



SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ  
POLSKIEJ

X kadencja

# Zapis stenograficzny

z posiedzenia  
Komisji Ustawodawczej (2.)

4 grudnia 2019 r.

Porządek obrad:

1. Wybór zastępców przewodniczącego komisji.
2. Informacja Biura Legislacyjnego dotycząca prac ustawodawczych Senatu.
3. Informacja Biura Legislacyjnego dotycząca trybu pracy nad wykonywaniem wyroków Trybunału Konstytucyjnego.
4. Informacja Biura Legislacyjnego na temat zasad przygotowania Oceny Skutków Regulacji (OSR) do senackich inicjatyw ustawodawczych.

(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 07)

(Posiedzeniu przewodniczą przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski oraz zastępca przewodniczącego Rafał Ambrozik)

**PRZEWODNICZĄCY**  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Proszę o zajmowanie miejsc.

(Rozmowy na sali)

Czy na podstawie listy obecności możemy stwierdzić, że jest wymagane kworum?

(Senator Jan Filip Libicki: Tak, jest.)

Dziękuję.

Witam państwa bardzo serdecznie.

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Mają państwo przed sobą zaproponowany porządek obrad. Po konsultacji z przedstawicielami klubów zapytam, czy wyrażacie państwo zgodę na zmianę, która by polegała na tym, że pierwszym punktem merytorycznym będzie wybór zastępców przewodniczących komisji.

Nie słyszę sprzeciwu.

Stwierdzam, że taka zmiana zostaje do porządku wprowadzona.

Jeśli pozwolicie państwo, to jeszcze przed wyborem wiceprzewodniczących – będziemy wspólnie 4 lata pracować – zaproponuję krótką formułę przedstawienia. Większość z państwa się zna, ale prosiłbym, jeżeli można, o dwu-, trzydzielniane przedstawienie się każdego ze swojej strony.

Ja się nazywam Krzysztof Kwiatkowski. Byłem senatorem w latach 2007–2011. W latach 2007–2009 kierowałem pracami Komisji Ustawodawczej, później rozpocząłem pracę w Ministerstwie Sprawiedliwości. Byłem także posłem i wtedy szefem komisji kodyfikacyjnej.

Pani Senator?

**SENATOR**  
**BARBARA ZDROJEWSKA**

Barbara Zdrojewska, senator IX kadencji, to jest moja druga kadencja. Samorządowicz przez wiele lat, we Wrocławiu, była szefowa sejmiku wojewódzkiego i przewodnicząca Rady Miejskiej Wrocławia. W Komisji Ustawodawczej po raz drugi będę zasiadała, bo pracowałam w niej w poprzedniej kadencji. Dziękuję.

**SENATOR**  
**AGNIESZKA GORGOŃ-KOMOR**

Ja nazywam się Agnieszka Gorgoń-Komor. Jestem lekarzem kardiologiem. W Senacie to mój debiut. Wcześniej byłam wiceprzewodniczącą Rady Miasta Bielska-Białej, pierwszą kobietą na tym stanowisku. Działam też w samorządzie lekarskim. Na co dzień pełnię funkcję zastępcy ordynatora oddziału kardiologii i kardiologii. Dziękuję bardzo.

**SENATOR**  
**JOLANTA HIBNER**

Witam wszystkich państwa.

Jolanta Hibner, jestem inżynierem po Politechnice Warszawskiej. Przez 12 lat byłam radną Warszawy, byłam posłem V, VI i ostatniej, VIII kadencji, a w międzyczasie byłam europosłem. Dziękuję.

**SENATOR**  
**BENIAMIN GODYLA**

Beniamin Godyla, senator X kadencji. Wcześniej radny powiatu oleskiego, następnie radny Sejmiku Województwa Opolskiego. Dziękuję.

SENATOR  
**KAZIMIERZ MICHAŁ UJAZDOWSKI**

Kazimierz Ujazdowski. Jestem prawnikiem związanym z uniwersytetem, z którym związany jest przewodniczący komisji. Byłem wielokrotnie posłem na Sejm, wicemarszałkiem Sejmu i członkiem Parlamentu Europejskiego, dwukrotnie ministrem kultury. Dziękuję bardzo.

SENATOR  
**JAN FILIP LIBICKI**

Jan Filip Libicki. Z wykształcenia jestem historykiem. Senatorem jestem trzecią kadencję, wcześniej przez 2 kadencje byłem posłem. Chcę powiedzieć, że w latach 1998–2002 byłem też z panem przewodniczącym członkiem Zarządu Polskiego Komitetu Paraolimpijskiego, to nas z panem przewodniczącym połączyło. Dziękuję.

SENATOR  
**PAWEŁ ARNDT**

Paweł Arndt. Jestem gnieźnianinem. Przez 2 kadencje byłem wiceprezydentem Gniezna, byłem przewodniczącym Sejmiku Województwa Wielkopolskiego i przez 18 lat posłem.

SENATOR  
**KAZIMIERZ KLEINA**

Kazimierz Kleina. Senatorem jestem już od kilku kadencji, pracuję głównie w komisji gospodarki narodowej i w drugiej komisji, w komisji finansów publicznych, tam jestem przewodniczącym. Chciałbym też rzetelnie pracować w Komisji Ustawodawczej.

SENATOR  
**LESZEK CZARNOBAJ**

Leszek Czarnobaj, trzecia kadencja w Senacie. Do tej pory głównie w komisji finansów, w ustawodawczej po raz pierwszy, mam nadzieję, że efektywnie. Za mną 20 lat pracy w samorządzie.

SENATOR  
**KRZYSZTOF BREJZA**

Krzysztof Brejza, w Sejmie w latach 2007–2015, wiceprzewodniczący Komisji do Spraw Służb Specjalnych i w sejmowej Komisji Ustawodawczej 3 kadencje, od 2007 r. do 2015 r.

SENATOR  
**RAFAŁ AMBROZIK**

Rafał Ambrozik, były radny województwa łódzkiego. To moja druga kadencja w Senacie. W poprzedniej kadencji pracowałem w Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz w Komisji Ustawodawczej. Byłem członkiem Krajowej Rady Sądownictwa. Dziękuję.

*(Senator Stanisław Gogacz: Stanisław Gogacz...)*

*(Senator Kazimierz Kleina: Jeszcze pani senator Lidia Staroń.)*

*(Senator Lidia Staroń: Dobrze, niech powie...)*

*(Wesołość na sali)*

*(Senator Stanisław Gogacz: A, rzeczywiście, przepraszam, bo myślałem, że...)*

SENATOR  
**LIDIA STAROŃ**

Lidia Staroń, piąta kadencja i też piąta kadencja w Komisji Ustawodawczej, 3 kadencje w Sejmie, 2 kadencje w Senacie. Senator niezależny. Dziękuję.

SENATOR  
**STANISŁAW GOGACZ**

Stanisław Gogacz. Byłem zastępcą przewodniczącego Komisji Ustawodawczej w IV kadencji, byłem przewodniczącym Komisji Ustawodawczej w ubiegłej kadencji. Byłem wicemarszałkiem województwa lubelskiego. Jeżeli chodzi o Komisję Ustawodawczą, to po raz trzeci w niej jestem. Dziękuję bardzo.

SENATOR  
**MAŁGORZATA KOPICZKO**

Małgorzata Kopiczko. Reprezentuję województwo warmińsko-mazurskie, w szczególności Mazury. Senator IX kadencji, członek Komisji Nauki, Edukacji i Sportu oraz Komisji Spraw

Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą, ale przede wszystkim nauczyciel, wieloletni dyrektor szkoły. Po raz pierwszy w Komisji Ustawodawczej. Dziękuję.

SENATOR  
**MAREK MARTYNOWSKI**

Marek Martynowski, senator VIII, IX i X kadencji. Poprzednio również byłem w Komisji Ustawodawczej.

SENATOR  
**JAN MARIA JACKOWSKI**

Jan Maria Jackowski, senator VIII, IX i X kadencji, poprzednio poseł, w przeszłości również sędzia Trybunału Stanu i samorządowiec. Dziękuję.

SENATOR  
**WOJCIECH PIECHA**

Wojciech Piecha, senator IX i X kadencji. W latach 2007–2015 radny miasta Rybnika. Dziękuję.

SENATOR  
**MAREK PĘK**

Marek Pęk, senator IX i X kadencji. W poprzedniej kadencji wicemarszałek Senatu, członek Komisji Ustawodawczej, wiceprzewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej, sekretarz Senatu. Dziękuję bardzo.

SENATOR  
**ALEKSANDER SZWED**

Aleksander Szwed, południe Dolnego Śląska, reprezentuję ziemię kłodzką, ząbkowicką i dzierzoniowską. Zawodowo były rolnik, były pracownik ośrodka pomocy społecznej. Zajmowałem się m.in. pozyskiwaniem środków unijnych dla samorządów. Byłem też dyrektorem Powiatowej i Miejskiej Biblioteki Publicznej w Kłodzku. Jeśli chodzi o sprawowanie funkcji publicznych, to byłem radnym Rady Powiatu Kłodzkiego w latach 2010–2015. Byłem senatorem IX kadencji,

byłem członkiem również Komisji Ustawodawczej. Dziękuję bardzo.

SENATOR  
**MAREK KOMOROWSKI**

Marek Komorowski. Jestem radcą prawnym, obsługuję samorządy pod względem... Prowadzę kancelarię radcy prawnego. W samorządach nieprzerwanie radnym jestem od 1990 r., wszystkich kadencji rady miejskiej, rady powiatu, do tego 4 kadencje w sejmiku. Kończyłem... Do wyborów byłem wiceprzewodniczącym sejmiku, wcześniej przez 1 kadencję byłem starostą zambrowskim. Dziękuję.

SENATOR  
**JERZY CZERWIŃSKI**

Jerzy Czerwiński, poseł w latach 2001–2005, senator IX kadencji i wówczas członek Komisji Ustawodawczej.

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

SENATOR  
**MAREK BOROWSKI**

Marek Borowski, senator z warszawskiej Pragi, gdzie Komisja Ustawodawcza cieszy się ogromnym poważaniem. Dziękuję.

*(Wesołość na sali)*  
*(Głos z sali: Brawo!)*

PRZEWODNICZĄCY  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Bardzo serdecznie państwu dziękuję...

*(Senator Grzegorz Czelej: Jeszcze ja.)*

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

A, jeszcze... Przepraszam.

Proszę.

SENATOR  
**GRZEGORZ CZELEJ**

Grzegorz Czelej. To jest moja czwarta kadencja. Ja jestem senatorem spod Lublina, doktorem nauk medycznych, drugi fakultet to zarządzanie i marketing, specjalizacja stomatologia dziecięca. Pozdrawiam.

**PRZEWODNICZĄCY**  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Czy wszyscy panie i panowie senatorowie się przedstawili? Dziękuję.

Po uzgodnieniu z klubami chciałbym państwa poinformować, że Prezydium Senatu wyraziło zgodę na rozszerzenie składu prezydium komisji. Z uwagi na to, że jest to największa komisja ze wszystkich powołanych w tej kadencji Senatu, będziemy mieli możliwość pracować, korzystając z zaangażowania 4 wiceprzewodniczących. I teraz chciałbym państwu przedstawić te kandydatury. Ja bardzo krótko powtórzę pewne informacje, bo inaczej jest, gdy państwo sami się przedstawiają, a inaczej, gdy ktoś może o was coś dobrego powiedzieć.

Alfabetycznie jako pierwszą kandydaturę klub senacki Prawa i Sprawiedliwości przedstawia kandydaturę pana senatora Rafała Ambrozika, senatora IX i X kadencji, parlamentarzysty, samorządowca, polityka. Ukończył studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego oraz jest absolwentem Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. W poprzedniej kadencji był także członkiem Komisji Ustawodawczej oraz przedstawicielem Senatu w Krajowej Radzie Sądownictwa.

Czy pan senator wyraża zgodę na kandydowanie na funkcję wiceprzewodniczącego komisji?

**SENATOR**  
**RAFAŁ AMBROZIK**

Tak, wyrażam.

**PRZEWODNICZĄCY**  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękuję bardzo.

Kolejna kandydatura zgodnie z kolejnością alfabetyczną to kandydatura pana senatora Marka Borowskiego. Pan senator jest absolwentem Szkoły Głównej Planowania i Statystyki. W swojej przeszłości pełnił różne funkcje publiczne. Był wicepremierem, ministrem finansów, zajmował stanowisko szefa Urzędu Rady Ministrów. W parlamencie był posłem na Sejm I, II, III, IV i VI kadencji, senatorem VIII i IX kadencji. W Sejmie II i III kadencji sprawował urząd

wicemarszałka, w Sejmie IV kadencji marszałka Sejmu. Ma także doświadczenia w pracy samorządowej. W Senacie w ostatnim czasie w VIII kadencji należał do Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą, Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej oraz Komisji Ustawodawczej, w Senacie IX kadencji należał do Komisji Ustawodawczej. Jest Kawalerem Orderu Uśmiechu i Legii Honorowej.

Czy pan senator wyraża zgodę na kandydowanie?

**SENATOR**  
**MAREK BOROWSKI**

Tak, wyrażam.

**PRZEWODNICZĄCY**  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękuję.

Trzecia kandydatura to kandydatura... Przepraszam.

Zgłoszony przez klub senacki Koalicji Obywatelskiej.

Trzecia kandydatura to kandydatura pana senatora Stanisława Gogacza. Pan senator był senatorem IV, VII, VIII, IX i X kadencji. W IX kadencji przewodniczył pracom Komisji Ustawodawczej, był także przedstawicielem Senatu w Krajowej Radzie Sądownictwa. Przepraszam, nie powiedziałem tego na początku, jest absolwentem Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

Czy pan senator zgłoszony przez Klub Prawa i Sprawiedliwości wyraża zgodę na kandydowanie?

**SENATOR**  
**STANISŁAW GOGACZ**

Tak, wyrażam zgodę na kandydowanie.

**PRZEWODNICZĄCY**  
**KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękuję bardzo.

I czwarta kandydatura – bardzo się cieszę, że skład prezydium uzupełni kobieta – zgłoszona przez Koło Senatorów Niezależnych to

kandydatura pani senator Lidii Staroń, która jest absolwentką Akademii Rolniczo-Technicznej w Olsztynie. Była posłanką na Sejm V, VI i VII kadencji i senatorem IX oraz X kadencji. Jest aktywna w różnych inicjatywach społecznych, m.in. zasiada w Radzie ds. Pokrzywdzonych Prześpiwstwem. Była inicjatorką zmian w ustawach o spółdzielniach mieszkaniowych, w prawie spółdzielczym, w kodeksie postępowania cywilnego. Jest także działaczką społeczną, założycielką i prezesem Stowarzyszenia Obrony Praw Spółdzielców oraz organizatorką ogólnopolskich akcji społecznych jak np. „Cała Polska rozmawia z dziećmi”, czy „Przestań pić, zacznij żyć”. Była także w Senacie, tak jak powiedziała, członkinią Komisji Ustawodawczej.

Czy pani senator wyraża zgodę na kandydowanie?

**SENATOR  
LIDIA STAROŃ**

Tak, wyrażam zgodę.

**PRZEWODNICZĄCY  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Bardzo serdecznie dziękuję.

Teraz zgodnie z procedurą, z regulaminem, Szanowni Państwo, informuję, że mamy zgłoszone 4 kandydatury. Będziemy... Przepraszam.

Czy są jeszcze jakieś inne zgłoszenia?

Nie widzę.

Mamy czworo kandydatów na 4 miejsca. Zgodnie z regulaminem będziemy głosować nad kandydaturami w kolejności alfabetycznej, czyli nad kandydaturami państwa senatorów Rafała Ambrozika, Marka Borowskiego, Stanisława Gogacza oraz pani senator Lidii Staroń. Rozumiem, że procedura to jest procedura przez podniesienie ręki.

W takim razie przechodzimy do głosowania w sprawie poszczególnych kandydatów.

Kto z pań i panów senatorów jest za poparciem kandydatury pana senatora Rafała Ambrozika na funkcję wiceprzewodniczącego komisji? (23)

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

W kolejnym głosowaniu może już nie będę musiał pytać, ale teraz zapytam: czy są głosy przeciwne? (0)

Kto wstrzymał się od głosu? (0)

Stwierdzam, że kandydatura została przyjęta jednogłośnie.

