

(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 04)

(Obradom przewodniczą marszałek Adam Struzik oraz wicemarszałkowie: Ryszard Czarny, Zofia Kuratowska i Stefan Jurczak)

Marszałek Adam Struzik:

Proszę panów senatorów o zajęcie miejsc.

Otwieram trzydzieste piąte posiedzenie Senatu Rzeczypospolitej Polskiej trzeciej kadencji.

(Marszałek trzykrotnie uderza laską marszałkowską).

Na sekretarzy posiedzenia powołuję senatora Janusza Okrzesika oraz senator Wandę Kustrzebę. Listę mówców prowadzić będzie senator Wanda Kustrzeba. Proszę senatorów sekretarzy o zajęcie miejsc przy stole prezydialnym.

Wobec niewniesienia zastrzeżeń do protokołu z trzydziestego trzeciego posiedzenia Senatu uważam ten protokół za przyjęty.

Informuję, że Sejm na swoim trzydziestym szóstym posiedzeniu w dniu 2 grudnia 1994 r. rozpatrzył poprawki Senatu do ustawy o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz do ustawy „Prawo dewizowe”. Sejm przyjął trzy poprawki Senatu do ustawy o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych, a także sześć poprawek do ustawy „Prawo dewizowe”.

Chciałbym ponadto poinformować, że do Prezydium Senatu wpłynęło pismo przewodniczącego Komisji Spraw Emigracji i Polaków za Granicą, senatora Jana Sęka, który informuje o wycofaniu projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji – druk senacki nr 119 – ze względu na podjęcie analogicznej inicjatywy przez sejmową Komisję Łączności z Polakami za Granicą.

Doręczony paniom i panom senatorom porządek dzienny trzydziestego piątego posiedzenia obejmuje:

1. Debatę na temat roli i miejsca Senatu w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Stanowisko Senatu w sprawie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.
3. Stanowisko Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

4. Stanowisko Senatu w sprawie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.
5. Stanowisko Senatu w sprawie ustawy o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw.
6. Stanowisko Senatu w sprawie ustawy o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych.
7. Stanowisko Senatu w sprawie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.
8. Inicjatywa ustawodawcza Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.

Przypominam, że ustawy dotyczące punktów czwartego, piątego, szóstego i siódmego porządku dzisiejszego posiedzenia zostały przez Radę Ministrów wniesione w trybie art. 16 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym jako projekty pilne. Zgodnie z art. 16 ust. 4 ustawy konstytucyjnej terminy rozpatrzenia tych ustaw przez Senat ulegają skróceniu do 7 dni.

Przypominam ponadto, że zgodnie z art. 56 ust. 2 Regulaminu Senatu do postępowania w sprawie ustaw pilnych nie mają zastosowania art. 16 ust. 4 pkty 1 i 2 oraz terminy określone w art. 29 ust. 2, art. 31 ust. 2 i art. 55 ust. 2 Regulaminu Senatu.

Czy ktoś z państwa, pań i panów senatorów, pragnie zabrać głos w sprawie przedstawionego porządku dziennego?

Proszę, pan senator Romaszewski.

Senator Zbigniew Romaszewski:

Wnoszę o dodanie do porządku dziennego punktu dziewiątego: rozpatrzenie inicjatywy ustawodawczej Senatu w sprawie nowelizacji ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. Chodzi o przedłużenie terminu rozpatrywania przez Senat ustaw pilnych z 7 do 14 dni. Sprawa wydaje się dostatecznie pilna, ażeby ją rozpatrzyć na dzisiejszym posiedzeniu, przynajmniej w pierwszym czytaniu. Dziękuję bardzo.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo. Czy w tej sprawie ktoś z państwa, pań lub panów senatorów, chce zabrać głos? Pani senator? Nie. Dziękuję bardzo.

Przystępujemy do głosowania.

