



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny **(297)**

Wspólne posiedzenie
Komisji Praw Człowieka
i Praworządności (26.)
oraz Komisji Ustawodawczej (56.)
w dniu 24 czerwca 2008 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (druk senacki nr 121).

(Początek posiedzenia o godzinie 17 minut 39)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Ustawodawczej Krzysztof Kwiatkowski)

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Witam serdecznie na wspólnym posiedzeniu Komisji Praw Człowieka i Praworządności oraz Komisji Ustawodawczej.

Korzystając z upoważnienia pana przewodniczącego Piesiewicza, poprowadzę posiedzenie.

W dzisiejszym porządku obrad mamy jeden punkt: pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

Witam bardzo serdecznie przedstawiciela wnioskodawców senatora Piotra Zientarskiego.

Poproszę o przedstawienie projektu.

Senator Piotr Zientarski:

Proszę państwa, dostali państwo projekt, który jest przedmiotem naszych obrad. On jest już, że tak powiem, po zaopiniowaniu, właściwie wszystkie opinie były pozytywne: i konstytucjonalisty, i rzecznika praw obywatelskich, i innych instytucji. W dalszym ciągu jako wnioskodawca mam jednak wątpliwości, czy – skoro już ruszamy tę ustawę – nie należałoby dokonać jeszcze pewnych zmian, kierując się, można powiedzieć, pewnymi uwagami czy treścią opinii konstytucjonalisty, pana doktora Piotrowskiego. Stąd też pozwoliłem sobie przedstawić państwu dzisiaj aktualne poprawki do projektu zmiany.

Istotą tej zmiany jest to, ażeby zawarta w konstytucji inicjatywa obywatelska, która ma być poparta minimum stu tysiącami podpisów, była realna, była rzeczywista, bo taka do tej pory nie była, wiem to z doświadczenia, między innymi z mojego okręgu. Działania, które są przedmiotem naszych rozważań, to działania sięgające w przyszłość, które mają właśnie urealnić tę inicjatywę. Zacytuję tylko jedno zdanie z opinii pana doktora Piotrowskiego, który na stronie 3 stwierdził: „Projektowana nowelizacja służy zatem urzeczywistnieniu konstytucyjnej zasady społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ sprzyja urealnieniu obywatelskiego prawa inicjatywy ustawodawczej, co zwiększa możliwości oddziaływania obywateli na kształtowanie obowiązującego prawa”. Proszę państwa, powstawały sytuacje tego rodzaju, że zgromadzono na przykład około stu czterdziestu tysięcy podpisów, wpłynęło to do Sejmu, Sejm, zgodnie z ustawą, która jest przedmiotem nowelizacji, miał trzy miesiące na przeprowadzenie pierwszego czytania, to oczywiście robił i na tym sprawa się kończyła. Ta konkretna inicjatywa, którą zajmo-

wał się między innymi rzecznik praw obywatelskich, przeszła na następną kadencję i, również ze względu między innymi na skrócenie kadencji, nie doszło do jej zakończenia. Marszałek Sejmu odrzucił bowiem tę inicjatywę, uważając, że ponieważ przepis, właśnie ten, który nowelizujemy, mówi: „Projekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której został wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm”... i w tym miejscu były słowa: „następnej kadencji”... Marszałek Sejmu uznał, że skoro następnej kadencji, to tylko tej i na tym sprawa się kończy. I właściwie inicjatywa nie była w ogóle, że tak powiem, rozpoznawana. Bo tu nie chodzi o to, żeby ona została uwzględniona, ale o to, żeby była przedmiotem rozważań czy uchwały Sejmu. W związku z tym istotą naszej zmiany jest dopisanie słów „i kolejnych kadencji”, oczywiście bez potrzeby ponownego wnoszenia projektu ustawy, co już było. Zasada dyskontynuacji nie obowiązywała, czyli my nie wprowadzamy żadnych nowych zasad, chcemy tylko dopisać słowa „i kolejnych kadencji”.