Kolejna kandydatura to kandydatura pana senatora Marka Borowskiego.

Kto z pań i panów senatorów jest za poparciem tej kandydatury? Proszę o podniesienie ręki. (23)

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

23 głosy za, nie było głosów przeciwnych, nikt nie wstrzymał się od głosu.

Kandydatura oczywiście uzyskała wymaganą większość. Pan senator został powołany na funkcję wiceprzewodniczącego.

Trzecia kandydatura to kandydatura pana senatora Stanisława Gogacza.

Kto z pań i panów senatorów jest za poparciem tej kandydatury? Proszę o podniesienie ręki. (23)

*(Głos z sali: Jednogłośnie.)*

Stwierdzam, że oddano 23 głosy za, nie było głosów przeciwnych, nikt nie wstrzymał się od głosu.

Oczywiście gratulujemy wyboru.

Czwarta kandydatura to kandydatura pani senator Lidii Staroń.

Kto z pań i panów senatorów jest za poparciem tej kandydatury? Proszę o podniesienie ręki. (23)

*(Głos z sali: Jednogłośnie.)*

Stwierdzam, że oddano 23 głosy za, nie było głosów przeciwnych i nikt nie wstrzymał się od głosu.

Oczywiście pani senator została powołana na funkcję wiceprzewodniczącej.

Wszystkim wiceprzewodniczącym ciepło gratuluję.

Nie proszę państwa za stół. Dlaczego? Bo ja też już się przemieszczam na bok i rozpoczynamy drugą część, część merytoryczną naszego posiedzenia, czyli przechodzimy, po pierwsze, do informacji Biura Legislacyjnego dotyczącej prac ustawodawczych Senatu, następnie do informacji Biura Legislacyjnego dotyczącej trybu prac nad wykonywaniem wyroków TK oraz do informacji Biura Legislacyjnego na temat zasad przygotowania oceny skutków regulacji, OSR, do senackich inicjatyw ustawodawczych. Część z tych informacji będzie połączona z prezentacjami.

Oddaję głos po kolei poszczególnym przedstawicielom biura.

Bardzo proszę.

GŁÓWNY LEGISLATOR  
W BIURZE LEGISLACYJNYM  
W KANCELARII SENATU  
**JAKUB ZABIELSKI**

Dzień dobry.

Jakub Zabielski, Biuro Legislacyjne.

Państwo się przedstawialiście, ja też się przedstawię. Szósta moja kadencja w Senacie. Od 2007 r. wykładowca Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, uczę legislacji i uczę o tym, jak tworzyć prawo.

Droży Państwo, ja zostałem poproszony o to, żeby przedstawić państwu podstawowe informacje dotyczące procesu prawotwórczego w Senacie. Większość z państwa parlamentarzystami jest od wielu lat, ale mamy wśród nas takich parlamentarzystów, którzy wcześniej byli posłami. Ja chciałbym zwrócić szczególną uwagę na to, czym różni się Senat od Sejmu, jaka jest rola Senatu, a jaka jest rola Sejmu.

Droży Państwo, zacznijmy od tego, że zgodnie z art. 95 konstytucji władzę ustawodawczą w Polsce sprawują Sejm i Senat. Przy czym musimy mieć na uwadze to, że w konstytucji przyjęto model dwuizbowości niesymetrycznej, a co za tym idzie, Sejm i Senat mają inne miejsce w strukturze organów władzy ustawodawczej, jest tu różnicowanie kompetencji. Wprawdzie izbą wyższą parlamentu jest Senat, niemniej nie idzie za tym kompetencja. Niestety, Senatowi wolno mniej niż Sejmowi. A bierze się to stąd, że zgodnie z art. 121 konstytucji Senat zajmuje się ustawami uchwalonymi przez Sejm. Zwracam państwa uwagę na to, że Senat nie uchwała ustaw. Musimy mieć tego świadomość. Do Senatu trafiają ustawy uchwalone przez Sejm. Co jest rolą Senatu? Rolą Senatu jest rozpatrzenie ustawy, którą Sejm uchwalił.

Zgodnie z konstytucją Senat w zakresie uchwalania ustaw ma takie samo prawo jak Sejm tylko w 2 przypadkach: jeżeli chodzi o ustawę zmieniającą konstytucję i jeżeli chodzi o ustawę, która wyraża zgodę na ratyfikację umowy, na mocy której Rzeczpospolita przekazuje swoje kompetencje organizacji albo organowi międzynarodowemu. Tylko w tych 2 przypadkach mamy do czynienia z sytuacją, w której Sejm i Senat uchwalają ustawy. W pozostałym zakresie Senat jest uczestnikiem postępowania prawotwórczego, ustawodawczego, ale tylko w takim zakresie, w jakim rozpatruje to, co uchwalił Sejm.

Oczywiście Senat ma też inne funkcje w zakresie postępowania prawotwórczego, ale o tym powiem w drugiej części mojego wystąpienia. Myślę tutaj o kwestii inicjatywy ustawodawczej. Niemniej zgodnie z konstytucją takim zasadniczym i podstawowym zadaniem Senatu jest rozpatrywanie ustaw.

Proszę państwa, kolejna ważna rzecz, o której trzeba wiedzieć, jeżeli chodzi o Senat, to jest kwestia dotycząca regulaminu. Konstytucja sama w sobie nie reguluje kwestii związanych ze sposobem procedowania, kwestii związanych z porządkiem prac w Senacie nad ustawami. Te kwestie zostały zgodnie z art. 124 konstytucji uregulowane w Regulaminie Senatu. Regulamin Senatu jest szczególnym aktem. Wprawdzie jest to akt o charakterze wewnętrznym, niemniej zgodnie z art. 112, który jest stosowany odpowiednio do Senatu, jest to szczególny akt o charakterze wewnętrznym. Dlaczego? Dlatego że w tym akcie oprócz kwestii związanych z procedurą i organizacją uregulowane są również kwestie związane z wykonywaniem konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Senatu, co oznacza, że w tym zakresie regulamin de facto ma moc równą ustawie. Śp. prof. Winczorek, słynny konstytucjonalista, podkreślał, że Regulamin Senatu w zakresie tych przepisów, które regulują sposób wykonywania obowiązków względem Senatu, jest quasi-ustawą. Dlatego też my w naszych relacjach z innymi uczestnikami obrotu prawnego publicznego, organami władzy publicznej, administracji itd. powołujemy się na nasz regulamin i mamy prawo oczekiwać, że inni nasz regulamin w tym zakresie będą również respektowali, tzn. będą się podporządkowywali temu, co z tego naszego regulaminu wynika. Dlaczego? Dlatego że ustrojodawca przyznał Senatowi prawo do tego, aby ten w swoim regulaminie takie kwestie uregulował.

Droży Państwo, jeżeli regulamin, to pytanie o to, kto dokonuje wykładni regulaminu. Szczęśliwie Regulamin Senatu jest aktem trochę bardziej generalnym i abstrakcyjnym niż ten sejmowy. Jest aktem krótszym, a skoro jest to akt krótszy, to oznacza, że w tej mniejszej liczbie przepisów wyrażono troszeczkę więcej norm postępowania. Z tym się wiąże czasami konieczność wyinterpretowywania z regulaminu pewnych norm postępowania. Kto takiej interpretacji, Droży Państwo, dokonuje? Jakiś czas temu w naszym regulaminie przyjęto, że taką



kompetencję będą miały 2 organy Senatu: z jednej strony marszałek Senatu, a z drugiej strony Prezydium Senatu, które będzie działało po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich. Każdy z tych organów ma kompetencje w innym momencie. Marszałkowi Senatu kompetencja ta przysługuje w trakcie obrad, natomiast Prezydium Senatu – w pozostałym zakresie. Gdyby zdarzyło się tak, że marszałek Senatu w trakcie trwania posiedzenia plenarnego nie byłby w stanie dokonać wykładni regulaminu, co jest również możliwe ze względu na złożoność i skomplikowanie sprawy, w takim wypadku kwestie związane z dokonaniem interpretacji musiałoby wziąć na siebie Prezydium Senatu. Trzeba by było w trakcie posiedzenia plenarnego ogłosić przerwę, musiałoby się zebrać Prezydium, musiałaby się zebrać komisja regulaminowa, aby dokonać stosownej wykładni regulaminu. Oczywiście zarówno marszałek Senatu, jak i Prezydium korzystają z pomocy m.in. Biura Legislacyjnego w zakresie tego, jak poszczególne normy z tego regulaminu wyinterpretować i co tam zostało zakodowane.

Przez wiele lat było tak, że wyłączną kompetencję w zakresie dokonywania interpretacji miało Prezydium Senatu, ale to rozwiązanie było bardzo nefunkcjonalne. Wiązało się to chociażby z koniecznością ogłaszania przerw w trakcie posiedzenia plenarnego po to, żeby mogło się zebrać Prezydium w celu dokonania wykładni, co oczywiście z punktu widzenia efektywności działania Senatu nie było najlepszym rozwiązaniem. Stąd też zdecydowano się wprowadzić czy rozszerzyć katalog kompetencji marszałka również o tę dotyczącą interpretacji regulaminu.

Drodzy Państwo, powiedziałem, że Sejm i Senat mają różne miejsca w strukturze organów władzy ustawodawczej. Przed...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Proszę?

*(Głos z sali: Czy wicemarszałek...)*

*(Głos z sali: Mikrofon...)*

*(Głos z sali: ...Wicemarszałek prowadzący obrady...)*

Tak, dlatego że wicemarszałek prowadzący obrady ma kompetencje marszałka. W tym momencie ten, kto przewodniczy obradom, ma prawo dokonać takiej interpretacji.

Proszę państwa, skoro Senat ma inną rolę w postępowaniu ustawodawczym, to trzeba popatrzeć na różnice. Przede wszystkim Senat

ma tylko 30 dni na podjęcie uchwały w sprawie ustawy.

Czy Senat może zablokować prace nad ustawą? Nie może. Dlaczego nie może? Jeżeli Senat w ciągu 30 dni nie przygotuje swojego stanowiska i nie przekaże go do Sejmu, zgodnie z konstytucją ustawę uznaje się za przyjętą w brzmieniu uchwalonym przez Sejm.

Mamy takie domniemanie, teoretycznie można sobie wyobrazić sytuację, że Senat nie zajmuje się wszystkimi ustawami, że Senat dokonuje sobie wyboru ustaw, którymi się zajmie, i zajmuje się tymi, które go interesują, a pozostałe pozostawia upływowi czasu po to, żeby one zostały przyjęte w takim kształcie, w jakim je Sejm uchwalił. To też jest możliwe. Jednak prawda jest taka, że przez te 9 kadencji, które do tej pory miały miejsce, nie zdarzyło się tak, żeby Senat nie zajął stanowiska. Zawsze zajmuje stanowisko. Ale być może się kiedyś taki pomysł pojawi, żeby Senat zajmował się tylko takimi ustawami, które uzna za najważniejsze, i to też będzie dopuszczalne.

Drodzy Państwo, 30 dni liczymy od dnia przekazania. W związku z tym bardzo ważny jest moment, w którym marszałek Sejmu przekaże ustawę Senatowi. Nie jest wszystko jedno, czy dokona tego aktu w dniu uchwalenia tej ustawy przez Sejm, czy dokona tego np. w kolejnym tygodniu w poniedziałek. Dlaczego ma to istotne znaczenie? Dlatego że ten termin 30-dniowy liczymy od momentu przekazania. Stąd też dobre relacje pomiędzy Sejmem i Senatem są warunkiem tego, żeby Senat rzeczywiście miał czas, ten konstytucyjny czas, pełny, 30-dniowy okres na to, żeby rozpatrzeć ustawę.

Drodzy Państwo, najważniejszym organem Senatu, jeżeli chodzi o rozpatrywanie ustaw, są komisje. Trzeba mieć tego świadomość. Senat jest bardzo ważny, posiedzenie plenarne jest bardzo ważne, ale tę najważniejszą pracę merytoryczną wykonujemy w komisjach. Zgodnie z naszym regulaminem możemy mieć 2 rodzaje komisji: komisje stałe i komisje nadzwyczajne. Dzisiaj ani w poprzednich kadencjach komisji nadzwyczajnych Senat nie powoływał. Czym się różni komisja stała od nadzwyczajnej? Zakresem zadań. Komisja stała jest to komisja do określonego rodzaju spraw. Te sprawy zostały zdefiniowane w załączniku do regulaminu. Komisje nadzwyczajne są powoływane do realizacji określonych zadań. Takich komisji nadzwyczajnych

nie mamy. Do tej pory okazywało się, że komisje stałe w zupełności wystarczają do tego, aby wszystkimi zadaniami, które stoją przed Senatem i przed nimi, zająć się należycie.

Drodzy Państwo, proszę zwrócić uwagę na to, co jest zadaniem komisji. Bardzo często wydaje nam się, że komisje to tylko rozpatrywanie ustaw, to tylko przygotowywanie projektów, posiedzenia seminaryjne, rozmowa na różne tematy z przedstawicielami czy to rządu, czy różnych środowisk. Zapominamy o tym, że zadaniem komisji jest również kwestia dotycząca czegoś, co byśmy nazwali taką senacką oceną skutków regulacji *ex post*, czyli w odniesieniu do tych przepisów, które już w systemie funkcjonują. Popatrzcie państwo na drugi punkt. Komisje senackie zajmują również stanowiska co do prawidłowości wprowadzenia w życie i sposobu wykonywania ustaw. Niestety, ta kompetencja nie jest równoważnie traktowana z tą pierwszą, dotyczącą przygotowywania sprawozdań.

Kolejna rzecz, Drodzy Państwo: co z tymi ustawami w komisjach? Ile czasu teoretycznie powinna mieć komisja na przygotowanie swojego stanowiska? Skoro mamy 30 dni na to, żeby Senat w ogóle przygotował swoje stanowisko i przekazał do Sejmu, w regulaminie przyjęto takie terminy, które umożliwią wywiązanie się z tych 30 dni. Przyjmuje się, że w przypadku takiej typowej ustawy jest 18 dni na rozpatrzenie jej przez komisję i przygotowanie przez komisję swojego stanowiska. Jeżeli więc mówimy o typowej ustawie, to teoretycznie od momentu skierowania tej ustawy do właściwej komisji powinna ona mieć ona ponad 2 tygodnie na to, żeby przygotować stanowisko. No, praktyka pokazuje, że tych 18 dni zazwyczaj nie ma. W każdym razie teoretycznie przepisy regulaminu stanowią o 18 dniach. Wyjątek dotyczy ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej, także ustaw, które są procedowane w trybie pilnym. W tym wypadku termin na przygotowanie sprawozdania przez komisję wyznacza nam marszałek Senatu.

Proszę pamiętać o tym, że inny przepis regulaminu stanowi o tym, że posiedzenie plenarne i rozpatrywanie określonego punktu może się odbyć tylko w takim przypadku, gdy wcześniej senatorowie znają określoną sprawę z druku, który został im doręczony 3 dni przed posiedzeniem. Innymi słowy, komisje mają zrobić wszystko, aby te 3 dni były zagwarantowane. Oczywiście Regulamin Senatu pozwala komisji

w pewnych okolicznościach wystąpić do marszałka o to, aby przygotował...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

...czy aby marszałek pozwolił wydłużyć termin na przygotowanie sprawozdania, a więc aby ten 3-dniowy termin przed posiedzeniem plenarnym skrócić. Niestety, praktyka pokazuje, że tak się dość często zdarza.

Drodzy Państwo, kolejna rzecz. Co może zrobić Senat, a zatem co może zrobić komisja? Co jest rolą komisji? Po co komisja się spotyka? Po co ona rozpatruje ustawę? Tak naprawdę istotą pracy komisji jest przygotowanie na potrzeby posiedzenia plenarnego projektu uchwały Senatu. Komisja ma przygotować urobek, który jako własny będzie mógł przyjąć Senat. Stąd też to, co my nazywamy sprawozdaniem, jest niczym innym jak projektem uchwały Senatu w odniesieniu do konkretnej ustawy.