Kto z państwa, pań i panów senatorów, jest za przyjęciem wniosku pana senatora Romaszewskiego o rozpatrzenie inicjatywy ustawodawczej, dotyczącej przedłużenia terminu uchwalania ustaw pilnych z 7 do 14 dni, proszę o podniesienie ręki i naciśnięcie przycisku „za”.

Kto jest przeciw?

Kto się wstrzymał?

Proszę o wynik. Proszę spróbować. Jeszcze czterech senatorów nie głosowało, jeszcze trzech. Proszę sprawdzić przycisk obecności i głosować.

Proszę o wynik głosowania.

Obecnych 64 senatorów, za wnioskiem głosowało 61 senatorów, przeciwnych głosów nie było, wstrzymało się 2 senatorów, 1 senator nie głosował. (**Głosowanie nr 1**).

Stwierdzam, że Senat przyjął wniosek pana senatora Romaszewskiego. (*Oklaski*).

Proszę bardzo, Pani Senator.

Senator Alicja Grześkowiak:

Panie Marszałku! Moja uwaga ma związek z rozważaniem porządku obrad. Otóż kolejny już raz w tym samym terminie odbywa się posiedzenie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i posiedzenie Senatu.

Komisja konstytucyjna ma obradować 8, 9 i 10 grudnia. Chciałabym zapytać, czy jest jakaś korelacja ustaleń na najwyższych szczeblach władzy. Pan marszałek może wie o tym, że część senatorów reprezentujących Senat w komisji konstytucyjnej powinna uczestniczyć w jej posiedzeniach, ale przede wszystkim senatorowie powinni być obecni na posiedzeniu Senatu. Czy ta rzecz jest korelowana czy nie?

A jeżeli nie, to ja bardzo prosiłabym, przede wszystkim w imieniu własnym, ale też pana senatora Andrzejewskiego, o to, żebyśmy mogli jakoś tę sprawę rozwiązać. Nie jest możliwe opuszczanie posiedzeń Senatu z powodu toczących się w tym samym czasie obrad komisji konstytucyjnej. Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo. Ten problem jest Prezydium Senatu znany. Bardzo intensywna obecnie praca w Sejmie, w Senacie, w komisji konstytucyjnej sprawia, że nie zawsze da się, niestety, te terminy tak ustalić, żeby się nie nakładały. Jest to mało możliwe, zwłaszcza przy bardzo intensywnej pracy. Ale zwrócimy na to uwagę, Pani Senator,

i zrobimy wszystko, żeby się w przyszłości już tak nie działo.

Proszę, Panie Senatorze.

Senator Krzysztof Kozłowski:

Przepraszam bardzo, ale sytuacja jest dość dramatyczna, ponieważ zwołano trzydniowe posiedzenie komisji konstytucyjnej, żeby przyjąć jednolity tekst konstytucji. Czyli rzecz o najwyższej wadze, prawda? Tu nie chodzi o przyszłość, ale o dzień jutrzejszy. Czy mamy głosować nad ustawą o NIK, czy mamy uczestniczyć w posiedzeniu komisji konstytucyjnej? Mimo zapewnień ze strony Prezydium Senatu i prezydium komisji konstytucyjnej nie zrobiono nic w tej mierze, żeby umożliwić senatorom wzięcie udziału w obradach komisji konstytucyjnej.

Będziemy dzisiaj obradować bardzo pięknie nad tym, czy jednoizbowy czy dwuizbowy parlament, a jutro i pojutrze ma zostać przyjęty tekst jednolity konstytucji. Cała ta dzisiejsza dyskusja jest po prostu bez sensu w świetle harmonogramu przyjętego przez komisję konstytucyjną. I dziwi mnie, że pan marszałek i przewodniczący komisji konstytucyjnej nie potrafili uzgodnić tych terminów i harmonogramu wspólnych prac.

Marszałek Adam Struzik:

Panie Senatorze, myślę, że pańskie wnioski idą zbyt daleko.

Proszę bardzo, jeszcze pan marszałek Czarny.

