



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(1174)

242. posiedzenie
Komisji Ustawodawczej
w dniu 3 listopada 2009 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. dotyczącego rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Prezesem Rady Ministrów, w przedmiocie określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu reprezentowania stanowiska państwa (sygnatura akt Kpt 2/08).
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 2005 r. dotyczącego ustawy o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej oraz ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry (sygnatura akt K 45/05).
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2009 r. dotyczącego ustawy – Kodeks karny wykonawczy (sygnatura akt K 1/07).

(Początek posiedzenia o godzinie 14 minut 38)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

W porządku naszego posiedzenia są trzy punkty.

Pierwszy z nich to rozpatrzenie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. dotyczącego rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów, w przedmiocie określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania stanowiska państwa, sygnatura akt Kpt 2/08.

Bardzo proszę pana doktora Marka Jarentowskiego o przedstawienie wyroku i jego motywacji.

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

Dziękuję bardzo.

W wyroku, którego metrykę przytoczoną przez pana przewodniczącego pozwolę sobie ominąć, Trybunał orzekł, co następuje:

Po pierwsze, prezydent Rzeczypospolitej, Rada Ministrów i prezes Rady Ministrów w wykonywaniu swych konstytucyjnych zadań oraz kompetencji kierują się zasadą współdziałania, wyrażoną w preambule i w art. 133 konstytucji.

Po drugie, prezydent Rzeczypospolitej, jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej, na podstawie art. 126 ust. 1 konstytucji może podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe dla realizacji zadań prezydenta, o których mowa w art. 126 ust. 2.

Po trzecie, Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 konstytucji, ustala stanowisko Rzeczypospolitej na posiedzenie Rady Europejskiej, a prezes Rady Ministrów reprezentuje Polskę na tym posiedzeniu i przedstawia ustalone stanowisko.

Po czwarte, udział prezydenta w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej wymaga jego współdziałania z premierem i właściwym ministrem na zasadach określonych w art. 133 ust. 3 konstytucji.

Po piąte, współdziałanie prezydenta Rzeczypospolitej z premierem i właściwym ministrem umożliwia odniesienie się prezydenta – w sprawach związanych z realizacją

jego zadań określonych w art. 126 – do stanowiska Rzeczypospolitej ustalanego przez Radę Ministrów.

Spór między prezydentem a premierem powstał w związku z wyrażoną przez prezydenta chęcią udziału w posiedzeniu Rady Europejskiej, mimo sprzeciwu premiera. Chodzi w szczególności o posiedzenie Rady w dniach 15–16 października 2008 r., choć spór taki może powstać w związku z każdym innym posiedzeniem Rady Europejskiej. Ani konstytucja, ani ustawy, ani tym bardziej umowy międzynarodowe i prawa europejskie nie zawierają przepisów regulujących pierwszeństwo prezydenta czy premiera w reprezentacji państwa w organach europejskich.

Zdaniem Trybunału pomimo wysiłków twórców konstytucji z 1997 r. „nie udało się dokonać tak jednoznacznego rozdziału kompetencji między oba segmenty władzy wykonawczej, by wykluczyć możliwość zaistnienia sporu. Sytuacja sporu występuje pomimo wyeliminowania z porządku konstytucyjnego regulacji obowiązujących w latach 1989–1997, które stanowiły najpoważniejsze źródło napięć i konfliktów”. Owa nieprecyzyjność czy luka może być jednak w pewnym stopniu naprawiona przez uwzględnienie niepisanych zasad i kanonów kultury konstytucyjnej należących do istoty mechanizmu rządzenia państwem.

Konstytucja polska zawiera kilka przepisów ogólniejszej natury, które mogą być brane pod uwagę przy rozstrzyganiu owego sporu. W art. 146 przepisy ust. 1 i 2 stanowią, iż: „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa, niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”. Ponadto ust. 4 pkt 9 przewiduje, iż: „W zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi”.

W odniesieniu do premiera konstytucja nie przewiduje ogólnych kompetencji w zakresie obejmującym przedmiot sporu. W art. 148 stanowi jednak, że prezes Rady Ministrów reprezentuje Radę Ministrów oraz zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania. Należy więc przyjąć, że reprezentuje on Radę Ministrów oraz zapewnia wykonanie jej polityki także w zakresie, o którym mowa w art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9, czyli w zakresie polityki zagranicznej.