Drodzy Państwo, co komisja może zaproponować w takim projekcie? Po pierwsze, przyjęcie ustawy bez poprawek. To nam wolno, na to nam pozwala konstytucja. Po drugie, możemy wprowadzać do ustawy poprawki. A po trzecie, możemy zaproponować odrzucenie ustawy, czyli tzw. senackie weto. Te 3 rzeczy możemy zrobić. Są oczywiście takie ustawy, w odniesieniu do których np. nie możemy przyjąć wniosku o odrzucenie ustawy. Taką ustawą jest np. ustawa budżetowa. Senat budżetu odrzucić nie może, ale oczywiście może go zmieniać, oczywiście może uchwalić do niego poprawki. To, co widzimy na tym slajdzie, to jest przykład takiej klasycznej, typowej ustawy.

Skoro mówimy o tym, że komisja może proponować poprawki, to zwracam państwa uwagę na to, że w Senacie inaczej niż w Sejmie prawo zgłaszania poprawek przysługuje wyłącznie senatorom. Musimy mieć tego świadomość. Nawet w sytuacji gdy przychodzi przedstawiciel rządu i chce, aby w trakcie prac w Senacie została zgłoszona jakaś poprawka, on tej poprawki nie zgłasza. On tę poprawkę może przygotować, ale przedstawiciel rządu musi sobie znaleźć senatora, któremu poprawkę przekaże i który to senator uzna tę poprawkę za swoją, po czym zgłosi ją odpowiednio na posiedzeniu komisji czy na posiedzeniu plenarnym. Gdy Biuro Legislacyjne przygotowuje opinię i w tej opinii proponuje jakieś zmiany, to nie są to poprawki, proszę państwa, tylko to są propozycje poprawek, które to propozycje staną się poprawkami dopiero

wówczas, gdy zostaną przejęte przez któregoś z senatorów i zgłoszone jako jego. Stąd też uczulam państwa na to, że jeżeli docierają do państwa sygnały o tym, że być może będą jakieś poprawki potrzebne, to te poprawki musicie państwo przygotować z odpowiednim wyprzedzeniem po to, żeby można było, po pierwsze, od strony techniczno-legislacyjnej prawidłowo je zredagować, po drugie, żebyście mogli państwo zapoznać się z ich treścią, a po trzecie, żebyście mogli je świadomie i w sposób odpowiedzialny złożyć czy na posiedzeniu komisji, czy na posiedzeniu plenarnym.

Zwracam państwu uwagę na to, że gdy dochodzi do przygotowywania poprawek na ostatnią chwilę, to niestety, tak naprawdę wszyscy, i senatorowie, i Biuro Legislacyjne, jesteśmy pozbawieni czasu na refleksję nad tym, co tak naprawdę w postaci tej poprawki do aktu być może trafi. Mówię „być może”, bo to, że Senat uchwali określoną poprawkę i przekaże ją do Sejmu, jeszcze absolutnie nie oznacza, że ta poprawka do aktu *summa summarum* wejdzie, prawda? Miejmy świadomość tego, co może zrobić Sejm z poprawkami Senatu.

W każdym razie ja ze swojej strony proszę – to jest prośba moja jako legislatora senackiego i moich kolegów z Biura Legislacyjnego – Drodzy Państwo, jeżeli chcecie czy wiecie bądź macie sygnały, że poprawka będzie potrzebna, skontaktujcie się z nami, z Biurem Legislacyjnym przed posiedzeniem komisji, przed posiedzeniem plenarnym. My państwu takie poprawki pomożemy przygotować.

Poprawka w Senacie to specyficzny twór, bo to jest twór, który z jednej strony musi uwzględnić język komunikacji wypracowany pomiędzy Sejmem i Senatem przez 30 lat. Przecież my nie możemy napisać poprawki ot tak. Bo o co chodzi? Chodzi nam o to, żeby nas Sejm zrozumiał, żeby wiedział, co my za pomocą tej poprawki chcemy zrobić. Tak więc z jednej strony mamy 30 lat doświadczeń – my jesteśmy dogadani z sejmowym Biurem Legislacyjnym odnośnie do tego, jak wyrażać poszczególne senackie pomysły legislacyjne, i my nie możemy tej dżentelmeńskiej umowy dotyczącej komunikacji łamać. Gdy ją złamiemy, Sejm nas nie zrozumie i chociażby z tego powodu nasza poprawka może nie znaleźć poparcia w ławach sejmowych. Z drugiej strony pamiętajmy o tym, że każda poprawka oprócz tego języka komunikacji między Sejmem

a Senatem musi uwzględniać zasady techniki prawodawczej, zasady techniki prawodawczej, a więc *vademecum* podstawowych zasad właściwych redaktorowi tekstu normatywnego. Tym redaktorem jesteście państwo jako senatorowie. Państwo jesteście tym prawdziwym legislatorem, ale my jako technicy, my jako prawnicy, my jako legislatorzy parlamentarni musimy dbać o to, żeby zasady techniki prawodawczej tak bardzo, ja kto możliwe, jeżeli tylko to jest możliwe, były przestrzegane. Ja mówię „jeżeli to jest możliwe”, bo jesteśmy dorosłymi ludźmi i wiemy, że czasami cel uświęca środki i te zasady techniki prawodawczej schodzą na dalszy plan. Mimo że powinny być stosowane, brane pod uwagę, czasami nie zwraca się na nie uwagi. No trudno, takie życie. Niemniej jednak, jeżeli mamy czas i wiemy, że poprawka być może będzie potrzebna... Jeżeli mogę, to proszę państwa o to, żebyście się państwo z nami kontaktowali.

Do każdego projektu ustawy, który trafia do łaski marszałkowskiej w Sejmie, przypisywany jest legislator, czyli my już na etapie procedowania danego projektu w Sejmie wiemy, który legislator w Senacie się tym zajmie, a więc już odpowiednio wcześniej można z takim legislatorem nawiązać kontakt i spróbować ustalić, co tam będzie potrzebne. Jeżeli tego nie zrobimy, Drodzy Państwo, i pozostawimy wszystko żywiołowi, to niestety nasze prawo będzie również żywiołowe. My jesteśmy tutaj po to, żeby państwu pomagać, a nie po to, żeby państwu utrudniać. Senatorowie, którzy są senatorami którąś kadencję, doskonale wiedzą, na czym polega nasza praca, do czego my jesteśmy potrzebni.

Drodzy Państwo, kolejna rzecz. Jeżeli w trakcie posiedzenia komisji zostaną zgłoszone poprawki, to musimy te poprawki poddać pod głosowanie. Pamiętajmy o tym, że uchwały komisji – mówię o głosowaniu w odniesieniu do wszystkiego, co jest poddane pod głosowanie – zapadają zwykłą większością głosów, głosów za musi być więcej niż głosów przeciw, liczby wstrzymujących się nie bierze się pod uwagę. A więc jeżeli mamy na sali 10 senatorów i 10 senatorów bierze udział w głosowaniu, 2 jest za, 1 jest przeciw, a pozostali się wstrzymują, to uchwała została podjęta. Taka sytuacja może mieć miejsce.

Warunkiem tego, żeby komisja mogła procedować, innymi słowy, żeby przewodniczący komisji mógł poddawać pod rozstrzygnięcie komisji określone sprawy, czy to poprawkę, czy to

inne rozstrzygnięcie, jest to, aby na sali obecna była co najmniej 1/3 członków komisji.

Kolejna rzecz. Inaczej niż w Sejmie komisje zajmują się ustawami osobno. I to jest zasada, Drodzy Państwo. Byli posłowie zapewne pamiętają, że jeżeli w Sejmie projekt trafiał do więcej niż 1 komisji, to te komisje procedowały wspólnie. Bardzo często powoływały one ze swojego składu podkomisję, żeby ta podkomisja przygotowała urobek dla komisji czy połączonych komisji. W Senacie jest inaczej. Każda z komisji zajmuje się ustawą osobno. Czy komisje mogą zajmować się ustawą łącznie, wspólnie? Mogą, o ile sobie tego życzą, o ile jest takie porozumienie co do zasady pomiędzy przewodniczącymi komisji, którzy uznają, że z różnych powodów warto, żeby dana ustawa stanęła przed połączonymi komisjami. Gdyby taka decyzja została podjęta, komisje odbywają wspólne posiedzenie, a żeby jednak te połączone komisje mogły zajmować stanowiska, czyli głosować, musi być kworum, co najmniej 1/3 członków każdej z obradujących komisji. W związku z tym, jeżeli pracują w sali 2 komisje, to sekretarz jednej i sekretarz drugiej komisji musi sprawdzić, czy każda z tych komisji ma na sali przynajmniej 1/3 swoich członków. Jeżeli będzie ich mniej, połączone komisje nie będą mogły skutecznie podejmować wspólnych uchwał.

Drodzy Państwo, z czym jeszcze możecie się spotkać w trakcie posiedzenia komisji rozpatrującej ustawę? Z wnioskiem mniejszości komisji. To jest bardzo ważny instrument, szczególnie dla tych, którzy są w mniejszości, jak sama nazwa wskazuje. Dlaczego to jest ważny instrument? Ponieważ ten instrument z jednej strony pozwala państwu wprowadzić do sprawozdania komisji treść wniosku, który przepadł na posiedzeniu komisji, a z drugiej strony daje państwu szansę uzyskania dodatkowego czasu na posiedzeniu plenarnym, daje czas, kiedy dany wniosek przedstawiany jest jako wniosek mniejszości przez sprawozdawcę wniosku mniejszości. Jeżeli nie będziecie państwo wniosków mniejszości zgłaszali, to ani żaden wniosek, ani ten czas nie będzie państwu dany.

Kiedy możemy uznać, że dany wniosek jest wnioskiem mniejszości? Jest tak w 2 przypadkach. Po pierwsze, jeżeli dany wniosek został poddany pod głosowanie, dajmy na to, przewodniczący poddał pod głosowanie określoną poprawkę, poprawka ta uzyskała poparcie co

najmniej 2 senatorów, a mimo to przepadała, tzn. większość była przeciw. Jeżeli w takim wypadku 1 z tych 2 senatorów wygłosi formułę „zgłaszam wniosek mniejszości”, wskaże, z kim ten wniosek mniejszości zgłasza, wówczas taki wniosek uzyskuje status wniosku mniejszości. Ci, którzy zgłosili wniosek mniejszości, spośród siebie wybierają sprawozdawcę wniosku mniejszości, który to sprawozdawca na posiedzeniu plenarnym będzie miał takie same uprawnienia jak sprawozdawca większości komisji. To podkreślam.

Druga sytuacja, w której możemy mieć do czynienia z wnioskiem mniejszości, to sytuacja, w której nie głosowaliśmy nad poprawką, a mimo to uzyskuje ona status wniosku mniejszości, bo taka jest wola co najmniej 2 senatorów. Kiedy z taką sytuacją będziemy mieli do czynienia? Drodzy Państwo, wtedy gdy głosujemy nad wnioskiem dalej idącym, a wniosek dalej idący wykluczy nam głosowanie nad pozostałymi wnioskami. W odniesieniu do tych pozostałych wniosków, mimo że nie były one poddawane głosowaniu, jeżeli znajdzie się co najmniej 2 senatorów i wyrażą oni wolę uznania wniosku za wniosek mniejszości, możemy taki status wnioskowi nadać. Podam przykład. Dajmy na to, że mamy zgłoszone poprawki i mamy postawiony wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek. Dalej idącym wnioskiem jest wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek, więc głosujemy nad nim w pierwszej kolejności. Siłą rzeczy nad poprawkami nie głosujemy. Ale są na sali co najmniej 2 osoby, które chcą, żeby przeszedł wniosek o wprowadzenie poprawek i to właśnie tych konkretnych poprawek. Senatorowie wtedy podnoszą rękę i informują przewodniczącego o tym, że te i te wnioski będą miały status wniosku mniejszości. Potem my jako Biuro Legislacyjne przygotowujące druk sprawozdania zamieścimy te wnioski w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości. I znowu tych 2 senatorów czy grupa senatorów, która zgłosiła wniosek mniejszości, będzie musiała spośród siebie wskazać sprawozdawcę wniosku mniejszości.

Drodzy Państwo, funkcja sprawozdawcy jest bardzo ważną funkcją. Wybór sprawozdawcy komisji jest jednym z etapów procedowania nad ustawą w komisji. W momencie gdy ustawa jest już rozpatrzona, w momencie kiedy komisja przyjmie swoje stanowisko, zaproponuje przyjęcie bez poprawek, odrzucenie albo wprowadzenie poprawek, musi ze swojego składu wybrać senatora sprawozdawcę, który przedstawi

na posiedzeniu plenarnym urobek komisji, nazywam to umownie urobkiem, przedstawi to, co wynika z samego sprawozdania, a tak naprawdę w sposób obiektywny przedstawi to, co się działo na posiedzeniu komisji. Proszę pamiętać, że sprawozdawca komisji nie występuje w imieniu swoim, nie występuje w imieniu partii, której jest przedstawicielem, nie występuje w imieniu klubu, koła, tylko występuje w imieniu komisji i w sposób obiektywny ma przedstawić to, co wynika z urobku, i to, jak wyglądał przebieg komisji, w szczególności jest obowiązany poinformować Wysoki Senat o tym, czy w posiedzeniu brały udział osoby wykonujące działalność lobbingsową w procesie stanowienia prawa, tę zawodową, i jaki był wpływ tych osób na to, co się znalazło w sprawozdaniu komisji. To jest rola sprawozdawcy.

W przypadku sprawozdawcy mniejszości komisji, o którym wcześniej wspominałem, jego rolą na posiedzeniu plenarnym będzie przedstawienie samego wniosku mniejszości. Senator sprawozdawca wniosku mniejszości nie ma takiego samego zadania jak sprawozdawca większości. On nie musi opisywać przebiegu posiedzenia komisji, bo od tego jest sprawozdawca większości, to on ma takie, a nie inne zadanie, Drodzy Państwo.

W momencie gdy zostali wybrani sprawozdawcy większości i mniejszości, jeżeli wnioski mniejszości zostały zgłoszone, ustawa może trafić na posiedzenie plenarne. Nie wiem, czy zwróciliście państwo uwagę na to, że ja ani razu nie powiedziałem o czytaniach w odniesieniu do procedowania w Senacie. Senat, procedując nad ustawą uchwaloną przez Sejm, proceduje nad nią na poszczególnych etapach procedury, a nie w procedurze 3 czytań, jak to ma miejsce w Sejmie. Tak? Jeżeli mówimy o czytaniach, to pamiętajcie państwo, że instytucja czytań odnosi się zawsze do projektu, podkreślam, do projektu. Jeżeli my w odniesieniu do procedury senackiej mówimy o 3 czytaniach, to mówimy o projektach senackich, a nie o ustawach.

Gdy zakończyliśmy etap komisyjny, to przechodzimy na etap posiedzenia plenarnego. W ramach tego etapu, proszę państwa, w czasie rozpatrywania danego punktu porządku obrad – pamiętajcie państwo o tym – w pierwszej kolejności dana ustawa prezentowana jest przez sprawozdawcę; po drugie, mamy sprawozdawców wniosków mniejszości; po trzecie, mamy

wystąpienia wnioskodawców projektu ustawy; po czwarte, mamy wystąpienia rządu. W związku z tym, że najczęściej jest tak, że wnioskodawcą jest rząd, to będziemy mieli połączone wystąpienie rządu jako wnioskodawcy i rządu jako prezentującego stanowisko w odniesieniu do ustawy, którą Sejm uchwalił. A tak naprawdę najważniejszym elementem tego całego procedowania na posiedzeniu plenarnym w odniesieniu do ustawy jest etap dyskusji.