Senator Ryszard Czarny:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Pragnę przypomnieć, że to zagadnienie stanowiło przedmiot niedawnych obrad Konwentu Seniorów. Słusznie zwracali państwo uwagę na ten problem. Prosiłiśmy wtedy wszystkich członków komisji konstytucyjnej – pozwolę sobie przypomnieć, Panie Senatorze, ponieważ pan również był na tym posiedzeniu – oraz wiceprzewodniczącego komisji konstytucyjnej o zsynchronizowanie terminów, ponieważ Senat został zaskoczony tym terminem. Zrobiliśmy wszystko, co w tej kwestii było możliwe. Mam nadzieję, że pan senator Pastuszka, jako wiceprzewodniczący komisji konstytucyjnej będzie mógł wyjaśnić, dlaczego nie było możliwe przesunięcie tego posiedzenia.

Szczerze jednak przyznaję, że interpretacja, iż dzisiejsza dyskusja w Wysokiej Izbie, może okazać się bezsensowna, idzie zbyt daleko. Wybacz pan, Panie Senatorze, ale jest to dla mnie nadinterpretacja i to poczyniona zanim jeszcze rozpoczęliśmy tę dyskusję. Dziękuję bardzo.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo. Proszę państwa zamykam dyskusję na ten temat.

Pozwólcie, że zanim przejdziemy do realizacji dzisiejszego porządku dziennego, powitam bardzo serdecznie przedstawicieli Senatu Rumunii, którzy są obecni na sali i przysłuchują się naszym obradom... (*oklaski*), odbyli wiele rozmów w Polsce, między innymi spotkali się również z przewodniczącym Komisji Spraw Zagranicznych Senatu i ze mną. Myślę, że jest to element trwałej współpracy między Senatami Rumunii i Polski.

Stwierdzam, że Senat przyjął przedstawiony porządek dzienny trzydziestego piątego posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej...

(*Senator Zofia Kuratowska:* Panie Marszałku, w sprawie formalnej jeszcze.)

Tak.

Senator Zofia Kuratowska:

Mnie się wydaje, że nie ma co tutaj klócić się i debatować na temat tego zbiegu terminów. Ale chyba zarówno pan senator Kozłowski, jak i pani senator Grześkowiak domagali się wyjaśnienia, co senatorowie członkowie komisji konstytucyjnej mają zrobić jutro i pojutrze, na której mają być sali. To po pierwsze. A po drugie, słyszeliśmy sugestię pana wicemarszałka Czarnego, żeby wiceprzewodniczący Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, pan senator Pastuszka, wyjaśnił nam, co przeszkodziło w zmianie terminu, który został ustalony w Sejmie - bo on w Sejmie został ustalony.

Marszałek Adam Struzik:

Udzielę za chwilę głosu panu senatorowi Pastuszcze. Ale proszę państwa, sytuacja jest taka, jaka jest. Obrady Senatu i komisji konstytucyjnej w pewnym sensie nakładają się. I myślę, że musimy zrobić wszystko, żeby realnie połączyć zwłaszcza możliwość głosowań. I w tej sprawie będziemy się oczywiście...

(*Senator Krzysztof Kozłowski:* Czy pan marszałek zwalnia nas od głosowania w Senacie?)

Panie Senatorze, naprawdę działajmy konstruktywnie, a nie destrukcyjnie, naprawdę.

Panie Senatorze Pastuszka...

(*Senator Krzysztof Kozłowski:* Przepraszam bardzo, ale chcę usłyszeć odpowiedź pana marszałka. Czy pan marszałek zwalnia mnie od uczestnictwa w posiedzeniu Senatu?)

Panie Senatorze, myślę, że będziemy tak pracować, żeby mógł pan uczestniczyć w głosowaniach i w Senacie, i w komisji konstytucyjnej.

Pan senator Pastuszka, proszę bardzo.

Senator Stefan Pastuszka:

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie!