Odnosnie do prezydenta art. 126 konstytucji mówi, że: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. Ponadto art. 133 ust. 3 przewiduje, iż: „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”. O współdziałaniu władz ogólnie wspomina też preambuła.

Jednocześnie Trybunał zwrócił uwagę na to, że choć „polityka Polski wobec Unii Europejskiej i związana z członkostwem w Unii nie jest bezpośrednio unormowana w konstytucji”, to „nie ulega wątpliwości, że do stosunków z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi znajduje zastosowanie art. 146 ust. 4 pkt 9 konstytucji. Sformułowanie tego przepisu jest bowiem na tyle pojemne, że odnosi się do wszystkich państw, a także do organizacji międzynarodowych, i to zarówno tych, do których Polska należy, jak i innych”.

Oczywiście „stosunki Polski z Unią Europejską nie dadzą się zamknąć w konstytucyjnych ramach «polityki zagranicznej» ani też «polityki wewnętrznej»”. Niemniej Trybunał stwierdził, że polityka europejska jest częścią ogólnie rozumianej polityki wewnętrznej i zagranicznej czy też ogólnie rozumianej polityki państwa, którą prowadzi Rada Ministrów.

Zdaniem Trybunału art. 10 ust. 2 konstytucji „ustanawia zasadę dualizmu władzy wykonawczej”. Dlatego też: „Prezydent oraz Rada Ministrów działają jako wyodrębnione strukturalnie, kompetencyjnie i funkcjonalnie organy tej władzy. Prezydent w sferze urzeczywistniania przypisanych mu przez prawo funkcji oraz zadań działa niezależnie od Rady Ministrów i «na własny rachunek». Dotyczy to funkcji prezydenta określonych w art. 126 ust. 1 Konstytucji, w szczególności w sferze działań niewładczych i niepolegających na wydawaniu aktów urzędowych”. Jednakże: „Prezydent nie ma uprawnień do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej RP. Jej prowadzenie – z mocy art. 146 ust. 1 konstytucji – należy bowiem do konstytucyjnej właściwości Rady Ministrów. Właściwość Rady Ministrów obejmuje też – w myśl art. 146 ust. 2 konstytucji – sprawy polityki państwa niezastrzeżone na rzecz innych organów państwowych. Do kategorii spraw określonych w art. 146 ust. 2 mogą być zaliczone sprawy relacji pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Unią Europejską, niestanowiące klasycznej polityki zagranicznej, ale nietraktowane również jako obszar tradycyjnie pojmowanej polityki wewnętrznej”.

„Przypisanie prezydentowi konstytucyjnej funkcji «najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej» nie oznacza powierzenia temu organowi funkcji «prowadzenia polityki zagranicznej». Zgodnie bowiem z art. 146 ust. 4 pkt 9 konstytucji «w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach», to Rada Ministrów «sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi». Prezydent utracił kompetencję, którą posiadał jeszcze pod rządami konstytucji z 1992 r., która mówiła, że prezydent sprawuje „ogólne kierownictwo” w dziedzinie stosunków zagranicznych oraz w dziedzinie zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Pozycja ustrojowa „najwyższego przedstawiciela” oznacza, że zakres samoistnej funkcji prezydenta dotyczy przede wszystkim sfery „uosobienia majestatu” Polski. Przyznanie więc „prezydentowi ustrojowej roli «najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej» nie prowadzi wprost do powierzenia prezydentowi funkcji prowadzenia polityki zagranicznej ani też polityki «unijnej»”.

Ponadto należy zwrócić uwagę na to, że art. 126 ust. 2 wskazuje zadania, a nie kompetencje prezydenta. „Realizując je, może sięgać jedynie po kompetencje określone w konstytucji i ustawach. Sięganie przez prezydenta po te kompetencje następować może jedynie w sytuacji, gdy służy to realizacji celów wyrażonych w art. 126 ust. 2 konstytucji.”