Pan doktor Piotrowski zasugerował też inne zmiany. Bo co się dzieje w sytuacjach, kiedy na przykład Senat jeszcze nie podjął stosownej uchwały w odniesieniu do ustawy bądź też Senat uchwalił poprawki do ustawy, a Sejm nie rozpatrzył uchwały Senatu, bądź kiedy prezydent przekazał ustawę Sejmowi, a Sejm nie podjął stosownej uchwały? I w ust. 4 są przewidziane działania w takich sytuacjach.

Chcemy poprawić jeszcze art. 13. Tak jak wspomniałem, był obowiązek przeprowadzenia pierwszego czytania w terminie trzech miesięcy, jeśli pierwotnie projekt wpłynął do Sejmu. O dziwo – zastanawialiśmy się z dyrektorem Kapelińskim, dlaczego tak było – jeśli nie zdołano załatwić sprawy w poprzedniej kadencji, to w następnej pierwsze czytanie miało się odbyć już nie w ciągu trzech, ale w ciągu sześciu miesięcy, a opinie były już praktycznie przygotowane itd., itd. To było zupełnie niezrozumiałe. W tej sytuacji uważamy, że te trzy miesiące powinny oczywiście dotyczyć też kolejnych kadencji, żeby tak jak w pierwszej było i w kolejnych kadencjach, a nie żeby wydłużać. Już nie skracamy tego terminu, ale chodzi o to, żeby go nie wydłużać.

I ostatnie sprawy. Żeby urealnić zapisy art. 13, proponujemy następujące brzmienie ust. 2: „Jeżeli projekt ustawy został skierowany przez Sejm do komisji, jego drugie czytanie przeprowadza się w terminie sześciu miesięcy od daty tego skierowania”, już oczywiście po tych trzech miesiącach. A ust. 3 brzmiałaby tak: „Trzecie czytanie projektu ustawy przeprowadza się niezwłocznie, chyba że projekt ustawy został skierowany przez Sejm do komisji. W takim wypadku trzecie czytanie projektu ustawy przeprowadza się w terminie trzech miesięcy od daty skierowania”. Chodzi o to, żeby nie było takich sytuacji, że inicjatywa obywatelska jest właściwie iluzoryczna, bo można ją cały czas przekazywać kolejnym kadencjom bez żadnych konsekwencji, gdyż nie ma żadnych terminów. Mało tego, właśnie między innymi dlatego jako wnioskodawca uznałem też, że nie ma sensu, aby ta ustawa działała wstecz. Pan doktor Piotrowski przekonał mnie, że chodzi o to, żeby inicjatywa, która będzie rozpoznawana przez Sejm, była w miarę aktualna, żeby nie było wielkiego dystansu czasowego między wniesieniem a rozpoznawaniem tej inicjatywy, żeby to nie były jakieś lata. Być może społeczeństwo po jakimś czasie nie podpisałoby jeszcze raz takiej inicjatywy, a trzeba by było ją rozpoznawać.

Tak więc istotą tej nowelizacji jest, tak jak powiedziałem, urzeczywistnienie obywatelskiego prawa do inicjatywy ustawodawczej. Te przepisy, które mamy zamiar znówelizować, urealniają to prawo, nie wprowadzają oczywiście jakiejś szybkiej drogi legislacyjnej, absolutnie nie, bo do tego ma prawo rząd. Wprowadzają jedynie ten

pierwotny trzymiesięczny termin, bo chodzi o to, żeby w następnej kadencji nie było sześciu miesięcy, i te przepisy to skracają. A drugie czytanie, jak już mówiłem, ma nastąpić w terminie sześciu miesięcy. No i jeszcze jest ten ust. 3, nie będę go już przytaczał. Takie są założenia tej nowelizacji.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Żeby formalnościom stało się zadość, to jeszcze przed rozpoczęciem dyskusji chciałbym państwa poinformować, że Urząd Komitetu Integracji Europejskiej wydał opinię, iż przedmiotowy projekt ustawy nie jest objęty prawem unijnym, Instytut Spraw Publicznych – opinia jest do wglądu – wyraził pozytywną opinię o projekcie, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji także wyraziło pozytywną opinię, zastrzegając, że zmiana wprowadzona tym projektem wydaje się zasadna. Minister spraw wewnętrznych podziela stanowisko wnioskodawców wyrażone w uzasadnieniu do projektu ustawy, że argumenty przemawiające na korzyść zasady dyskontynuacji w przypadku projektów zgłoszonych przez posłów, Senat, Radę Ministrów czy prezydenta nie mają zastosowania do projektów zgłoszonych przez grupę obywateli. Projekty zgłoszone przez grupę obywateli nie są bowiem ściśle związane z aktualną kadencją parlamentu oraz dominującą w niej opcją polityczną.

