) w razie ich ewentualnej kolizji z innymi przepisami Regulaminu Senatu (zwłaszcza z działu IX).

Wnioski wynikające z ekspertyz prawnych

Z zamówionych przez Prezydium Senatu VI kadencji ekspertyz prawnych prof. Wojciecha Sokolewicza (INP PAN) oraz dr. Ryszarda Piotrowskiego (UW) wynika, iż zawarta w projekcie procedura, służąca podjęciu przez Senat inicjatywy ustawodawczej w celu wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie narusza uprawnień senatorów wynikających z faktu sprawowania mandatu senatorskiego (np. prawa do składania poprawek do projektu inicjatywy ustawodawczej) ani nie powoduje niekonstytucyjnego uprzywilejowania Marszałka Senatu, który – zgodnie z projektem – ma prawo odmówić poddania pod głosowanie poprawki wykraczającej poza materię wyroku (poprawki zgłoszonej w trybie "wykonania wyroku TK").

Zdaniem dr. R. Piotrowskiego proponowana "procedura podjęcia inicjatywy ustawodawczej, mającej na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nie narusza uprawnień senatorów, przysługujących im w procesie legislacyjnym, w świetle standardów ukształtowanych przez dotychczasowe rozumienie sprawowania mandatu senatorskiego w prawie i praktyce ustrojowej. Procedura ta nie powoduje również niekonstytucyjnego uprzywilejowania Marszałka Senatu. Przyznane Marszałkowi prawo odmowy poddania pod głosowanie poprawki wykraczającej poza materię wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego stanowi z jednej strony konsekwencję ograniczeń związanych z charakterem i funkcją toczącego się postępowania, z drugiej zaś wynika z konstytucyjnych uprawnień Marszałka związanych z przewodniczeniem obradom Senatu i strzeżeniem jego praw (art. 110 w zw. z art. 124 Konstytucji RP). Nie ma w przypadku ograniczeń prawa do składania poprawek do projektu inicjatywy ustawodawczej naruszenia uprawnień senatorów, ponieważ

senatorowie mogą je wykonywać inicjując odpowiednią ustawę, jednakże w granicach wyznaczonych przez wymóg zgodności ustaw z Konstytucją. Ograniczeniem uprawnień senatorów byłoby uznanie za niedopuszczalną jakiegokolwiek inicjatywy ustawodawczej w materii unormowanej wyrokiem. Regulamin nie wprowadza uprzywilejowania Marszałka Senatu, gdy przyznaje mu prawo odmowy poddania pod głosowanie poprawki wykraczającej poza materię wyroku. Byłoby takim uprzywilejowaniem przyznanie Marszałkowi Senatu prawa odmowy przyjęcia wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej."

Uwagi zawarte w powyższych ekspertyzach spowodowały jednakże doprecyzowanie, jakie orzeczenia TK będą kierowane przez Marszałka Senatu do Komisji Ustawodawczej. Prof. W. Sokolewicz i dr R. Piotrowski zwrócili bowiem uwagę na niejasność sformułowania: "orzeczenie, z którego treści wynika potrzeba dokonania zmian w ustawie" (art. 85a ust. 1).

Zgodnie z propozycją dr. R. Piotrowskiego wskazano także, iż przewodniczący Komisji Ustawodawczej może wystąpić do Marszałka Senatu o przedłużenie terminu wyznaczonego na rozpatrzenie orzeczenia TK (art. 85a ust. 2).

3. Ustanowienie Komisji Nauki, Edukacji i Sportu (art. 1 pkt 1 i 5 projektu)

Nie znajduje uzasadnienia utrzymywanie w Senacie VII kadencji stanu prawnego wynikającego z nowelizacji Regulaminu Senatu z dnia 26 lipca 2007 r. dotyczącej ustanowienia nowej komisji stałej - Komisji Kultury Fizycznej i Sportu. Zakres działalności legislacyjnej Senatu obejmujący sprawy kultury fizycznej i sportu jest niewielki, co potwierdza liczba dokumentów dotyczących tych spraw, jakie w VI kadencji opiniowała Komisja Nauki, Edukacji i Sportu. Sytuacja ta na pewno nie ulegnie zmianie w związku z organizowaniem w Polsce finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, bowiem zmiana prawa ułatwiającego przygotowanie odpowiedniej infrastruktury będzie dotyczyć przede wszystkim budownictwa, transportu oraz zamówień publicznych.

Należy także zwrócić uwagę na istotny związek sportu ze sprawami oświaty i wychowania oraz sprawami dzieci i młodzieży. Obecność zagadnień kultury fizycznej i sportu w zakresie działania jednej komisji obok spraw oświaty, wychowania i szkolnictwa wyższego bardzo pomaga w szerszym spojrzeniu na te sprawy.

T ł o c z o n o z p o l e c e n i a M a r s z a ł k a S e n a t u