Kompetencje prezydenta, jako „reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych”, określone są wyraźnie w art. 133 konstytucji. Są one wymienione enumeratywnie: ratyfikacja umów międzynarodowych, mianowanie i odwoływanie ambasadorów, przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych. Z innych przepisów wynika, że tych kompetencji prezydent też nie może wykonywać do końca samodzielnie.

Odnosząc się do sporu o udział w posiedzeniach Rady i ich tematyki oraz uwzględniając art. 126 konstytucji, Trybunał stwierdził, że „zadanie prezydenta stania

na straży nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwa polskiego mieści zobowiązanie do przeciwdziałania wszelkim próbom cesji najmniejszej choćby części obszaru Polski”. Jednakże „z uwagi na kryteria członkostwa w Unii Europejskiej, w tym podstawowy warunek, to jest uprzednie uregulowanie sporów granicznych między państwami członkowskimi, nadto – z uwagi na treść art. 11 TUE, wystąpienie w jej ramach zagrożeń dla integralności terytoriów państw członkowskich jest mało prawdopodobne”.

Ponadto Trybunał zauważył, że: „Problematyka integralności terytorialnej państw członkowskich nie stanowi materii prawa unijnego ani też polityk wspólnotowych. Również regulacje traktatowe, postanowienia układu akcesyjnego oraz dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania Unii Europejskiej nie wskazują, że Rada Europejska władna jest podejmować decyzje w sprawach dotyczących nienaruszalności i niepodzielności terytoriów państw członkowskich”. Stąd udział prezydenta w posiedzeniach Rady raczej nie może być motywowany wykonywaniem zadania stania na straży nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwa.

Jeśli zaś chodzi o zadanie prezydenta stania na straży suwerenności, to Trybunał zauważył, że Rada może podejmować decyzje wyłącznie w zakresie kompetencji poszczególnych organów władzy. Problematyka suwerenności była już przedmiotem wypowiedzi Trybunału. Potwierdzając konstytucyjność traktatu akcesyjnego, Trybunał uznał, że: „Przedmiotem przekazania podlegającego ocenie zgodności z konstytucją, pod kątem respektowania suwerenności i bezpieczeństwa państwa, są kompetencje organów władzy państwowej «w niektórych sprawach». Zostały one uprzednio ukształtowane «na postawie i w ramach Konstytucji»”.

„Przedmiotem rozstrzygnięć Rady Europejskiej są tylko sprawy uprzednio przekazane przez państwa członkowskie do wspólnego wykonywania za pośrednictwem instytucji Unii Europejskiej. Zarówno tryb przekazania, jak i przedmiot przekazania «kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach», zachowuje cechę pozostawiania «w zgodzie z konstytucją», jako «najwyższym prawem Rzeczypospolitej». Natomiast zmiana zakresu przekazania kompetencji organów władzy państwowej na rzecz Unii Europejskiej wymaga zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii.

Z punktu widzenia suwerenności oraz ochrony innych wartości konstytucyjnych zasadnicze znaczenie ma określenie możliwości przekazania kompetencji «do niektórych spraw», a zatem bez naruszenia «rdzenia» uprawnień, umożliwiającego – w zgodzie z preambułą – suwerenne i demokratyczne stanowienie o losie Rzeczypospolitej. Trudno więc motywować udział prezydenta w posiedzeniach Rady kwestiami ochrony suwerenności, ponieważ nie są one objęte «kognicją», czy jakkolwiek kompetencją Rady Europejskiej.

Trybunał natomiast stwierdził, że „posiedzenia Rady Europejskiej poświęcone zmianom traktatów stanowiących podstawę Unii mogą się wiązać z zagadnieniem suwerenności Rzeczypospolitej”. Wtedy i tylko wtedy uzasadniałoby to udział prezydenta Rzeczypospolitej w tych posiedzeniach. Ponadto prezydent stoi także na straży bezpieczeństwa państwa. „Rada Europejska może zajmować się bezpieczeństwem państw członkowskich, a tym samym – bezpieczeństwem państwa polskiego”. Trybunał podkreślił celowość rozróżnienia zakresu znaczeniowego pojęcia „bezpieczeństwo państwa”, o którym mowa w art. 126, oraz znaczeń pojęcia „bezpieczeństwo” w poszczególnych sferach funkcjonowania państwa, którymi są na przykład: bezpieczeń-

stwo ekologiczne, energetyczne, sanitarne i które wiążą się przede wszystkim z zadaniami, kompetencjami oraz odpowiedzialnością Rady Ministrów i jej poszczególnych członków.