Otwieram dyskusję w zakresie przedmiotowego projektu.

Przypomnę, że pan senator Zientarski formalnie zgłosił poprawki do projektu, które zostały odczytane, doręczone i omówione.

Proszę bardzo, Panie Przewodniczący.

Senator Krzysztof Piesiewicz:

To jest projekt z podpisami. A to? Co to jest?

(Senator Piotr Zientarski: To są poprawki.)

Czyli art. 2...

(Senator Piotr Zientarski: Skreśla się go.)

Czyli nie ma nawet śladowego elementu działania wstecz?

Senator Piotr Zientarski:

Tak jest, nie ma śladowego elementu, żadnego elementu działania wstecz. Ustawa działa tylko w przyszłości. Sprawa jest jasna.

(Senator Krzysztof Piesiewicz: Bo nawet byłoby to jakieś podejrzenie, można by pomyśleć, że o coś tu chodzi...)

Uzasadnienie było takie, że Sejm właściwie nie zdążył, bo była skrócona kadencja. Ale skoro jest poprawka, to chyba nie ma w tej chwili potrzeby dyskusji na ten temat.

Senator Krzysztof Piesiewicz:

Muszę powiedzieć, że opinie, które przeczytał pan przewodniczący Kwiatkowski, wyrażone w tak otwarty sposób, są dla mnie zaskakujące. Zaskakuje mnie to, że nie zgłasza się najmniejszych zastrzeżeń... Czy te opinie odnoszą się do całkowicie nowej sytuacji?

(*Senator Piotr Zientarski*: Nie, do pierwotnej.)
Do pierwotnej.

Senator Piotr Zientarski:

One odnoszą się do pierwotnego projektu. Ale, tak jak powiedziałem, art. 2 został, delikatnie mówiąc, skrytykowany przez doktora Piotrowskiego, w związku z tym została zgłoszona poprawka.

(*Senator Krzysztof Piesiewicz*: Rozumiem, muszę powiedzieć, że...)

Jeśli pan senator pozwoli, to skończę. Myślę, że są to właściwie opinie natury ogólnej. Chodzi o to, że żadnymi środkami nie można zamykać drogi do rozpoznania inicjatywy obywatelskiej.

(*Senator Krzysztof Piesiewicz*: Przekonywający argument, ale będą występowały kolosalne ułatwienia...)

To na wypadek, gdyby doszło na przykład nagle do takiej sytuacji, że zostałyby skrócone dwie kadencje Sejmu i nie zdążyłoby się rozpatrzyć inicjatywy.

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Pan przewodniczący ma rację. Gdy mówię o terminie sześciomiesięcznym, chodzi mi o praktykę. Wiele projektów trafia w Sejmie do, tak to nazwijmy, zamrażarki marszałka, co jest oczywiście złym obyczajem. Projekty tego typu będą – ja nie mówię, że to źle – uprzywilejowane.

(*Senator Krzysztof Piesiewicz*: Wydaje mi się, że to jest puszka Pandory.)

Senator Piotr Zientarski:

Ale proszę zauważyć, że uprzywilejowanie tego projektu, jeśli chodzi o pierwsze czytanie, już było. Mam na myśli to, że pierwsze czytanie musi być w okresie trzymiesięcznym. W innych ustawach tego nie ma. Z jednej strony więc, jeśli chodzi o pierwsze czytanie, sytuacja jest wyjątkowa, bo wskazuje się termin, czyli traktuje się ten projekt w sposób właśnie, tak jak pan przewodniczący powiedział, uprzywilejowany, ale później nie ma żadnej konsekwencji w działaniu.

Senator Krzysztof Piesiewicz:

To znaczy, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Instytut Spraw Publicznych akceptują działanie prawa wstecz?

(*Senator Piotr Zientarski*: Nie, tu nie chodzi o działanie wstecz.)

Ale opinia odnosi się do...