Dlaczego to jest tak ważne? Dlatego że etap dyskusji to jest czas, w którym senatorowie mogą zgłaszać wnioski legislacyjne. Zwracam państwa uwagę na jedną rzecz. W Senacie jest inaczej niż w Sejmie. Każdy z senatorów ma prawo zabrać głos na posiedzeniu plenarnym dwukrotnie: 10 minut plus 5 minut, czyli 15 minut każdy, inaczej niż w Sejmie, gdzie mamy, jak państwo pamiętacie, debatę zwykłą, średnią, długą, czas podzielony między kluby i koła. U nas każdy z senatorów ma 15 minut do dyspozycji. Czasami ludzie z zewnątrz pytają nas, dlaczego w Senacie nie można zrobić czasówki, dlaczego harmonogram czasowy prac Sejmu jest możliwy do przygotowania, a w Senacie jego przygotowanie jest niemożliwe. To ja już mówię, Drodzy Państwo. Jeżeli byśmy chcieli zrobić w Senacie czasówkę w odniesieniu do każdego punktu porządku obrad, w ramach którego rozpatrywana jest ustawa, to musielibyśmy zaplanować na każdy punkt 1 tysiąc 500 minut na samą dyskusję. Dlaczego? Dlatego że tyle czasu mają senatorowie, żeby dyskutować o takim punkcie porządku obrad. To jest nie do zrobienia. Wszyscy doskonale zdajemy sobie sprawę z tego, że czasami mamy do czynienia z punktami, które są politycznie istotne, politycznie doniosłe i ta dyskusja trwa godzinami, a czasami jest tak, że nad czymś, co się pierwotnie wydawało być może kontrowersyjne, dyskusji nie ma albo jest bardzo krótka. To jest normalna kolej rzeczy.

Zwracam państwa uwagę na to, że to jest czas na składanie wniosków. Inaczej niż na posiedzeniu komisji wnioski na posiedzeniu plenarnym składamy na piśmie. Każdy wniosek, żeby mógł być uznany za prawidłowo złożony, musi być napisany, podpisany i złożony u marszałka.

Na posiedzeniu komisji jest trochę inaczej. To tak naprawdę od przewodniczącego komisji, który przewodniczy obradom i dba o to, żeby procedura na posiedzeniu komisji była przestrzegana, zależy to, czy zarządzi on składanie poprawek

na piśmie, czy dopuści również składanie poprawek ustnie, do mikrofonu. Co do zasady w Senacie dopuszcza się poprawki zgłaszane ustnie. Wystarczy, że senator zgłosi poprawkę i powie, że jest to jego poprawka, powie to do mikrofonu. Wtedy ja jako legislator, siedząc tu gdzieś przy stole prezydialnym, zanotuję tę poprawkę, jeżeli będę miał wątpliwość, to upewnię się co do jej treści, i poprawka jest zgłoszona, senator nie musi jej pisać. Tymczasem na posiedzeniu plenarnym musi ją napisać. Stąd też, jeżeli senator chce zgłosić poprawkę na posiedzeniu plenarnym, musi ją wcześniej przygotować. Znowu proszę – tak jak prosiłem państwa o to, żebyście przed posiedzeniem komisji przygotowywali poprawki, tak aby można było je obrobić – a nawet jeszcze bardziej proszę o to, żeby przygotować poprawki przed posiedzeniem plenarnym, jeżeli chcemy zgłaszać poprawki. Czasu na to na posiedzeniu plenarnym jest jeszcze mniej.

I teraz bardzo ważna rzecz: zgłaszamy poprawki, proszę państwa, do zamknięcia dyskusji, podkreślam, do zamknięcia dyskusji. A więc po tym, gdy marszałek Senatu wygłosi formułę „zamykam dyskusję”, żadna poprawka do marszałka już trafić nie może, żadnej poprawki marszałek nie przyjmie.

Dlaczego proszę państwa o wcześniejsze przygotowywanie poprawek? Proszę sobie wyobrazić taką sytuację: marszałek otwiera dyskusję, stwierdza, że nikt nie zapisał się do głosu, i zamyka dyskusję. Państwo nie macie gotowej poprawki, zabieracie się za jej pisanie. Czy będzie ona mogła być zgłoszona, czy nie będzie mogła być zgłoszona? Nie będzie mogła być zgłoszona, bo dyskusja została zamknięta. Tak więc dla bezpieczeństwa, żeby mieć gwarancję tego, że zdążymy, trzeba mieć coś w rękę, tak? Gdyby się okazało, że jesteście państwo w trakcie przygotowywania poprawki, ale widzicie, Drodzy Państwo, że nikt nie zapisał się do głosu albo liczba mówców jest niewielka, a potrzebujecie jeszcze paru minut, to trzeba dać znać przez podniesienie ręki i poprosić marszałka Senatu o krótką techniczną przerwę po to, żebyście mogli państwo skończyć przygotowywać poprawkę, tak aby marszałek nie zamknął dyskusji, bo jeżeli już zamknie dyskusję, to jej nie otworzy, gdyż nie ma takich regulaminowych możliwości.

Drodzy Państwo, kolejna rzecz: jeżeli poprawki się nie złożą, to już w tym procesie prawodawczym nad danym aktem takiej poprawki

nie będzie. Jeżeli więc zdaniem państwa ta poprawka miała istotne znaczenie, a nie zdążyliście jej zgłosić albo z jakiegoś innego powodu nie trafiła ona do aktu normatywnego, to jedyne, co możemy potem zrobić, żeby treść tej poprawki nanieść na akt, to przygotować projekt nowelizacji. Niczego innego, Drodzy Państwo, nie zrobimy, nikt tego nie dopisze.

Kolejna rzecz. Drodzy Państwo, jeżeli na posiedzeniu plenarnym zostały zgłoszone poprawki, musimy wrócić do komisji. Wracamy do komisji. Jeżeli dana ustawa była wcześniej rozpatrywana przez więcej niż 1 komisję, to komisje w tym wypadku w celu przygotowania dodatkowego sprawozdania będą procedowały wspólnie. Zatem wcześniej jako zasadę mieliśmy osobno działające komisje, a teraz jako zasadę mamy wspólnie działające komisje. Od tej zasady nie ma wyjątku, czyli spotykają się wszystkie komisje, członkowie wszystkich komisji, które wcześniej zajmowały się ustawą, i rozpatrują wszystkie wnioski, które zostały zgłoszone w pracach nad ustawą do tej ustawy. A więc też inaczej niż w Sejmie, bo nie rozpatrujemy wyłącznie poprawek zgłoszonych w trakcie posiedzenia plenarnego, ale rozpatrujemy ponownie również te poprawki, które zostały zgłoszone wcześniej przez komisje. Dlaczego? Dlatego że poprawka zgłoszona na posiedzeniu plenarnym może zmienić stanowisko komisji w odniesieniu do poprawek, które wcześniej sama rekomendowała. Może tak być. W związku z tym jeszcze raz poprawka po poprawce będziemy się tym zajmowali. Tak? I oczywiście jeżeli będą jakieś poprawki, które nie będą cieszyły się poparciem większości, ale znajdzie się 2 senatorów, którzy popierają dane poprawki, znowu można zgłosić wniosek mniejszości. Nic nie stoi na przeszkodzie.

To, co wyjdzie nam z tego dodatkowego posiedzenia komisji, czyli dodatkowe sprawozdanie, to nic innego jak tabelaryczne zestawienie wszystkich wniosków zgłoszonych do danego aktu w trakcie prac w Senacie ze wskazaniem treści wniosku, ze wskazaniem tego, kto jest jego autorem, i ze wskazaniem, jakie jest stanowisko komisji w odniesieniu do tych wniosków. Zawieramy tutaj, Drodzy Państwo, informację o tym, że komisja poparła dany wniosek. Brak informacji o poparciu oznacza, że takiego poparcia po prostu nie ma.

Jeżeli mamy przygotowane dodatkowe sprawozdanie, możemy wrócić na posiedzenie Senatu.

Teraz, Drodzy Państwo, Senat będzie rozstrzygał w odniesieniu do każdego z wniosków, a w ostatecznym rozrachunku w odniesieniu do całej ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

I teraz jeszcze jedna ciekawostka. Nie ma takiej możliwości, aby Senat i komisje procedowały równolegle. W Sejmie jest to dopuszczalne, w Senacie jest to niedopuszczalne. Proszę pamiętać, że w Sejmie zasadą jest, że poseł ma obowiązek brać udział w posiedzeniach komisji i brać udział w głosowaniach na posiedzeniu Sejmu, a w Senacie jest tak, że senator ma obowiązek brać udział w posiedzeniach komisji i w posiedzeniach Senatu. Co to oznacza? To oznacza, że jeżeli w trakcie posiedzenia plenarnego zaistnieje potrzeba zwołania komisji senackich, chociażby w celu przygotowania dodatkowego sprawozdania, to Senat musi przerwać pracę. Marszałek musi ogłosić przerwę po to, żeby mogły się zebrać komisje, wypracować swoje stanowisko. Dopiero gdy komisje zrobią wszystko, co mają zrobić, można wznowić obrady na posiedzeniu plenarnym. Stąd też... Nowi senatorowie mogą się dziwić, że w Senacie pracuje się czasami bardzo późno w nocy albo bardzo wcześnie rano, ale jeżeli, dajmy na to, marszałek Senatu ogłasza przerwę o 21.00 i ta przerwa ma trwać do kolejnego dnia do godziny 9.00 rano, a trzeba przeprowadzić kilka posiedzeń różnych komisji w różnych sprawach, to te komisje będą się mogły odbyć między 21.00 a 9.00 rano. No, taka jest kolej rzeczy. Chyba że sytuacja jest nadzwyczajna i marszałek w trakcie dnia, czyli jeszcze kiedy słońce świeci, ogłosi przerwę, żeby komisje na szybko mogły się zebrać i przyjąć swoje stanowisko. W Sejmie jest troszeczkę inaczej, u nas jest troszeczkę inaczej, specyfika izb, zawsze tak było.

Proszę państwa, kolejna rzecz: kwestia poprawki Senatu. Drodzy Państwo, skoro kompetencje mamy niesymetryczne, skoro Senat jest drugą izbą parlamentu, skoro Senat rozpatruje ustawy, a nie projekty ustaw, skoro Senat nie jest gospodarzem ustawy, to tak naprawdę zgodnie z art. 121 ust. 2 konstytucji Senatowi wolno dużo mniej niż posłom i Sejmowi w trakcie 3 czytań w Sejmie w odniesieniu do tego aktu, który gdzieś ostatecznie wejdzie do systemu prawnego. Proszę o tym pamiętać. Ja już powiedziałem o tym, że musimy odpowiednio przygotować poprawki od strony technicznej, one muszą być właściwe od strony merytorycznej, ale tak naprawdę

najważniejsza jest rzecz następująca: musimy pamiętać o tym, że Senat ma ograniczoną możliwość poprawiania tego, co trafia do niego z Sejmu, czyli mamy ograniczony zakres poprawki Senatu. Wykroczenie poza dopuszczalny zakres poprawki oznacza naruszenie konstytucji. Jeżeli chcemy, aby ustawa, która trafi ostatecznie do systemu prawnego, była zgodna z konstytucją również w tym aspekcie proceduralnym, to musimy dbać o to, żeby poprawki, które uchwalamy, nie wykraczały poza zakres dopuszczalnej poprawki Senatu.

Proszę państwa, ten zakres określamy, kierując się 2 kategoriami: głębokością i szerokością poprawki. To są dość skomplikowane rzeczy, ale tylko na pierwszy rzut oka, bo ocena tego, czy poprawka nie wykracza poza zakres, jeśli chodzi o szerokość dopuszczalnej poprawki, jest stosunkowo prosta. Jeżeli do Senatu trafia ustawa, to ta ustawa coś reguluje albo czegoś nie reguluje, kogoś dotyczy albo kogoś nie dotyczy. Senat nie może spowodować tego, aby w następstwie jego poprawki ustawa regulowała coś, czego ustawa uchwalona przez Sejm nie reguluje, albo dotyczyła czy dotykała kogoś, kogo ustawa sejmowa nie dotyczy. Proszę państwa, to jest szerokość. Czyli każda poprawka, która wykracza poza ramy przedmiotowe i podmiotowe ustawy, narusza zakres dopuszczalnej poprawki Senatu w aspekcie szerokości.

Trudniej jest z głębokością, bo głębokość odnosi się do materii ustawy, do tego, co ustawa reguluje, a tak naprawdę odnosi się do tego, po co ustawodawca uchwalił tę ustawę. Każda ustawa, uchwała tworzona jest w jakimś celu, po coś, coś ma zrealizować, czemuś ma służyć. Mamy hierarchię celów każdego aktu. Prawda? I teraz, Drodzy Państwo, to, co zrobi Senat swoimi poprawkami, nie może w sposób zasadniczy, istotny zmieniać w odniesieniu do ustawy... Inaczej. Nie można zmieniać tego ducha ustawy, tej merytorycznej treści ustawy, która trafia do Senatu, w taki sposób, że po wyjściu z Senatu jest to de facto inna ustawa, regulująca inną materię aniżeli to, co trafiło do Senatu. I teraz, żeby to państwu wyjaśnić, żeby to państwu narysować, podam taki bardzo akademicki przykład. Jeżeli trafia do Senatu ustawa, której treścią jest podniesienie stawki podatku VAT z 23% do 25%, to Senat swoją poprawką może podnieść to zwiększenie, obniżyć to zwiększenie, czyli pozostaje w kategorii zwiększenia, ale nie może swoją

poprawką obniżyć stawki podatku VAT, mówiąc, że nie, nie powinniśmy podwyższać, powinniśmy obniżyć. Tak? Czyli niech będzie to 25%, niech będzie to 24% albo 26%, ale my zrobimy 21%. Senat nie może tego zrobić. Może proponować alternatywne rozwiązania w celu zrealizowania określonego celu ustawy, ale nie może zmieniać tego celu w sposób diametralny. Stąd też proszę nie dziwić się, że czasami będziecie państwo słyszeli z ust legislatora, że istnieje obawa, że ustawa czy poprawka naruszy konstytucję w ten sposób, że wykroczy poza zakres dopuszczalnej poprawki Senatu.

Nie w tej kadencji, która się skończyła, tylko w jeszcze poprzedniej, była wprowadzona przez marszałka Borusewicza taka zasada, że w momencie poddawania pod głosowanie określonego wniosku legislacyjnego przez Senat, określonej poprawki, w sytuacji gdy ta poprawka budziła wątpliwości co do tego, czy nie narusza dopuszczalnego zakresu, marszałek Senatu miał przygotowane takie wyjaśnienie: Senatorowie, uwaga, ta poprawka potencjalnie może naruszyć konstytucję. Oczywiście my jako Biuro Legislacyjne nie możemy państwu powiedzieć, że na 100% narusza konstytucję, bo my nie jesteśmy Trybunałem Konstytucyjnym, ale możemy państwa uczulić na to, że poprawka wykracza poza zakres dopuszczalnej poprawki senackiej. W poprzedniej kadencji, w IX kadencji z tego zwyczaju wskazywania, że poprawka może być potencjalnie niekonstytucyjna, zrezygnowano. Jak będzie w tej kadencji, to się okaże.

Droży Państwo, kolejna rzecz. Nie wolno nam poprawkami przy okazji regulować określonej materii w ustawie. Skoro ustawa, która do nas trafia, ma określony zakres przedmiotowy i podmiotowy, czemuś służy, coś reguluje, to my nie możemy przy okazji załatwiać jakichś innych spraw. Niestety jest pokusa, żeby takie poprawki zgłaszać. Przychodzi do nas minister i mówi: mam ustawę uchwaloną w Sejmie, ale zapomniał, że jeszcze w innej ustawie, za którą odpowiadamy, trzeba by było dokonać jakiejś tam zmiany. Proszę, Senatorze, Pani Senator, o zgłoszenie tej poprawki do tej ustawy, którą akurat się zajmujecie, Droży Senatorowie.

Ja powiem tak: jeżeli wrzucamy w postaci poprawek do ustawy jakąś materię, różne kwestie, które de facto powinny być przedmiotem odrębnej inicjatywy ustawodawczej, to wszyscy godzimy się na naruszenie zasady legalizmu i jeszcze

paru innych przepisów konstytucji. Tak więc to nie jest tak, że nie ma żadnego ryzyka. No, ryzyko zawsze się pojawi. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie podkreślał, że wykroczenie poza zakres dopuszczalnej poprawki po prostu skutkuje niekonstytucyjnością aktu. My musimy dbać o to, żeby te akty, które od nas wychodzą, były zgodne z konstytucją na tyle, na ile to jest oczywiście możliwe.