Odnosnie do roli prezydenta jako „reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych”, czy też zagranicznych, Trybunał stwierdził, że konstrukcja ta „jest wyrazem oczywistego atrybutu każdej republikańskiej głowy państwa i nie ma w warunkach ustrojowych RP odmiennego – niż ów klasyczny atrybut – znaczenia. Konstrukcja konstytucyjna jest wyrazem założenia, że prezydent jest włączony w prowadzenie polityki zagranicznej, ale w zakresie konstytucyjnie i ustawowo określonym, zaś wykonując swe zadania i kompetencje, jest zobowiązany do współdziałania z prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”. Konstytucja w tym zakresie powierza prezydentowi wykonywanie trzech czynności, o których już wspomniałem. Jednocześnie art. 133 ust. 3 stwierdza, że prezydent „w zakresie polityki zagranicznej współdziała z prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”.

„Obowiązek realizowania powinności współdziałania ciąży przede wszystkim, choć nie tylko, na prezydencie. Ta norma konstytucyjna wyznacza obowiązek poszukiwania kompromisów, a jeśli chodzi o prezydenta – niepodejmowania decyzji i działań, których nie omówiono wcześniej z prezesem Rady Ministrów lub ministrem spraw zagranicznych. Obowiązek współdziałania organów państwa oznacza prawny nakaz dążenia do jednolitości działania w zakresie polityki zagranicznej oraz unijnej. W tym nakazie zawarty jest zarazem konstytucyjny zakaz formowania dwóch równoległych, niezależnych ośrodków kierowania polityką zagraniczną. Współdziałanie w ramach art. 133 ust. 3 oznacza, że prezydent nie może, kierując się najlepszymi intencjami, prowadzić polityki konkurencyjnej wobec polityki ustalonej przez rząd. Byłoby to sprzeczne z polską racją stanu i stąd waga, jaką konstytucja przywiązuje do jednolitego stanowiska egzekutywy w stosunkach z zagranicą. Prezydent nie może w organizacjach i organach międzynarodowych zajmować stanowiska sprzecznego ze stanowiskiem rządu.”

Konstytucja nie determinuje natomiast zasad i sposobu współdziałania. Ustrojodawca pozostawił je praktyce relacji prezydenta i premiera oraz potrzebom chwili. W przypadku posiedzeń Rady Europejskiej współdziałanie oznacza w szczególności informowanie prezydenta przez premiera i ministra spraw zagranicznych o przedmiocie planowanego posiedzenia. „W razie oficjalnego zgłoszonego zainteresowania prezydenta Rzeczypospolitej sprawą dotyczącą przedmiotu obrad Rady Europejskiej, a – co podkreśla Trybunał – wchodzącą w zakres zadań prezydenta określonych w art. 126 ust. 2, Rada Ministrów udziela pełnej informacji o stanowisku rządu w tym zakresie.”

Współdziałanie określone w art. 133 konstytucji każdorazowo urzeczywistnia się w sytuacji, w której prezydent wyrazi wolę uczestnictwa – ze względu na jego kompetencje – w posiedzeniu Rady Europejskiej. Zasadą jest reprezentacja państwa polskiego na posiedzeniu Rady Europejskiej przez premiera. Prowadzenie polityki zagranicznej pozostaje bowiem w gestii Rady Ministrów jako takiej. Prezes Rady Ministrów określa sposoby wykonywania zadań w tym zakresie i reprezentuje Radę Ministrów jako organ prowadzący politykę zagraniczną i właściwy w sprawach niezastrzeżonych dla innych organów RP. Rada Ministrów sprawuje też ogólne kierownictwo „w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi” w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach.

Obowiązek współdziałania „obejmuje wymianę informacji, konsultacje i możliwość zgłoszenia uwag do stanowiska przyjętego przez Radę Ministrów jako organu prowadzącego politykę zagraniczną i europejską, nadto zaś – w miarę potrzeby – podjęcia wiążących uzgodnień”.