(*Senator Piotr Zientarski*: No tak.)

Ja mówię to tylko na marginesie.

Pytanie jest takie: czy to było w ogóle czytane?

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Przypominam, że jesteśmy w punkcie: dyskusja nad projektem.
Proszę bardzo, Panie Senatorze.

Senator Jan Wyrowiński:

Czy pan doktor Piotrowski był jedynym ekspertem indagowanym, że tak powiem, w tej sprawie? Czy skorzystano tylko z jego ekspertyzy, czy inni eksperci też mieli szansę się wypowiedzieć?

(*Senator Krzysztof Piesiewicz: Do art. 2 nie trzeba doktora, wystarczy student drugiego roku prawa.*)

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Na początku mówiłem, że jest pozytywna opinia ministra spraw wewnętrznych i administracji, jest opinia Instytutu Spraw Publicznych, jest opinia UKIE. Ta ostatnia opinia oczywiście w zakresie przedmiotowego zainteresowania urzędu.

Senator Piotr Zientarski:

I opinia rzecznika praw obywatelskich, który napisał, że powinno się...

(*Senator Krzysztof Piesiewicz: Doktora.*)

Doktora, tak, nie mówię: profesora.

Senator Jan Wyrowiński:

Jeżeli chodzi o meritum, to sprawa jest dla mnie bezdyskusyjna. Warstwa proceduralna może oczywiście budzić pewne zastrzeżenia, ale jeżeli jest tak – o czym mówił już pan senator – że w ustawie zapisano wymóg trzech miesięcy... Tak jest?

(*Senator Piotr Zientarski: Tak.*)

Aha, czyli on jak gdyby został przeniesiony na tę sytuację, która jest sytuacją nadzwyczajną i która powoduje konieczność powstania tej ustawy. Tak że to jest oczywiste. Dziękuję.

(*Senator Krzysztof Piesiewicz: A gdybyśmy uchwalili ten art. 2, to stworzylibyśmy pewną nową sytuację.*)

Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski:

Nie widzę kolejnych zgłoszeń związanych z poprawkami senatora Zientarskiego. Jako pierwszy poddaję pod głosowanie, jako wniosek najdalej idący, wniosek dotyczący przyjęcia projektu wraz z poprawkami.

(*Młodszy Sekretarz Komisji Ustawodawczej Anna Łowczyk: A poprawki zostały zgłoszone?*)

Zostały. Pytałem, czy są zgłoszone formalnie. Senator może je zgłosić.

(*Młodszy Sekretarz Komisji Ustawodawczej Anna Łowczyk: Czy w komisji jest kworum?*)

No, jest 1/3 składu. Ilu członków liczy komisja... A, senator Cichoń wyszedł, przepraszam, nie zauważyłem...

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

Ale nie chodzi o Komisję Ustawodawczą, chodzi o Komisję Praw Człowieka i Praworządności.

(Senator Krzysztof Piesiewicz: Trzeba zawołać senatora Cichonia.)

(Rozmowy na sali)

Najdalej idącym wnioskiem, bo innych nie ma, jest oczywiście wniosek o przyjęcie projektu wraz z poprawkami, które przedstawił senator wnioskodawca. Taki projekt, już jako tekst jednolity, poddaję pod głosowanie.

Kto z państwa senatorów obecnych na wspólnym posiedzeniu komisji jest za przyjęciem tego projektu? Proszę o podniesienie ręki. (6)

Nikt nie głosował przeciw i nikt nie wstrzymał się od głosu.

Dziękuję bardzo.

Musimy jeszcze spośród członków połączonych komisji wybrać senatora sprawozdawcę. Czy któryś z obecnych tu senatorów chciałby być senatorem sprawozdawcą?

(Senator Krzysztof Piesiewicz: A może senator Zientarski mógłby? Aha, nie, nie może.)

Nie może, bo nie jest członkiem naszych komisji.

Może pan senator Wyrowiński?

(Senator Jan Wyrowiński: Tak, mogę.)

Jest zgoda, połączone komisje będzie reprezentował pan senator Wyrowiński.

Dziękuję państwu za uczestnictwo w posiedzeniu.

Zamykam posiedzenie połączonych komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 18 minut 01)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 6 egz.

ISSN 1643-2851