Proszę również pamiętać o tym, że Sejm, zajmując się poprawkami senackimi i, dajmy na to, godząc się na jakąś poprawkę, tzn. nie odrzucając tej poprawki, nie konwaliduje niekonstytucyjności, czyli nieodrzuconie przez Sejm poprawki senackiej nie powoduje jej uzdrowienia. Ona nagle nie staje się zgodna z konstytucją. Jeżeli Sejm przyjmie niekonstytucyjną poprawkę Senatu, to po prostu macza palce w tworzeniu niekonstytucyjnego prawa. Trzeba być tego świadomym.

Proszę państwa, pamiętajmy o tym, że w naszym regulaminie jest kilka trybów szczególnych związanych z rozpatrywaniem ustaw. Chodzi o ustawę budżetową, ustawę o zmianie ustawy budżetowej, ustawę o prowizorium budżetowym, ustawę rozpatrywaną w trybie pilnym, ustawę o zmianie konstytucji, no i taką quasi-ustawę, czyli uchwałę w sprawie usunięcia niezgodności w ustawie w rozumieniu art. 122 ust. 4. Proszę państwa, trzeba sobie jednoznacznie powiedzieć, że w ostatnich latach – i to nie jest tylko kwestia ostatniej kadencji, ale kilku ostatnich kadencji – instytucja ustawy w trybie pilnym umiera. Co znaczy „umiera”? Okazuje się, że nie ma potrzeby nadawania trybu pilnego ustawie wobec faktu, że możemy przyspieszyć prace nad zwykłym projektem w Sejmie, potem nad ustawą w Senacie i dany akt procedować nawet szybciej niż ten procedowany w trybie pilnym. Stąd też wnioskodawca, jakim jest rząd, bo tylko rząd może nadawać klauzulę pilności swoim projektom, rezygnuje w ostatnich latach z nadawania tej klauzuli, po to chociażby, żeby uniknąć ograniczeń wynikających z art. 123 konstytucji. W art. 123 konstytucji wskazano, jakim projektom nie można nadawać trybu pilnego. Skoro jest tak, że można w następstwie określonych porozumień w ramach izb niższej i wyższej z marszałkami, z organizatorami pracy uzgodnić taki tryb procedowania ustawy, że tryb pilny jest niepotrzebny, to po co nadawać ustawie ten tryb pilny i nakładać sobie jakieś tam kajdany w postaci ograniczeń z art. 123? No, to nie jest



oczywiście dobrze, no bo jeżeli coś ma być procedowane bardzo szybko, to taki tryb powinien być ustawie nadany. Dzieje się inaczej.

Oczywiście z ustawą budżetową mamy do czynienia co do zasady raz w roku. Od czasu do czasu zdarzy się nowela budżetu. Ale to są sprawy, z którymi państwo się spotkacie tak naprawdę najczęściej raz w ciągu roku.

Z ustawą o zmianie konstytucji jeszcze rzadziej się spotkacie. No, jak państwo wiecie, nasza konstytucja z 1997 r. była nowelizowana tylko dwukrotnie. W związku z tym większość państwa na tej sali nie miała okazji procedować ustawy o zmianie konstytucji.

Uchwała w sprawie usunięcia niezgodności – z tym mamy do czynienia stosunkowo rzadko. To jest taka procedura, która wiąże się z instytucją tzw. uprzedniej kontroli konstytucyjności aktu. Jeżeli państwo... Drodzy Państwo, w konstytucji jest taka kompetencja prezydenta, że prezydent przed podpisaniem ustawy może skierować ustawę do Trybunału Konstytucyjnego po to, żeby Trybunał Konstytucyjny przed złożeniem podpisu przez prezydenta ocenił, czy ustawa jest zgodna z konstytucją, czy nie. Jeżeli ustawa jest niezgodna z konstytucją, to oczywiście prezydentowi ustawy podpisać nie wolno. Ale może być taka sytuacja, w której niekonstytucyjne są tylko niektóre przepisy danej ustawy. I w takim wypadku, w zależności od tego, czy Trybunał Konstytucyjny orzeknie o tym, że te przepisy są nierozdzielnie związane z treścią ustawy, czy też, że ustawa może bez nich funkcjonować, prezydent ma możliwość podpisania ustawy z wyłączeniem zakwestionowanych przepisów bądź nie wolno mu podpisać ustawy. Prezydent ma też możliwość w sytuacji, gdy zakwestionowano niektóre przepisy i nie są one nierozdzielnie związane z treścią ustawy, wystąpienia do Sejmu o to, aby ten usunął niezgodności ustawy z konstytucją. I art. 122 ust. 4 dotyczy właśnie takiej sytuacji. Prezydent nie chce podpisać ustawy, której część przepisów zakwestionowano, z pominięciem niektórych tych przepisów i występuje do Sejmu o to, żeby Sejm usunął niezgodności. Prezydent w takim wypadku podpisze akt z tymi poprawkami, które wynikają z uchwały w sprawie usunięcia niezgodności, a które to poprawki zostaną naniesione na treść ustawy podpisywanej przez prezydenta. To bardzo rzadka procedura, ale spotykana. Jej specyfika polega również na tym, że konstytucja jest

bardzo enigmatyczna w tym zakresie, w jakim mówi o usuwaniu niezgodności. Tak naprawdę Sejm i Senat musiały same wypracować pewną procedurę. Ta procedura jest troszeczkę podobna do przygotowywania i rozpatrywania ustawy nowelizującej inną ustawę.

Druga kwestia związana z rolą Senatu w procesie ustawodawczym, prawodawczym to kwestia inicjatywy ustawodawczej i kwestia wnoszenia przez Senat inicjatyw do łaski marszałkowskiej w Sejmie. Inicjowanie procesu legislacyjnego jest zarezerwowane tylko dla tych podmiotów, które w myśl konstytucji mogą wносить projekty do łaski marszałkowskiej. Takim podmiotem jest Senat. Nasza procedura przygotowywania projektów, senackich projektów ustaw określona została w naszym regulaminie. Nasz regulamin to jest jedna sprawa, ale Regulamin Sejmu to jest druga sprawa. Proszę pamiętać, że przygotowując projekt ustawy, procedując to na etapie prac w Senacie musimy mieć oczywiście w pierwszej kolejności na uwadze nasz regulamin, ale gdzieś z tyłu głowy musimy mieć to, że ten projekt trafi do łaski marszałkowskiej w Sejmie i marszałek Sejmu, dokonując analizy tego projektu, będzie go sprawdzał pod kątem poprawności, korzystając z Regulaminu Sejmu. Tak więc my jako Senat musimy zagwarantować, że ten nasz projekt, który trafia do łaski marszałkowskiej w Sejmie, odpowiada wymaganiom Regulaminu Sejmu. To jest najważniejsze, jeżeli chodzi o kwestię proceduralną i różnice pomiędzy naszymi regulaminami.

Pamiętajmy również o tym, o czym często się zapomina, że wartością zasadniczą systemu prawnego jest jego stabilność. Stabilność systemu prawnego rozumiana jest nie jako niezmiennosc systemu prawnego, ale rozumiana jest tak, że ingerujemy w porządek prawny tylko wówczas, gdy spodziewamy się w ten sposób osiągnąć znaczną korzyść, a nie zaledwie nieznacznie poprawić istniejący porządek prawny. Innymi słowy, zanim Senat poweźmie decyzję o tym, że wnosi projekt do łaski marszałkowskiej w Sejmie, powinien się zastanowić, czy rzeczywiście w danym, konkretnym przypadku spełniony jest ten warunek, że my, ingerując w stabilność porządku prawnego, osiągniemy znaczną korzyść. Każdy system prawny ma pewną odporność na błędy. To, że w systemie są przepisy niedoskonałe, to, że czasami mogłoby być lepiej, to, że czasami jest coś nie tak, jak powinno być, nie oznacza, że system prawny jest zły. System prawny

tworzą ludzie. Nie ma ludzi, którzy nie popełniają błędów. Parlamentarzyści, legislatorzy, merytoryści to także ludzie i też błędy popełniają. Jednak błędem z doktrynalnego punktu widzenia, błędem z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia jest ingerowanie w system prawny tylko dla samego ingerowania, po to, żeby coś poprawić dla samego poprawiania. To, proszę państwa, nie kwalifikuje się na inicjatywę ustawodawczą. Pamiętajmy, że żeby system prawny był stabilny, musi się wykształcić jednolita wykładnia, muszą się wykształcić stabilne reguły stosowania prawa. Żeby to było możliwe, musimy dać każdemu przepisowi czas na to, żeby ten przepis w systemie prawnym okrzepl, musimy pozwolić, żeby mógł być przez jakiś czas stosowany, żeby można było w następstwie dokonania oceny skutków regulacji *ex post* ocenić, czy dana regulacja, dana norma postępowania zawiera w swojej treści błąd, który kwalifikuje się do poprawienia właśnie w drodze ingerencji w porządek prawny. Bardzo często jest tak, że to, co my nazywamy błędami, możemy wyeliminować, nie ingerując w porządek prawny, nie naruszając stabilności porządku prawnego, ale stosując „pozaprawne” metody naprawy systemu prawnego.

Jeżeli jednak dojdziemy do wniosku, że trzeba zaingerować w porządek prawny, że zaszła ta okoliczność mówiąca: trzeba zaingerować, bo nie ma innej możliwości naprawienia tego, co w systemie jest złe, to przystępujemy do przygotowywania projektu i przystępujemy do procedowania projektu w Senacie. Kto w Senacie może rozpocząć proces inicjatywy? Może to zrobić komisja, może to zrobić grupa 10 senatorów. Pamiętajcie państwo o tym, że jeżeli mamy do czynienia z projektem senatorów, to sytuacja, w której w pewnym momencie pod tym projektem podpisanych będzie mniej niż 10 senatorów, oznacza, że projekt przestaje być projektem. Stąd też jeżeli podpisuje się 12 senatorów, a następnie z jakiegoś powodu 3 wycofuje swoje podpisy, to przestajemy mieć do czynienia z projektem. Przez cały proces procedowania projektu w Senacie liczba senatorów podpisanych pod projektem nie może być mniejsza niż 10.

Wniosek o inicjatywę wnosimy do marszałka. Marszałkowi musimy w piśmie przewodnim wskazać, kto będzie przedstawicielem wnioskodawców, przedstawicielem komisji, przedstawicielem 10 senatorów, z kim marszałek będzie prowadził „korespondencję” dotyczącą projektu.

Proszę pamiętać, że sam projekt nie wystarczy. Do projektu musimy załączyć uzasadnienie, które będzie musiało spełniać warunki regulaminowe. Na szczęście nasz regulamin jest dość, bym powiedział, liberalny, jeżeli chodzi o ten pierwotny kształt uzasadnienia. Takie uzasadnienie na poszczególnych etapach dochodzenia projektu do skutku w Senacie będzie uzupełniane, żeby gdzieś na samym końcu spełniać warunki określone w art. 34 Regulaminu Sejmu. Art. 34 Regulaminu Sejmu jest tym przepisem, który wszystkie podmioty chcące w Polsce wnieść projekty do łaski marszałkowskiej w Sejmie muszą spełniać, muszą znać, do którego muszą się stosować.

Jeżeli mówimy o naszych projektach, to tu już się pojawia procedura 3 czytań. Tak jak w przypadku rozpatrywania ustawy o 3 czytaniach nie mówiliśmy, tak w przypadku projektów pojawia się instytucja 3 czytań.

Pierwsze czytanie przeprowadzają właściwe komisje, w tym Komisja Ustawodawcza. Tak więc, jeżeli będzie skierowany do łaski marszałkowskiej w Senacie projekt ustawy, to państwa komisja za każdym razem będzie zaangażowana w proces pierwszego czytania. Komisje będą obradowały wspólnie. Będzie można przeprowadzić posiedzenie w sprawie przeprowadzenia pierwszego czytania nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia doręczenia projektu senatorom. Tak więc widzicie państwo, że w przypadku takiej normalnej ścieżki ten proces zapoznawania się przez senatorów członków komisji z projektem to co najmniej 14 dni. 14 dni jest na to, żeby senatorowie, którzy ostatecznie będą decydowali o tym, jaki kształt będzie miał projekt i czy nadamy mu dalszy bieg... To jest ten czas, który senatorowie muszą mieć na przemyślenia, na rozmowy z ekspertami, na rozmowy we własnym gronie, na podejmowanie decyzji politycznej.

W ramach pierwszego czytania przedstawiciel wnioskodawców przedstawia projekt ustawy. Oczywiście chodzi tutaj o przedstawienie czegoś ponad to, co znajduje się w pisemnym uzasadnieniu. Następnie przeprowadzamy dyskusję, mogą być zgłaszane wnioski.

I co, Drodzy Państwo, w swoim sprawozdaniu komisja może zaproponować? Komisja może zaproponować przyjęcie tego, co do niej trafiło do rozpatrzenia, bez poprawek. Może zaproponować przyjęcie projektu z poprawkami w formie tekstu jednolitego, czyli w formie tekstu,

na który naniesiono poprawki przyjęte przez komisję. W końcu komisja może zaproponować czy komisje mogłyby zaproponować odrzucenie projektu.

Ile czasu ma komisja na przygotowanie sprawozdania? Nie więcej niż 2 miesiące, Drodzy Państwo. Nie więcej niż 2 miesiące. Oczywiście można wystąpić do marszałka Senatu o przedłużenie tego terminu. Niemniej się przyjmuje, że okres 2-miesięczny jest wystarczający. Jest sytuacja nadzwyczajna, taka, gdy komisje dojdą do wniosku, że trzeba przeprowadzić wysłuchanie publiczne. W takim wypadku będziemy mieli na przygotowanie sprawozdania 3 miesiące. W momencie, kiedy mamy gotowy...

Aha, jeszcze jedna sprawa. Drodzy Państwo, jeżeli w trakcie pierwszego czytania, w trakcie prac nad projektem komisja albo wnioskodawca dostrzegą potrzebę zbadania zgodności czy to samego projektu, czy wniosków legislacyjnych zgłoszonych do projektu z prawem Unii Europejskiej... Dodaliśmy swego czasu do naszego regulaminu przepis, który umożliwi komisjom wystąpienie do właściwego ministra o przedstawienie opinii o zgodności projektu czy poprawek z prawem Unii Europejskiej. Przepis ten, na który powołuję się na tym slajdzie, nakłada na ministra obowiązek przedstawienia określonego stanowiska, czyli powiedzenia Senatowi, a tak naprawdę organom Senatu, komisjom, czy te rozwiązania, które są w projekcie, czy w proponowanych poprawkach do niego są zgodne z prawem Unii Europejskiej. W związku z tym, że kiedyś mieliśmy problem z takim otrzymywaniem na cito opinii MSZ w sprawie naszych inicjatyw, Senat uznał za konieczne skorzystanie z art. 124 konstytucji i dodanie do naszego regulaminu przepisu obligującego ministra do przedstawiania stosownych informacji o zgodności z prawem Unii Europejskiej. Tylko podkreślam: ten przepis nie oznacza, że my za każdym razem będziemy o taką opinię występowali jako Senat, jako komisja. Stanie się tak tylko wtedy, Drodzy Państwo, gdy poweźmiemy uzasadnione wątpliwości. Jeżeli Biuro Legislacyjne, senackie Biuro Analiz i Dokumentacji, eksperci senaccy z Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej nie będą umieli rozstrzygnąć jakiegoś problemu odnoszącego się do projektu czy do poprawek, to wystąpimy do MSZ o stosowną opinię.

Proszę państwa, na etapie pierwszego czytania jesteśmy zobowiązani przeprowadzić

również konsultacje dotyczące projektu ustawy. Te konsultacje są wielowątkowe. Proszę pamiętać, że konsultacje i zasięganie opinii partnera społecznego są jednym z warunków uznania całego cyklu legislacyjnego za prawidłowy, a z drugiej strony są warunkiem uznania, że projekt, a w następstwie ustawa, która wchodzi do systemu prawnego, jest zgodna z zasadą demokratycznego państwa prawnego, z zasadą lojalności państwa wobec obywatela, bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa itd., itd., czyli tymi wszystkimi zasadami, które Trybunał Konstytucyjny wywodzi z art. 2 naszej konstytucji.