Z owego obowiązku wynikają następujące oczekiwania: obopólna gotowość do współdziałania ze strony zarówno prezydenta, jak i premiera oraz ministra spraw zagranicznych; powinność premiera informowania prezydenta o przedmiocie obrad Rady Europejskiej i stanowisku ustalonym przez rząd; powinność zapoznania się przez prezydenta ze stanowiskiem ustalonym przez rząd; powinność prezydenta poinformowania o zamiarze uczestniczenia w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej; obopólna gotowość do rzetelnych uzgodnień w zakresie uczestnictwa prezydenta w posiedzeniu Rady Europejskiej; powinność przestrzegania dokonanych uzgodnień co do form uczestnictwa i ewentualnego udziału prezydenta w przedstawianiu stanowiska RP ustalonego przez rząd.

Uzgodnienia dokonane na podstawie art. 133 mogą obejmować kwestie zakresu i formy uczestnictwa prezydenta w posiedzeniu Rady Europejskiej. Uzgodnienia te mogą przewidywać udział prezydenta w przedstawianiu ustalonego przez rząd stanowiska Rzeczypospolitej w sprawach będących przedmiotem posiedzenia Rady Europejskiej, związanych z wykonywaniem konstytucyjnych zadań prezydenta. Udział prezydenta w przedstawianiu stanowiska Polski nie może prowadzić do zmniejszenia wewnętrznej koherencji tego stanowiska, do odejścia od treści ustalonych przez Radę Ministrów. Nie może też wykroczyć poza granice uzgodnień dokonanych na podstawie art. 133.

W końcu: „w sprawach nieobjętych wspomnianymi tu uzgodnieniami prezydenta Rzeczypospolitej z prezesem Rady Ministrów i ministrem spraw zagranicznych, jak również w sprawach objętych wyłączną właściwością Rady Ministrów jako organu prowadzącego politykę zagraniczną i europejską, organ ten zachowuje wyłączność w zakresie ustalania, modyfikacji oraz przedstawiania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach Rady Europejskiej. W imieniu Rady Ministrów prezentacji i modyfikacji stanowiska dokonuje – w ramach upoważnień – prezes Rady Ministrów lub upoważniony przez Radę Ministrów jej reprezentant”.

Na koniec dodam, że Trybunał nie stwierdził wyraźnie, co nastąpi, jeśli obaj panowie nie uzgodnią wspólnego uczestnictwa. Moim zdaniem tok rozumowania wskazuje, że jeśli do uzgodnień nie dochodzi, to zgodnie z ogólną zasadą, wykonywanie tych zadań i kompetencji należy do Rady Ministrów. Przepis konstytucyjny wskazuje domniemanie kompetencyjne Rady Ministrów.

Jeśli chodzi o wykonanie wyroku, Trybunał ani nie mógł tego stwierdzić, ani nie miał nawet na to szansy, że jakiś przepis ustawy jest niezgodny z konstytucją, ponieważ ten spór kompetencyjny dotyczy w istocie interpretacji przepisu konstytucyjnego, który był rozpatrywany. Na potrzeby tego konkretnego sporu Trybunał starał się wyjaśnić kilka przepisów konstytucyjnych w tym zakresie i jego rola ograniczyła się po prostu do rozstrzygnięcia sporu w związku z obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi. Na początku informacji stwierdzono, że Trybunał dostrzega pewną wadę tych kilku przepisów konstytucyjnych, jednakże nie zawarł on wskazówek co do przyszłej treści norm uwzględniających wyrok Trybunału.

Należy jednak zauważyć, że Trybunał zwrócił uwagę na to, iż „pomimo wysiłków twórców konstytucji nie udało się, jak wykazuje to między innymi spór będący

przedmiotem niniejszego orzeczenia, dokonać tak jednoznacznego rozdziału kompetencji między oba segmenty władzy wykonawczej, by wykluczyć możliwość zaistnienia sporu. Sytuacja sporu występuje pomimo wyeliminowania z porządku konstytucyjnego regulacji obowiązujących” w okresie Małej Konstytucji. Powyższa uwaga Trybunału nie musi być jednak rozumiana jako wyraźna sugestia zmiany niektórych postanowień konstytucji, lecz może być rozumiana jako wezwanie do zmiany praktyki w zakresie jej stosowania, lub co najwyżej do zmiany lub uzupełnienia regulacji rangi ustawowej, które doprecyzowałyby te postanowienia konstytucji, które zdaniem Trybunału prowokują zaistnienie „konfliktu”.

Choć, jak zauważono, omawiane orzeczenie Trybunału dotyczące sporu kompetencyjnego z racji swego charakteru nie powoduje luki w prawie, to jednak można w przyszłości się zastanawiać w szczególności nad nowelizacją ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz ustawy o umowach międzynarodowych.

Ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i z Senatem w swojej obecnej treści pomija prezydenta, co w kontekście stwierdzenia Trybunału, iż politykę wewnętrzną i zagraniczną, w tym europejską, prowadzi rząd, wydaje się uzasadnione. Jednak pewne wyjątkowe czynności z zakresu owej polityki – co zauważa Trybunał – prezydent może podejmować. Konstytucja nie precyzuje jednak zasad i form udziału prezydenta w tej polityce. Zgodnie z art. 126 ust. 3 konstytucji prezydent „wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach”. Ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem byłaby odpowiednim aktem do sprecyzowania udziału prezydenta w kształtowaniu polityki europejskiej, w tym trybu informowania prezydenta o posiedzeniach Rady, i uzgadniania z nim przygotowanego przez rząd stanowiska, a także trybu postępowania w razie braku porozumienia co do udziału prezydenta w posiedzeniu Rady.

Jednakże, tego rodzaju zmian nie powinno się dokonywać częściowo, przy okazji pojawienia się incydentalnego problemu w praktyce. Tylko większa grupa praktycznych problemów i towarzyszący temu przemyślany projekt nowej, lepszej regulacji mogą być podstawą do propozycji zmiany przepisów ustrojowych, czy to rangi konstytucyjnej, czy ustawowej. Stąd interwencja prawodawcy wydaje się obecnie zbędna.

Dziękuję bardzo i przepraszam za przydługą wypowiedź.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Z powodu spóźnienia zaczęliśmy troszeczkę później o te parę minut i dlatego mamy mniej czasu, a już czeka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, z którą mamy wspólne posiedzenie o godzinie 15.00.

W związku z tym proponuję przegłosowanie wniosku, żeby nie nadawać biegu inicjatywie ustawodawczej.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (6)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Stwierdzam, że jednomyślnie podjęliśmy uchwałę, że nie podejmujemy inicjatywy.

Dziękuję bardzo panu doktorowi.

Bardzo proszę, żebyśmy szybko przeszli do drugiego punktu posiedzenia, którym jest rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 2005 r., dotyczącego ustawy o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej oraz ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentyści, sygnatura akt K 45/05.

Wyrok przedstawi pani legislator Katarzyna Konieczko.

Bardzo proszę o telegraficzny skrót, ewentualnie tylko o wnioski, konkluzje. Bardzo proszę.

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

Dobrze.

We wspomnianym przez pana przewodniczącego wyroku Trybunał orzekł o niezgodności z konstytucją przepisu nowelizującego ustawę o zawodach pielęgniarstwa i położnej oraz ustawę o zawodach lekarza i lekarza dentyści.

Istota tego przepisu sprowadzała się w zasadzie do wykluczenia praktyki pielęgniarstwa, zarówno indywidualnej i specjalistycznej, jak i grupowej, we wszystkich rodzajach zakładów opieki zdrowotnej. Przy czym według brzmienia przepisu, który miał być nowelizowany i który nadal obowiązuje, niemożliwa jest jedynie grupowa praktyka pielęgniarstwa i to tylko w publicznych zakładach opieki zdrowotnej. Zatem nowelizując wspomnianą ustawę o zawodach pielęgniarstwa i położnej, ustawodawca chciał doprowadzić do takiej sytuacji, że pielęgniarstwa nie mogłyby wykonywać swojego zawodu na podstawie kontraktów cywilnoprawnych w żadnych zakładach opieki zdrowotnej. Mogłyby prowadzić działalność gospodarczą tylko i wyłącznie w formie pielęgniarstwa środowiskowego.