Przewodniczący komisji będzie obowiązany występować o opinie w odniesieniu do projektów w tych przypadkach, w których obowiązek konsultacji jest obligatoryjny, tzn. taki obowiązek wynika z przepisu ustawy lub przepisu prawa Unii Europejskiej. Pamiętajmy również o tym, że rozmawiamy z partnerami społecznymi za pośrednictwem naszej strony internetowej. Zamieszczamy projekt, zamieszczamy cały przebieg procesu legislacyjnego na naszej stronie internetowej po to, żeby umożliwić partnerom społecznym, organizacjom i innym podmiotom zgłaszanie uwag do projektu. Oczywiście musimy wyznaczyć odpowiedni czas na to, żeby takie uwagi mogły do nas trafić, żebyśmy mogli potem je wziąć pod uwagę.

Pamiętajcie, Drodzy Państwo, o tym, że specyficznym rodzajem konsultacji w odniesieniu do projektów jest wysłuchanie publiczne. Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa wprowadziła instytucję wysłuchania publicznego w odniesieniu do rozporządzeń i w odniesieniu do projektów ustaw. W odniesieniu do rozporządzeń wysłuchanie publiczne może przeprowadzać właściwy organ wydający, a w przypadku projektów ustaw – Sejm. Pojawił się problem, co zrobić z naszymi projektami, tzn. czy liczyć na to, że jeżeli Senat wniesie projekt do łaski marszałkowskiej w Sejmie i zaistnieje potrzeba przeprowadzenia wysłuchania publicznego, weźmie to na siebie Sejm, czy też samemu związać się nienałożonymi na nas obowiązkami czy analogicznymi obowiązkami, które wynikają w przypadku Sejmu z ustawy o działalności lobbingsowej. No i Senat uznał, że lepiej samemu się związać i nałożyć na siebie pewne zadanie, pewne obowiązki, niż liczyć na to, że ten projekt będzie poddany wysłuchaniu publicznemu w drugiej izbie. Stąd też wprowadziliśmy do naszego

regulaminu możliwość przeprowadzenia wysłuchania publicznego.

Co to jest to wysłuchanie publiczne? To jest publiczne przedstawienie projektu przez wnioskodawcę w obecności wszystkich, którzy zgłosili chęć wzięcia udziału w wysłuchaniu, po to, żeby ci, którzy przyszli na takie spotkanie, mogli przedstawić swoje stanowisko, mogli zaproponować określone zmiany w odniesieniu do tego, co jest przedmiotem procedowania w ramach wysłuchania publicznego. Takich wysłuchań publicznych dotąd nie było wiele, ale to wszystko przed nami. Im bardziej złożony projekt ustawy, tym większa pokusa, żeby wysłuchanie publiczne robić. No, jeżeli przewodniczący komisji widzi, że napływa do niego kilkanaście, kilkadziesiąt, a czasami kilkaset różnego rodzaju uwag od ludzi, to powinna się zapalić lampka ostrzegawcza, że być może warto tych wszystkich ludzi zaprosić, umożliwić im przyjazd do Senatu i wzięcie udziału w wysłuchaniu publicznym po to, żeby na etapie prac nad projektem w pierwszym czytaniu można było te wszystkie stanowiska uwzględnić, tak żeby można było z partnerem społecznym przeprowadzić dialog.

Drodzy Państwo, jeżeli mamy gotowe sprawozdanie, możemy przystąpić do drugiego czytania. Drugie czytanie przeprowadza się na posiedzeniu plenarnym Senatu. W ramach drugiego czytania oczywiście następuje przedstawienie sprawozdania komisji. Jest przedstawiciel rządu, który przedstawi stanowisko, jest również dyskusja. Możemy także zgłaszać wnioski legislacyjne. Jeżeli w drugim czytaniu zostaną zgłoszone wnioski legislacyjne do projektu, sprawa trafia z powrotem do komisji. Na wniosek senatora Senat może wyznaczyć komisji czas na przygotowanie dodatkowego sprawozdania tak, aby można było trzecie czytanie przeprowadzić jeszcze na tym samym posiedzeniu plenarnym, niemniej to od tego, jak skomplikowany jest projekt i jaka jest wola większości senackiej, będzie zależało, czy to dodatkowe sprawozdanie w odniesieniu do wniosków do projektu będzie już, zaraz, natychmiast czy być może będzie zrobione na spokojnie, już po zakończeniu posiedzenia plenarnego.

Jeżeli mamy gotowe dodatkowe sprawozdanie, Drodzy Państwo, możemy przeprowadzić trzecie czytanie. W ramach trzeciego czytania będzie przedstawione dodatkowe sprawozdanie. W dodatkowym sprawozdaniu będzie informacja na temat tego, jakie wnioski legislacyjne

zgłoszono w trakcie drugiego czytania i jakie jest stanowisko komisji w odniesieniu do tych wniosków. I jeżeli mamy przedstawione dodatkowe sprawozdanie, możemy przystąpić do głosowania. Jeżeli Senat poweźmie zwykłą większością głosów decyzję o skierowaniu projektu do łaski marszałkowskiej w Sejmie, wyznacza swojego przedstawiciela do reprezentowania Senatu w pracach sejmowych. No i oczywiście w to wszystko włącza się jeszcze Biuro Legislacyjne, które musi taki projekt ostatecznie zredagować. Musimy przygotować do niego uzasadnienie, które spełnia warunki Regulaminu Sejmu. Taki projekt trafia do łaski marszałkowskiej w Sejmie i czekamy na wstępną ocenę przez służby legislacyjne marszałka Sejmu, czy wszystko jest okej z uzasadnieniem, czy wszystko jest w porządku z projektem, czy marszałek Sejmu może nadać projektowi senackiemu numer druku. Jeżeli nada, to idzie on w świat.

I, Drodzy Państwo, pamiętajmy, że projekty senackie objęte są zasadą dyskontynuacji prac parlamentu, innymi słowy, jeżeli wnosimy do Sejmu jakieś projekty, a skończy się kadencja, to nasza praca trafia po prostu do kosza i musimy ponownie wszystko przeprocedować. Nie ma możliwości powrotu do projektu, który nie został rozpatrzony przez Sejm we wcześniejszej kadencji. Ta zasada dyskontynuacji jest taka jak w przypadku każdego innego wnioskodawcy z wyjątkiem inicjatywy ludowej, bo jak pamiętacie państwo, przy inicjatywie ludowej zasada dyskontynuacji nie obowiązuje.

Drodzy Państwo, ostatnie dwa zdania. Pamiętajmy o tym, że są 3 tryby szczególne, jeżeli chodzi o inicjatywę ustawodawczą: jest tryb tzw. szybkiej ścieżki, są kwestie związane z wykonywaniem orzeczeniem Trybunału, są kwestie związane z petycjami. O orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego za chwilę powie mój kolega, ja mam 2 uwagi: jedna na temat szybkiej ścieżki, a druga – wykonywania petycji. Pamiętajcie państwo, że szybka ścieżka jest w takiej sytuacji, w której, proszę państwa, projekt procedujemy tak naprawdę z pominięciem pierwszego czytania. To jest sytuacja, w której Senat może, Drodzy Państwo, wnieść do łaski marszałkowskiej swój projekt wówczas, gdy w trakcie prac nad ustawą dostrzeże konieczność dokonania zmian w systemie, które wykraczałyby poza zakres dopuszczalnej poprawki Senatu. Innymi słowy, chodzi o to, że komisja proceduje jakąś ustawę i dochodzi do

wniosku, że trzeba by było jeszcze gdzieś w systemie coś zmienić, w jakiejś ustawie coś zmienić, ale jednocześnie wie, że gdyby to zrobić poprawką, nastąpiłoby wykroczenie poza zakres dopuszczalnej poprawki. W takim wypadku komisja może zaproponować Senatowi, aby ten niezależnie od rozpatrzenia ustawy wraz ze swoim stanowiskiem do ustawy jednocześnie wniósł do Sejmu projekt nowej ustawy. A więc w sprawozdaniu komisji w takim wypadku oprócz stanowiska w sprawie ustawy, będzie... Do takiego sprawozdania będzie dołączony projekt ustawy. Senat na posiedzeniu plenarnym, rozpatrując sprawozdanie komisji, rozstrzygnie, czy dany projekt procedujemy w trybie szybkiej ścieżki, czy też ten projekt będzie procedowany w trybie zwykłym. Na tym posiedzeniu Senatu będzie taka sytuacja, dlatego że komisja, chyba Komisja Budżetu i Finansów Publicznych, przygotowała projekt w trybie szybkiej ścieżki. Senatorowie doszli do wniosku, że zgłoszony przez część senatorów wniosek legislacyjny wykracza poza zakres dopuszczalnej poprawki i uznali, że okej, zgadzają się merytorycznie z tym, co jest w poprawce, ale tego nie można zrobić poprawką, trzeba to zrobić projektem. I wszystko poszło w ramach szybkiej ścieżki. Z punktu widzenia Senatu jest to ciekawe rozwiązanie, bo pozwala bardzo szybko określony pomysł legislacyjny wnieść do Sejmu. Z punktu widzenia, bym powiedział, Biura Legislacyjnego, z punktu widzenia uczestników procesu jest to gorsze rozwiązanie, bo nie daje się nam czasu na to, żebyśmy to wszystko przygotowali tak, jak trzeba, i że tak powiem, ryzyko tego, że gdzieś coś będzie niedoskonałe, jest oczywiście większe. Prawda jest taka, że trzeba mieć świadomość, że w przypadku szybkiej ścieżki tak naprawdę nie ma czasu na przygotowanie oceny skutków regulacji, tak naprawdę nie ma czasu na przeprowadzenie konsultacji. Bo jak to się dzieje z dnia na dzień, a jeszcze jest decyzja o tym, że przystępujemy od razu do drugiego czytania na tym samym posiedzeniu, to de facto będzie to wiązało się z ryzykiem tego, że nie wszystkie procedury uda się przeprowadzić tak, jak należy. Szybka ścieżka powinna być stosowana tylko w tych przypadkach, kiedy rzeczywiście czas ma znaczenie, czyli tak szybko, jak to możliwe, projekt ustawy powinien trafić do łaski marszałkowskiej w Sejmie.

I kwestia petycji, Drodzy Państwo. Jak wiecie państwo, od jakiego czasu z inicjatywy Senatu

w systemie prawnym obowiązuje ustawa o petycjach. Do różnego rodzaju instytucji publicznych trafiają petycje. Takie petycje trafiają również do nas. W naszym przypadku te petycje trafiają do marszałka Senatu, a marszałek Senatu przekazuje je do przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Petycje, Drodzy Państwo... Przewodniczący komisji dokonuje wstępnej selekcji tychże petycji i uznaje, które z nich powinny być przedmiotem posiedzenia komisji. Jeżeli taka petycja stanie się przedmiotem posiedzenia Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, to w następstwie rozpatrzenia tej petycji może się pojawić, proszę państwa, wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem ustawy. Ale to nie jest tak, że każda petycja kończy się inicjatywą. Bo może być taka sytuacja, że petycję da się załatwić w inny sposób, np. poprzez wniesienie wniosku o charakterze legislacyjnym. Innymi słowy, tak się złożyło, że petycja dotyczy ustawy, która jest aktualnie procedowana, i nie ma potrzeby przygotowywania projektu noweli, tylko komisja upoważnia jednego ze swoich senatorów do tego, żeby ten w imieniu komisji złożył określoną poprawkę do ustawy, która pojawi się na posiedzeniu Senatu. Taka możliwość jest również dopuszczalna. Może być taka sytuacja, że komisja dojdzie do wniosku, że nie trzeba ingerować w porządek prawny, tylko trzeba zwrócić się do innych organów o to, żeby te skorzystały ze swoich kompetencji. Widzimy, że problemem jest nie przepis ustawy, a brak rozporządzenia. Wtedy komisja może wystąpić do właściwego organu, żeby ten wydał rozporządzenie. Widzimy, że problem jest nie w ustawie, ale w tym, czy ustawa jest zgodna z konstytucją, czy nie jest zgodna z konstytucją. Komisja może wystąpić do marszałka o to, żeby marszałek np. wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, bo taką kompetencję marszałek ma. Komisja ma wiele różnych sposobów na to, żeby się zająć petycją. W końcu może w ogóle nie podjąć działań, uznając, że petycja jest niezasadna albo nie kwalifikuje się do tego, żeby wszczynać postępowanie ustawodawcze w jej zakresie. Tak też może być.

Bo pamiętajmy, Drodzy Państwo: ludzie listy piszą. W wielu tych petycjach, które do nas trafiają, ludzie powołują się na tzw. lukę aksjologiczną. Tak więc nie ma problemu w systemie prawnym, nie ma luki, jeżeli chodzi o strukturę, nie ma luki logicznej, czyli nie zachodzi problem

sprzeczności pomiędzy przepisami, ale człowiek po prostu czuje, że mu potrzeba jakiejś normy w systemie prawnym. I tego rodzaju luki aksjologiczne ustawodawca powinien wypełniać tylko wówczas, gdy podziela argumenty tego, kto twierdzi, że jest luka. A nie zawsze tak jest. Bo możemy sobie wyobrazić taką sytuację, że ktoś będzie domagał się dodania do systemu przepisów, w których zakodowane będą normy, co do których większość parlamentarna się nie zgadza. I w takim wypadku inicjatywy ustawodawczej nie będziemy podejmować w odniesieniu do petycji. Są różne okoliczności. Za każdym razem stabilność porządku prawnego powinna przyświecać nam wszystkim, Senatowi jako izbie refleksji ustawodawczej przede wszystkim.

Proszę państwa, czy macie państwo jakieś pytania do tej szybko przedstawionej procedury? No, ja o procedurze senackiej w tym tygodniu będę chyba 3 razy mówił – mówiłem na UMCS w niedzielę, dzisiaj u państwa, a w przyszłym tygodniu w piątek idę do KPRM znowu poopowiadać o tym, jak to w Senacie wygląda – i każdy mi daje inny czas.

**PRZEWODNICZĄCY  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Bardzo się cieszymy, że kancelaria premiera chce się teraz dowiedzieć, jak wygląda proces legislacyjny Senatu. To dobry prognostyk, że będzie uważniej się przyglądać naszej pracy.

Czy ktoś z państwa senatorów ma jakieś pytania? Skoro nie, to rozumiem...

To jeszcze pytanie: czy możemy tę prezentację dostać w formie elektronicznej?

**GŁÓWNY LEGISLATOR  
W BIURZE LEGISLACYJNYM  
W KANCELARII SENATU  
JAKUB ZABIELSKI**

Jest przekazana...

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Jest już przekazana?)

Ona jest u państwa...

(Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski: Super.)

...gdzieś do państwa dotarła.

Ja dziękuję państwu jeszcze raz i przekazuję głos mojemu koledze Markowi Jarentowskiemu. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękujemy.

(Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Jakub Zabielski: To ja się od-dalam.)

(Rozmowy na sali)

Proszę.

**GŁÓWNY EKSPERT  
W BIURZE LEGISLACYJNYM  
W KANCELARII SENATU  
MAREK JARENTOWSKI**

Dzień dobry państwu. Dziękuję bardzo.

Ja powiem krócej, ponieważ o wielu elementach powiedział mój kolega. Wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego przez Senat jest formą wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez Senat, a więc ja nie będę mówił już o tych elementach inicjatywy ustawodawczej, o których powiedział kolega, powiem tylko o tych szczególnych elementach procedury wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego przez Senat, ale powiem też kilka słów o wyrokach Trybunału czy też o rodzajach wyroków Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ to też niejednokrotnie wpływa na zakres możliwości Senatu.

Wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego przez Senat nie jest jakąś szczególną kompetencją Senatu ani obowiązkiem Senatu. Z punktu widzenia konstytucji każdy podmiot uprawniony do inicjatywy ustawodawczej, czyli np. prezydent czy grupa posłów, ma prawo przedstawić ustawę, która ma na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Jednak Senat uczynił wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego obowiązkiem dla swoich organów wewnętrznych, czyli w szczególności dla marszałka Senatu i dla Komisji Ustawodawczej.