Trybunał uznał, iż przepis ten narusza konstytucję w dwóch miejscach.

Po pierwsze, narusza gwarancję swobody działalności gospodarczej, albowiem regulacja ta spowodowałaby, że możliwość wykonywania zawodu pielęgniarstwa i położnej na podstawie umów cywilnoprawnych stałaby się czysto iluzoryczna. Skoro nie mogłyby one wykonywać go w szpitalach, to tak naprawdę liczba pielęgniarstwa wykonujących taką działalność spadłaby tylko i wyłącznie do rzędu promili, jak stwierdził sam Trybunał.

Po drugie, przepis ten naruszał również wypływającą z art. 2 konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, dlatego że zaskakiwał pielęgniarstwa i ograniczał możliwość przystosowania się do nowych warunków. Innymi słowy, musiałyby one zrywać kontrakty i przechodzić na umowy o pracę, dotyczyłoby to również dyrektorów szpitali. Ustawodawca nie spełnił podstawowego wymogu respektowania praw słusznie nabytych, zostawiając jednocześnie bardzo krótki, zaledwie trzymiesięczny, termin *vacatio legis* na dostosowanie się do zmienionego stanu prawnego.

W związku z tym Trybunał uznał, iż przepis nowelizujący został skonstruowany wadliwie, naruszając zasadę proporcjonalności i wspomniane gwarancje konstytucyjne. Ponieważ Trybunał orzekł jeszcze w czasie trwania *vacatio legis*, nowelizujący przepis formalnie nie wszedł w życie, pozostało zatem dotychczasowe brzmienie przepisu ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej, które, jak wspomniałam, wyłącza możliwość jedynie grupowej praktyki i tylko w publicznych zakładach opieki zdrowotnej. W tym miejscu warto może jedynie wspomnieć o tym,

że ustawodawca przewidywał nowelizację tego przepisu. W Sejmie projekt rządowy został zmieniony w ten sposób, że powracał do brzmienia zakwestionowanego przez Trybunał. Jednakże, na etapie prac senackich, znów zgłoszono potrzebę powrotu do pierwotnego tekstu ustawy. W międzyczasie zapadł wyrok Trybunału i ustawodawca zrezygnował ostatecznie z jakiegokolwiek nowelizacji ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej.

Dlatego, jak wspomniałam, przepis nadal obowiązuje w niezmienionym brzmieniu, którego zresztą Trybunał nie kwestionował, stwierdzając, że pewne kontrakty mogą być wyłączone przez ustawodawcę, o ile jest to zgodne z zasadą proporcjonalności. Tutaj, zdaniem Trybunału, takich wątpliwości nie ma. Stąd, jak podkreśliłam w końcowych wnioskach informacyjnych, ten wyrok Trybunału nie wymaga wykonania.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Czyli rozumiem, że nie ma stanu niekonstytucyjności w tej chwili i nie ma potrzeby podejmowania inicjatywy ustawodawczej.

(Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko: Jak najbardziej nie ma.)

Wobec tego składam taki wniosek.

Kto jest za przyjęciem tego wniosku? (6)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Jednomyślnie uznaliśmy, że nie ma potrzeby inicjowania ustawy, wprowadzenia inicjatywy ustawodawczej.

Przechodzimy do ostatniego punktu naszego posiedzenia, którym jest rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2009 r., dotyczącego ustawy – Kodeks karny wykonawczy, sygnatura akt K 1/07.

Wyrok również przedstawi pani legislator Katarzyna Konieczko.

Bardzo proszę.

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

W tym orzeczeniu Trybunał badał art. 217 §1 kodeksu karnego wykonawczego i ostatecznie uznał, iż przepis ten jest niezgodny z konstytucją w zakresie, w jakim nie określa przesłanek odmowy wyrażenia zgody na widzenie tymczasowo aresztowanego z osobą najbliższą, oraz w zakresie, w jakim pomija możliwość zaskarżenia przez osobę tymczasowo aresztowaną zarządzenia prokuratora o odmowie wyrażenia zgody na widzenie z osobą najbliższą. Ponadto Trybunał doszukał się również niezgodności z przepisami konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz konwencji o prawach dziecka.