Jeśli chodzi o rodzaje orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, to przede wszystkim mamy na myśli wyroki o tzw. prostych skutkach prawnych. To są wyroki, które stwierdzają, że jakiś przepis jest zgodny z konstytucją albo jest niezgodny z konstytucją. Sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego w takim przypadku jest krótka. Skutkiem takiego wyroku od dnia jego publikacji jest wygaśnięcie mocy obowiązującej przepisu, który został w ten sposób przez Trybunał zakwestionowany.

Drugi rodzaj wyroków Trybunału Konstytucyjnego to są wyroki zakresowe. To są takie wyroki, w których Trybunał stwierdza, że jakiś element przepisu, element podmiotowy, przedmiotowy albo czasowy, jest niezgodny albo zgodny z konstytucją. I kiedy Trybunał Konstytucyjny stwierdzi, że jakiś element podmiotowy, przedmiotowy lub czasowy jest niezgodny z konstytucją, skutkiem takiego wyroku nie jest wygaśnięcie mocy obowiązującej takiego przepisu, a jedynie wygaśnięcie pewnej normy czy fragmentu tego przepisu, który obejmował ten niekonstytucyjny element podmiotowy, przedmiotowy czy czasowy. Czasami może być też tak, że Trybunał Konstytucyjny stwierdzi, że przepis jest niezgodny z konstytucją w zakresie, w jakim jakiegoś elementu podmiotowego, przedmiotowego czy czasowego brakuje. I był taki przypadek, w którym jeden z uprawnionych podmiotów zakwestionował jeden z przepisów kodeksu postępowania cywilnego, ponieważ w procedurze o ubezwłasnowolnienie osoby fizycznej uprawnioną do składania wniosków nie była sama osoba ubezwłasnowolniona. Przepisy nie przewidywały, że taka osoba może składać wnioski w procedurze o ubezwłasnowolnienie. Trybunał Konstytucyjny wydał właśnie wyrok zakresowy i ta sentencja brzmiała mniej więcej w ten sposób, że właściwy przepis kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim nie obejmuje osoby, w sprawie której toczy się postępowanie o ubezwłasnowolnienie, jest niezgodny z konstytucją. Zadaniem ustawodawcy było uzupełnienie tego przepisu o ten kolejny podmiot uprawniony do składania wniosków, jednak ten przepis nadal obowiązywał, bo skutkiem wyroku zakresowego właśnie nie jest wygaśnięcie tego przepisu.

Trzeci rodzaj wyroków to wyroki interpretacyjne. One do pewnego stopnia przypominają wyroki zakresowe. Jednak w przypadku wyroków zakresowych przepis nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Wszyscy wiedzą, jak go rozumieć, natomiast problem dotyczy tego, że przepis nie obejmuje pewnego podmiotu, pewnego zakresu przedmiotowego albo obejmuje, a nie powinien obejmować tego zakresu. W przypadku wyroków interpretacyjnych mamy do czynienia z taką sytuacją, że spór dotyczy tego, jak należy przepis rozumieć, a nawet nie tyle spór dotyczy tego, jak należy przepis rozumieć, ile czytając zdanie możemy przyjąć 2 jego interpretacje albo

nawet kilka interpretacji, no i zastanawiamy się, którą interpretację można przyjąć. Interpretacji przepisów dokonują sądy czy też organy stosujące prawo. Jednak ktoś może dojść do wniosku, że jedna z interpretacji tego przepisu jest niezgodna z konstytucją. I w takiej sytuacji Trybunał podchodzi do sprawy ekonomicznie: skoro przepis może być rozumiany na kilka sposobów, a jedna z interpretacji jest niezgodna z konstytucją, to Trybunał nie stwierdza, że przepis jest niezgodny z konstytucją, a jedynie stwierdza w sentencji, że przepis ten rozumiany w jakiś sposób, interpretowany w jakiś sposób jest niezgodny z konstytucją, to zaś oznacza, że przepis nadal obowiązuje, tyle że należy go interpretować z wyłączeniem tej interpretacji, którą Trybunał Konstytucyjny zakwestionował.

Ponadto Trybunał niekiedy w wyroku, niezależnie od tego, czy to jest wyrok o zgodności, czy niezgodności z konstytucją, stwierdza, że przepisy, nad którymi się zastanawiał czy które brał pod uwagę, zawierają jakieś inne uchybienia czy luki, co do których nie orzekał czy nie mógł orzekać z tego powodu, że wykraczały one poza zakres, który został przed Trybunałem zaskarżony, albo też z powodów formalnych nie mógł orzec, że jakiś przepis, który gdzieś był w tle tych spraw rozpatrywanych przez Trybunał, jest niezgodny z konstytucją... W takim wyroku Trybunał w uzasadnieniu wskazuje ustawodawcy, że powinien uzupełnić jakieś luki czy poprawić jakieś uchybienia.

Bardzo podobne do wyroków sygnalizujących uchybienia i luki w prawie są postanowienia sygnalizacyjne. W zasadzie chodzi o to samo, tylko jest nieco inna procedura. Zamiast w wyroku w uzasadnieniu stwierdzać to uchybienie czy lukę, Trybunał podejmuje zupełnie osobne postanowienie jako formalnie osobny akt prawny. Wydaje postanowienie sygnalizacyjne, w którym stwierdza, że jakieś unormowania zawierają uchybienia i luki w prawie.

O ile jeśli chodzi o wymienione wcześniej wyroki, możemy przyjąć, że skutkiem takiego wyroku Trybunału jest zmiana w systemie prawnym i ona powoduje oczywistą konieczność niezwłocznego wykonania takiego wyroku, o tyle wyroki sygnalizujące uchybienia i luki w prawie czy też postanowienia sygnalizacyjne nie powodują żadnych zmian w prawie z punktu widzenia adresatów norm, niemniej wydaje się, że ustawodawca również powinien niezwłocznie

przystąpić do wykonania takiego wyroku czy też postanowienia sygnalizacyjnego.

Teraz parę słów o strukturze wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego składa się z sentencji i z uzasadnienia. Sentencja jest publikowana co do zasady niezwłocznie, w ciągu kilku dni w tym organie promulgacyjnym, w którym został opublikowany akt zakwestionowany przed Trybunałem. Czyli jeśli wyrok dotyczy ustawy, to zostanie opublikowany w Dzienniku Ustaw, a jeśli wyrok dotyczy np. zarządzenia ministra, to będzie opublikowany w monitorze właściwego ministra. Przy tym jeśli chodzi o procedurę wykonywania wyroków przez Senat, to my czekamy na uzasadnienie. Z samej sentencji możemy się domyślać, jakie były motywy zakwestionowania danego przepisu przez Trybunał, z tego względu, że w sentencji Trybunał stwierdza, że jakiś przepis, powiedzmy, ustawy jest niezgodny z jakimś przepisem konstytucji, skoro więc Trybunał zakwestionował jakiś przepis ze względu na jego niezgodność z przepisami konstytucji dotyczącymi np. równości albo dyskryminacji, to możemy się domyślać, że w tym zakwestionowanym przepisie jest jakiś problem naruszający równość czy powodujący dyskryminację. Niemniej zawsze czekamy na uzasadnienie z tego względu, że w uzasadnieniu Trybunał wskazuje, jaki sposób wykonania wyroku byłby najlepszy. To oczywiście formalnie nie wiąże ustawodawcy. Ustawodawca może znaleźć inny sposób wykonania wyroku, który mieściłby się w tych motywach, które w uzasadnieniu przedstawił sam Trybunał Konstytucyjny.

Jeśli chodzi o procedurę, te odmienności procedury senackiej dotyczącej wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, to szczególna rola przypada Komisji Ustawodawczej, dlatego że marszałek Senatu, gdy otrzyma wyrok Trybunału Konstytucyjnego wraz z informacją Biura Legislacyjnego dotyczącą tego wyroku, jak i informacją zawierającą propozycję wykonania tego wyroku, kieruje te dokumenty do Komisji Ustawodawczej, zleca jej zbadanie konieczności podjęcia działań ustawodawczych i na ogół wyznacza jakiś termin.

Jeśli chodzi o to, co komisja może zrobić, to Komisja Ustawodawcza w tym wskazanym terminie może przyjąć 2 rozwiązania. Pierwsze to jest wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Wtedy komisja przedstawia projekt ustawy,

który opiera się na wstępnej propozycji Biura Legislacyjnego, ale często też zmodyfikowanej ze względu na to, że w procedurę zostają włączone organy administracji rządowej, które proponują odmienne wykonanie wyroku, albo też zmodyfikowanej na wniosek samych senatorów, ponieważ senatorowie nie są związani wstępną propozycją Biura Legislacyjnego. Jeśli istnieje kilka możliwych sposobów wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, Biuro Legislacyjne sygnalizuje to, ale dla pewnej ekonomiki czy szybkości postępowania proponuje jedno z rozwiązań.

Niekiedy jednak Komisja Ustawodawcza nie składa wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, choć wyrok stwierdza niezgodność przepisu. Kiedy go nie składa? Najczęściej wtedy, kiedy już inny podmiot wykonuje taki wyrok, choć nie został on jeszcze wykonany. Ale zdarza się też tak, że mimo że inny podmiot wykonuje wyrok, np. administracja rządowa, to Komisja Ustawodawcza, która nie jest tym związana, równocześnie podejmuje prace ustawodawcze. Drugą przyczyną jest taka, że wyrok, choć stwierdza niezgodność przepisu z konstytucją, nie wymaga – czasami tak bywa – wykonania. Usunięty został jakiś przepis, który był niezgodny z konstytucją, ale w jego miejsce nie jest potrzebny inny przepis. I wtedy też komisja nie wykonuje tego wyroku. No i trzecia przyczyna, powiedzmy, taka polityczna. Komisja większością głosów zawsze może podjąć decyzję, że nie będzie wykonywać danego wyroku, i niezależnie od tego, czy Biuro Legislacyjne, czy administracja rządowa, czy inne podmioty uczestniczące w pracach komisji uważają, że taki wyrok należy wykonać, bo jego niewykonanie powoduje luki w prawie, komisja większością głosów może stwierdzić inaczej.

Odmiennosc procedury ustawodawczej polega też na tym, że przy wykonywaniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego zarówno na etapie komisyjnym, jak i na etapie plenarnego posiedzenia Senatu nie można zgłaszać poprawek, które nie zmierzają do wykonania wyroków. Czasem, gdy wykonuje się jakiś wyrok czy nowelizuje przepisy pewnej ustawy, jest pokusa, żeby poprawić pewne rzeczy w jakiś sposób związane z tym przepisem, który został zakwestionowany przed Trybunałem, ale jeśli chęć nowelizacji innych przepisów nie jest motywowana tym, że są one z podobnych powodów niezgodne z konstytucją, to Biuro Legislacyjne sugeruje czy ma



obowiązek zasugerować, czy poinformować, że jednak nowelizacja innych przepisów tej ustawy wykraczałaby poza te zmiany, które zmierzają do wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, czy też ich niezbędne konsekwencje. Ale trzeba dodać, że nie oznacza to, że jeśli Trybunał zakwestionował przepis x, to my nie możemy też nowelizować przepisu y. Możemy to robić, ale jedynie wtedy, kiedy dochodzimy do wniosku, że wykonując wyrok dotyczący przepisu x, nie da się go wykonać, nie nowelizując przepisu y. Mało tego, bywają też takie sytuacje, w których Trybunał zakwestionował przepis x w jednej ustawie, a my, wykonując wyrok, dochodzimy do wniosku, że musimy też znowelizować przepisy innej ustawy. Przykładowo: jeśli Trybunał stwierdził, że przepisy regulujące procedurę dyscyplinarną w jakimś zawodzie, powiedzmy, w zawodzie lekarskim, są niezgodne z konstytucją, a analiza przepisów dyscyplinarnych w innych zawodach pokazuje nam, że podobnie niekonstytucyjny element znajduje się też w innych ustawach regulujących postępowanie dyscyplinarne, to wtedy Biuro Legislacyjne proponuje, żeby dokonać całościowej jednolitej nowelizacji przepisów dyscyplinarnych we wszystkich zawodach po to, żeby uniknąć sytuacji, że za rok, pół roku czy za 2 lata ktoś, znając już pierwszy wyrok Trybunału Konstytucyjnego, zakwestionuje również te mechanizmy czy te procedury dyscyplinarne, które dotyczą innych zawodów.

I jeszcze jedna sprawa. Trybunał Konstytucyjny orzeka o – tak to się potocznie nazywa – hierarchicznej zgodności norm. Z konstytucji wynika pewna hierarchia aktów normatywnych. Na jej czele jest konstytucja, potem są umowy międzynarodowe ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie, następnie ustawy, potem pozostałe ratyfikowane umowy międzynarodowe, a dalej rozporządzenia i akty prawa miejscowego. Ponieważ ustawodawca zajmuje się tylko ustawami, co do zasady Senat wykonuje tylko te wyroki Trybunału Konstytucyjnego, w których Trybunał stwierdził niezgodność przepisu ustawy z konstytucją czy też z umową międzynarodową ratyfikowaną za zgodą wyrażoną w ustawie. Niemniej jednak bywają takie sytuacje, w których Trybunał stwierdzi niezgodność z konstytucją jakiegoś przepisu rozporządzenia czy nawet zarządzenia ministra, i wydałoby się, że wtedy Senat nie ma żadnej roli do spełnienia, ponieważ znowelizować rozporządzenie

czy zarządzenie może tylko właściwy minister. Ale bywają takie sytuacje, w których Trybunał zakwestionował to rozporządzenie czy zarządzenie ministra, jednak skutkiem tego zakwestionowania jest spowodowanie pewnej luki w systemie prawa, która może być uzupełniona jedynie ustawą. Bo niekiedy bywa tak, że Trybunał kwestionuje rozporządzenie czy zarządzenie ministra z tego względu, że w rozporządzeniu czy w zarządzeniu ministra uregulowano te zagadnienia, które zdaniem Trybunału powinny być uregulowane tylko w ustawie. A zatem rola Senatu polegałabym wtedy na przeniesieniu tych unormowań rozporządzenia czy zarządzenia, które co do zasady ze względu na treść nie były kwestionowane, a były kwestionowane jedynie ze względu na ich umiejscowienie w rozporządzeniu... Senat ma wtedy prawo przenieść te unormowania, nawet nie zmieniając ich treści, z dotychczasowego rozporządzenia czy zarządzenia do ustawy. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Serdecznie dziękujemy.

Teraz OSR-y, tak?

Bardzo prosimy.

**GŁÓWNY EKSPERT  
W BIURZE LEGISLACYJNYM  
W KANCELARII SENATU  
ANDRZEJ FAŁEK**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Nazywam się Andrzej Fałek i wraz z panią Katarzyną Majewską przedstawię informację dotyczącą stosowania ocen skutków regulacji w procesie legislacyjnym. Celem naszego wystąpienia jest przedstawienie informacji o tej dobrej praktyce i pokazanie użyteczności jej w pracy parlamentarnej. Aby to uczynić, opowiemy, jak ocena skutków regulacji była wdrażana na świecie, w Polsce i jakie są doświadczenia Senatu w tym obszarze.

Angielska nazwa oceny skutków regulacji to Regulatory Impact Assessment, dlatego że ta metodologia rozwijała się w krajach Europy Zachodniej. Skąd wynikała potrzeba wdrożenia tego narzędzia? Otóż wraz z rozwojem wiedzy na temat skutków wdrażania prawa uświadomiono

sobie, że oprócz tych pozytywnych elementów, oprócz korzyści, oprócz realizacji celu wdrażania danej ustawy pojawiają się skutki negatywne, gdyż nakładane są na obywateli i przedsiębiorstwa obowiązki, które oznaczają ponoszenie dodatkowych kosztów, i te skutki wpływają negatywnie na wzrost gospodarczy, dobrobyt obywateli. W związku z tym pojawiło się zapotrzebowanie na opracowanie metodologii, która by pozwalała ukazać te negatywne skutki i ewentualnie je ograniczać.

Ogromną rolę w rozwoju tego narzędzia odgrywa OECD, która jest płaszczyzną współpracy i wymiany doświadczeń krajów wysokorozwiniętych. Instytucja ta wydała szereg rekomendacji, które znacząco wpłynęły na przyspieszenie tempa wdrażania tego narzędzia w krajach członkowskich. To pokazuje doskonale ten wykres: w roku 1995 OECD wydała odpowiednie rekomendacje i to przyspieszenie wdrażania było znaczące po tym wydarzeniu. Jednak narzędzia tego nie stosują tylko kraje wysokorozwinięte, ale jak pokazuje mapa sporządzona przez Bank Światowy, również kraje rozwijające się.