Zdaniem Trybunału zakwestionowany przepis, który stwierdzał, że tymczasowo aresztowany może uzyskać widzenie po wydaniu zarządzenia o zgodzie na widzenie przez organ, do którego dyspozycji pozostaje, jest niezgodny z konstytucją z co najmniej dwóch powodów.

Pierwszy powód jest taki, że przepis ten zaprzeczał regule, która ma zastosowanie w przypadku innych pozbawionych wolności odbywających karę w systemie zwykłym w zakładzie karnym typu zamkniętego. Tamci pozbawieni wolności korzystają bowiem z dwóch widzeń tygodniowo, które według zasady nie podlegają dalszym ograniczeniom. Jak powiedziałam, w przypadku tymczasowo aresztowanych konieczna jest zgoda organu, do którego dyspozycji tymczasowo aresztowany pozostaje. Ponadto, jeżeli tych organów jest kilka, każdy z nich musi przychylić się również do takiego zarządzenia. Zdaniem Trybunału tak daleko idące ograniczenie nie jest w żadnym wypadku uzasadnione przesłankami, jakie decydują o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, tym bardziej nie wszystkimi przesłankami. Jak bowiem zauważył Trybunał, wśród przesłanek są takie, które nie mają na celu „zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania karnego”, w szczególności przesłanka, która umożliwia zastosowanie tymczasowego aresztowania w przypadku grożącej surowej sankcji karnej oraz przesłanka pozaprocesowa, która ma na celu zapobieżenie popełnieniu przez tymczasowo aresztowanego dalszego przestępstwa. Według Trybunału ograniczenia widzeń mogą mieć uzasadnienie racjonalne, czyli takie, jakiego wymaga zasada proporcjonalności wyrażona w art. 31 konstytucji, tylko wtedy, gdy tymczasowe aresztowanie stosowane jest z uwagi na obawę przed matactwem. W pozostałych przypadkach ograniczenie, które wprowadził ustawodawca, nie może się obronić z uwagi na to, że nie posiada ono żadnego sensownego uzasadnienia w świetle tych wymogów, które się stawia tymczasowemu aresztowaniu.

Drugi powód, dla którego ów przepis jest niekonstytucyjny, jest w tym przypadku taki, że o ile zarządzenie o zgodzie wydawane przez przewodniczącego wydziału tudzież sędziego w toku postępowania przed sądem jest zaskarżalne, o tyle już zarządzenie wydawane na etapie postępowania przygotowawczego przez prokuratora nie podlega żadnej weryfikacji. Dlatego też Trybunał uznał, że naruszone są zarówno zasada zaskarżalności wyrażona w art. 78 konstytucji, jak i analogiczna zasada płynąca z art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Trybunał zawarł w orzeczeniu kilka wskazówek legislacyjnych, z których skorzystał ustawodawca. Jak państwo senatorowie dobrze wiedzą, na ostatnim posiedzeniu Senatu dyskutowano nad ustawą, która zmienia brzmienie art. 217 kodeksu karnego wykonawczego. Senat w całości przychylił się do brzmienia ustawy, które uchwalone zostało w Sejmie, w tym zakresie nie było żadnych poprawek. W związku z tym należy stwierdzić, że w międzyczasie, dzięki temu przedłożeniu rządowemu, wyrok Trybunału został zrealizowany w całości. Ta ustawa będzie raz jeszcze rozpatrywana w Sejmie, ale nie należy się już spodziewać jakichkolwiek zmian, jeśli chodzi o zakres objęty wyrokiem Trybunału. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

W związku ze zrealizowaniem wyroku Trybunału, oczywisty staje się brak uzasadnienia dla podejmowania inicjatywy ustawodawczej.

Kto jest za przyjęciem takiego wniosku? (5)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Dziękuję bardzo. Stwierdzam, że wniosek został przyjęty jednogłośnie.
Na tym zamykam posiedzenie komisji.
Za chwilę rozpoczniemy wspólne posiedzenie z Komisją Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.
Bardzo dziękuję państwu legislatorom.

(Koniec posiedzenia o godzinie 15 minut 13)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851