W związku z tym powstaje pytanie: czym jest OSR? Można powiedzieć, że OSR to proces analityczny, który wspomaga prace w parlamencie poprzez dostarczenie możliwie pełnej informacji o potencjalnych skutkach, jakie wynikną z wdrożenia danej ustawy.

I teraz chciałbym przejść do doświadczeń wdrażania tego narzędzia w Polsce. Otóż Polska, przystępując do OECD, zobowiązała się, że wdroży to narzędzie. Formalnie ono zostało przyjęte i zapisane w regulaminie pracy Rady Ministrów w 2001 r. Te pierwsze lata były raczej tylko takie... No, nie ukazywały takiej dobrej praktyki. W związku z tym w 2012 r. zaistniała potrzeba reformy tego systemu i wdrożono szereg usprawnień, wydano odpowiednie wytyczne, przyjęto formularze, które będą prezentowały skutki.

I teraz przechodzę do scharakteryzowania krótko, na czym polega metodologia sporządzania oceny skutków regulacji. Otóż jest to taki proces, który rozpoczyna się w momencie, kiedy uświadomimy sobie, że istnieje jakiś problem, który należy rozwiązać za pomocą przyjęcia odpowiedniego prawa. Wersje tego prawa są rozważane i przeprowadzane są analizy ekonomiczne, jakie będą ich potencjalne skutki. To jest konsultowane z podmiotami, na które to prawo będzie oddziaływało. Po tej konsultacji następuje

aktualizacja i prawa, i oceny skutków regulacji. Kiedy akt prawny zostanie wdrożony, to dobra praktyka powinna polegać na tym, że po kilku latach sporządzi się ex post OSR, który wykaże pewne niedoskonałości tej regulacji, ewentualnie jakieś skutki uboczne, które mogą zaistnieć.

Polska, wdrażając ten system, wprowadziła 3 instrumenty: test regulacyjny, ocenę skutków regulacji ex ante i ex post. Test regulacyjny to była taka krótka, syntetyczna opinia ekspercka, która na jednej stronie przedstawiała podstawowe informacje. Obecnie funkcjonują tylko 2 narzędzia: ocena skutków regulacji ex ante i ex post.

Na czym polega procedura sporządzania oceny skutków regulacji? Przede wszystkim należy wymyślić model regulacji, który pokazywałby w sposób uproszczony, jak dane zjawisko będzie wyglądało po wdrożeniu danej ustawy. Ten model powinien pozwalać na zidentyfikowanie skutków pozytywnych i negatywnych. Co to są skutki pozytywne i negatywne? Pozytywne to korzyści wynikające z danej regulacji, a negatywne to ewentualne koszty ponoszone przez społeczeństwo.

Istotnym elementem oceny skutków regulacji jest odpowiedzenie na pytanie, jak będzie się rozkładała dystrybucja skutków. Chodzi o to, że niekoniecznie skutki pozytywne i negatywne muszą się odnosić do tej samej grupy podmiotów. Nie zawsze możliwe jest sporządzenie oceny ilościowej skutków regulacji, gdyż może to wynikać z natury samej regulacji, jak również z ograniczeń. Po prostu możemy nie dysponować odpowiednimi danymi albo pozyskanie tych danych jest bardzo kosztowne, wydłużałoby proces. No i oczywiście na koniec, jeśli sporządzi się odpowiednie analizy, wypełniany jest odpowiedni formularz.

Krótko przedstawię model regulacji na przykładzie ustawy, która będzie wkrótce rozpatrywana i będzie dotyczyła uregulowania zasad wypłacania emerytur kobietom z roku 1953. Chodzi o to, że skutki regulacji liczy się tylko jako różnicę pomiędzy tzw. scenariuszem bazowym i scenariuszem, który zaistnieje po wdrożeniu danej ustawy. Symbolicznie przedstawia to pole oznaczone kolorem czerwonym. Chodzi o to, aby określić to pole w sposób analityczny za pomocą jakiejś formuły matematycznej, a następnie dobrać odpowiednie parametry, które pozwoliłyby oszacować wartość tego obszaru.

Skutki regulacji prezentowane są w okresie 10-letnim, gdyż wynika to z przepisów ustawy o finansach publicznych. Oszacowane skutki

prezentujemy w takim formularzu. Można powiedzieć, że on składa się z 3 części. Pierwsza część to informacja o akcie prawnym. W drugiej części prezentowany jest opis problemu i charakterystyka rekomendowanego rozwiązania, to, w jaki sposób podobny problem został rozwiązany w krajach OECD. Następne elementy to informacje dotyczące skutków dla sektora finansów publicznych, przedsiębiorstw i gospodarstw domowych.

Przechodząc teraz dalej, chcemy opowiedzieć o doświadczeniu Senatu, o tym, jak ta metodologia została wdrożona w Senacie. Zgodnie z Regulaminem Senatu uzasadnienie powinno zawierać informacje o skutkach społecznych, gospodarczych i finansowych. I OSR jako część uzasadnienia prezentuje w sposób syntetyczny, w sposób ilościowy te skutki.

Stanowisko do spraw OSR zostało utworzone w kwietniu 2016 r. Składa się ono... Pracują w nim 2 osoby: ja i koleżanka. Naszym zadaniem jest przygotowywanie OSR przede wszystkim do wszystkich inicjatyw senackich.

My, mając doświadczenie w pracy w administracji rządowej przy sporządzaniu OSR, zaadaptowaliśmy metodologię, którą stosuje rząd, po to, aby proces ten był spójny i możliwa była wymiana doświadczeń oraz przepływ wiedzy.

Ocenę skutków regulacji sporządzamy na każdym etapie rozpatrywania projektu ustawy w taki sposób, aby wszelkie zmiany wprowadzone w procesie legislacyjnym miały odzwierciedlenie, tak żeby OSR był adekwatny do projektu ustawy.

I teraz poproszę panią Katarzynę Majewską, aby przedstawiła na konkretnych przykładach, w jaki sposób OSR był zastosowany.

**EKSPERT  
W BIURZE LEGISLACYJNYM  
W KANCELARII SENATU  
KATARZYNA MAJEWSKA**

Już tak zupełnie na koniec i bardzo krótko pokażemy państwu senatorom kilka przykładów inicjatyw senackich z poprzedniej kadencji, do których sporządziliśmy ocenę skutków regulacji, i pokażemy też, a przynajmniej postaramy się pokazać, jakie były korzyści z tego, że ocena skutków regulacji została sporządzona.

Pierwszym takim przykładem jest nowelizacja ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Była to inicjatywa wyrokowa. Dotyczyła ona art. 48 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych

umożliwiającego dokonanie na żądanie najemcy przeniesienia własności zajmowanego lokalu, który był tzw. mieszkaniem zakładowym. W wyniku 2 orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego powstała luka prawna i najemcy takich mieszkań zakładowych nie mieli możliwości dokonania przeniesienia własności zajmowanego lokalu. Wówczas Komisja Ustawodawcza zdecydowała się, żeby zrealizować ten wyrok. W ramach prac nad tym wyrokiem rozpatrywała 3 możliwe warianty rozwiązania tego problemu. 2 z tych wariantów były wariantami sugerowanymi przez Trybunał Konstytucyjny, a trzeci wariant powstał na bazie pomysłu pani senator Lidii Staroń, no, nie był sugerowany przez Trybunał Konstytucyjny. Na potrzeby przygotowania oceny skutków regulacji do tego projektu zwróciliśmy się do spółdzielni mieszkaniowych z prośbą o wypełnienie krótkiej ankiety i przekazanie odpowiednich danych. W wyniku tej prośby otrzymaliśmy 41 wypełnionych formularzy, które dotyczyły prawie 52 tysięcy przejętych mieszkań zakładowych. Ponadto dowiedzieliśmy się, że w momencie przejęcia ok. 26 tysięcy lokatorów uzyskało status spółdzielców, a pozostała część lokatorów miała status najemców; to właśnie tej grupy dotyczyła nasza inicjatywa. Ponadto otrzymaliśmy też informację, że do 2016 r. w rękach najemców pozostawało prawie 5 tysięcy takich mieszkań zakładowych. Tak więc to też mówiło nam o tym, że skala problemu, który chcemy rozwiązać, jest bardzo duża i że ta inicjatywa jest bardzo potrzebna. Przygotowaliśmy zestawienie, oszacowanie skutków poszczególnych wariantów na przykładzie takiego przeciętnego mieszkania o powierzchni 50 m<sup>2</sup>. Porównaliśmy również, jaki byłby koszt wykupu tego mieszkania w poszczególnych wariantach. Okazało się, że najbardziej korzystny i sprawiedliwy dla najemców mieszkań zakładowych był wariant trzeci, czyli ten, który nie był sugerowany przez Trybunał Konstytucyjny. Co więcej, ten wariant nie realizował wyroku Trybunału. Komisja doszła do wniosku, że ta inicjatywa niestety nie nadaje się do uchwalenia w trybie wyrokowym, ale jest najbardziej sprawiedliwa, więc mimo wszystko został przyjęty projekt w takim kształcie, ale już nie w trybie wyrokowym.

Kolejnym przykładem jest nowelizacja ustawy – Prawo oświatowe. Komisja również analizowała 2 warianty możliwego rozwiązania problemu. Projekt ten dotyczył rekompensaty kosztów ponoszonych przez rodziców na dowożenie

niepełnosprawnych dzieci do szkoły. Kalkulacja kosztów następowała na podstawie 2 rozważanych formuł. Komisja, mając informację o tym, jakie będą skutki w zależności od przyjętej formuły, również zdecydowała się wówczas na jedną z nich.

Innym przykładem jest projekt dotyczący podatku akcyzowego na samochody. Konstrukcja tego podatku prowadziła do wielu nadużyć, m.in. zaniżania wartości celnej pojazdu czy unikania opodatkowania poprzez rejestrowanie samochodów osobowych za granicą lub jako samochodów ciężarowych. Komisja Infrastruktury wówczas zdecydowała się na przyjęcie takiej propozycji, która polegałaby na obniżeniu stawki podatku dla jednej z grup pojazdów, czyli dla pojazdów o pojemności silnika powyżej 2 tysięcy cm<sup>3</sup>, w przypadku których stawka podatkowa była znacznie wyższa niż w przypadku pojazdów o mniejszej pojemności. Początkowo w uzasadnieniu do tego projektu wnioskodawcy przewidywali, że projekt może prowadzić do ograniczenia dochodów budżetu państwa z tytułu wpływów z podatku akcyzowego, jednak ten negatywny skutek zostanie częściowo zrekompenzowany, złagodzony poprzez wyeliminowanie nadużyć. Po oszacowaniu skutków na podstawie danych pozyskanych z Ministerstwa Finansów okazało się, że przyjęcie takiego rozwiązania generowałoby spadek dochodów budżetu państwa o ok. 450 milionów zł rocznie. Wówczas komisja zdecydowała się na analizę innych wariantów rozwiązania tego problemu. Zatem korzyść ze sporządzenia OSR w tym przypadku była taka, że komisja była świadoma tego, że potencjalne skutki będą znacznie wyższe, niż wstępnie zakładano. Przyjęto wówczas zupełnie inny wariant niż pierwotny, który z kolei powodował, że skutki dla budżetu państwa będą pozytywne.

Ostatnim przykładem OSR, który przygotowaliśmy do inicjatywy senackiej, jest OSR do ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności. Oprócz diagnozy problemu i szacunku wpływu na jednostki sektora finansów publicznych, obywateli i przedsiębiorstwa przygotowaliśmy dosyć obszerne porównanie międzynarodowe, z którego senatorowie mogli dowiedzieć się, jakie rozwiązania w tym zakresie przyjęto w innych państwach Unii Europejskiej i OECD. Część tych rozwiązań została zaadaptowana do naszych warunków i uwzględniona w przyjętej inicjatywie.

Już tak zupełnie na koniec powiem jeszcze kilka słów na temat ankiety, którą przeprowadziliśmy

pod koniec ubiegłej kadencji Senatu, dotyczącej oceny skutków regulacji. Chcieliśmy poznać opinię państwa senatorów na temat tego, czy to narzędzie jest przydatne w pracy parlamentarnej, jak senatorowie oceniają OSR sporządzane przez Biuro Legislacyjne. Podobna ankieta została przeprowadzona również w 2017 r. po roku funkcjonowania tego narzędzia w Senacie. W 2019 r. uzyskaliśmy 45-procentowy zwrot ankiet. Ankieta była anonimowa. Jeśli chodzi o wyniki ankiety, to senatorowie w większości zgadzają się z tym, że OSR poprzez dostarczanie informacji na temat potencjalnych skutków projektowanej regulacji wpływa na poprawę jakości stanowionego prawa. Ponadto senatorowie pozytywnie oceniają OSR-y przygotowywane przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu. Zgadzają się z tym, że zawierają one wystarczającą ilość informacji i analiz, budzą zaufanie, są przygotowywane w sposób rzeczowy i obiektywny oraz są zrozumiałe i czytelne. W odpowiedzi na pytanie, który z elementów OSR jest najbardziej przydatny, senatorowie wskazali przede wszystkim wpływ na budżet państwa, wpływ na obywateli, ale też opis problemu, opis przyjętego rozwiązania i właśnie porównanie międzynarodowe. Spytaliśmy również, czy w opinii państwa senatorów istnieje potrzeba przygotowywania przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu OSR do ustaw uchwalanych przez Sejm, do których OSR nie został sporządzony, czyli np. do projektów poselskich, obywatelskich i projektów prezydenta. I tutaj również w zdecydowanej większości senatorowie zauważyli taką potrzebę.

Podsumowując, chcielibyśmy zachęcić państwa senatorów do korzystania z możliwości, jakie daje narzędzie oceny skutków regulacji. Przy tym należy podkreślić, że tak naprawdę największe korzyści możemy osiągnąć przy zastosowaniu tego narzędzia na wstępnym etapie prac nad inicjatywą ustawodawczą, czy to właśnie w zakresie zdiagnozowania problemu i przeprowadzenia ewentualnie dodatkowych badań, które by mówiły, jaka jest skala problemu, jaki jest praktyczny wymiar tego problemu, czy też w zakresie skutków kilku potencjalnych wariantów rozwiązania tego problemu, czy też w zakresie rozwiązań międzynarodowych, bo tutaj mamy z kolei możliwość zwrócenia się za pośrednictwem Europejskiego Centrum Badań Parlamentarnych i Dokumentacji do państw członkowskich właśnie z pytaniem, jak pewne rozwiązanie

funkcjonuje w innych państwach. No i kolejna, ostatnia korzyść to sporządzenie właśnie wstępnych szacunków skutków projektowanej regulacji, które też jakby mogą ukierunkować dalsze prace nad projektem. Dziękujemy bardzo.

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

Czy mają państwo jakieś pytania do tej części? Nie?

Dziękujemy.

*(Rozmowy na sali)*

*(Przewodnictwo obrad obejmuje zastępcę przewodniczącego Rafał Ambrozik)*

ZASTĘPCA PRZEWODNICZĄCEGO

**RAFAŁ AMBROZIK**

Bardzo dziękuję za przedstawienie przez Biuro Legislacyjne informacji na temat zasad

przygotowania oceny skutków regulacji do senackich inicjatyw ustawodawczych. Jako senatorowie kolejnej kadencji wiemy, jak bardzo one są potrzebne, jakie dobrodziejstwa przynoszą tym nowo uchwalanym aktom prawnym. Tak że dziękujemy serdecznie.

Szanowni Państwo Senatorowie... Panowie Senatorowie, w związku z wyczerpaniem porządku obrad zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Jednocześnie informuję, że kolejne posiedzenie komisji odbędzie się 10 grudnia bieżącego roku. Zajmiemy się na nim projektem ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

*(Głos z sali: O której?)*

O godzinie 14.00.

Dziękuję uprzejmie.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 13 minut 16)*

**Kancelaria Senatu**

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie:

Centrum Informacyjne Senatu, Dział Edycji i Poligrafii