Zwracałem się, bodajże półtora czy dwa tygodnie temu, do pana przewodniczącego Kwaśniewskiego z prośbą o przesunięcie terminu posiedzenia komisji konstytucyjnej. Tym bardziej że postulowały to wyraźnie dwie podkomisje, między innymi podkomisja pana Gwiżdża. Ale, niestety, pan przewodniczący Kwaśniewski nie wyraził na to zgody.

(*Senator Krzysztof Kozłowski:* No tak, ale pan jest wiceprzewodniczącym.)

Tak, ale ja jestem wiceprzewodniczącym i nie mogę podjąć decyzji za pana przewodniczącego.

(*Senator Krzysztof Kozłowski:* To nie jest decyzja jednoosobowa, to jest decyzja prezydium.)

(*Marszałek Adam Struzik:* Ale naprawdę, Panie Senatorze Kozłowski...)

Panie Senatorze, jeśli mogę wyjaśnić sprawę. Jak pamięta pan z dyskusji, nie przeszła propozycja przewodniczącego, wiceprzewodniczącego, żeby utworzyć prezydium komisji konstytucyjnej. Nie ma formalnie prezydium. Jest tylko funkcja przewodniczącego i wiceprzewodniczącego. I jest powoływany taki organ, w którego skład wchodzi przewodniczący podkomisji. I na tym polega złożoność sytuacji.

Marszałek Adam Struzik:

Szanowni Państwo, zamykam dyskusję na ten temat.

Proszę państwa, naprawdę mamy do zrealizowania bardzo bogaty porządek dzienny. Przystąpmy do pracy i może wtedy uda nam się zrealizować to wszystko, co zamierzamy. Zamiast dyskutować i tracić czas na jałowe polemiki nad tym, czy coś było możliwe, czy nie, idźmy do przodu.

(*Senator Alicja Grześkowiak:* *Ad vocem*, Panie Marszałku.)

Proszę bardzo, Pani Senator.

Senator Alicja Grześkowiak:

Przepraszam, że odwołuję się do *ad vocem*. Otóż chciałam poinformować i pana marszałka, i Wysoką Izbę, że na tym posiedzeniu komisji konstytucyjnej, które też zbiegło się z posiedzeniem Senatu, składałam w imieniu senatorów protest na ręce pana przewodniczącego Aleksandra Kwaśniewskiego. I grupa senatorów po złożeniu tego protestu wyszła z sali, ponieważ naszym konstytucyjnym obowiązkiem jest uczestnictwo w posiedzeniach Senatu.

Tyle gwoli historycznej prawdzie. Ten problem już był panu przewodniczącemu Kwaśniewskiemu przedkładany. I wtedy obiecał on, że taki zbieg okoliczności nie będzie miał miejsca. Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Przypominam, że oświadczenia senatorów są składane na końcu posiedzenia, po wyczerpaniu porządku dziennego. Zgodnie z art. 42 ust. 5 Regulaminu Senatu oświadczenie takie nie może dotyczyć spraw będących przedmiotem porządku bieżących obrad.

Przystępujemy do punktu pierwszego porządku dziennego: debata na temat roli i miejsca Senatu w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Szanowne Panie i Panowie Senatorowie!

Senat od początku swego powojennego istnienia podejmował prace nad Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W komisjach konstytucyjnych Senatu pierwszej i drugiej kadencji, w Komisjach Konstytucyjnych Zgromadzenia Narodowego tej i poprzedniej kadencji, a także na posiedzeniach plenarnych Senatu i Zgromadzenia Narodowego, członkowie naszej izby pracowali intensywnie nad przyszłym konstytucyjnym ładem państwa.

Prezydium Senatu traktowało prace nad nową ustawą zasadniczą jako jedno z najważniejszych zadań tej kadencji. Zleciło przeprowadzenie dwóch seminariów konstytucyjnych. Pierwsze na temat problemów dwuizbowości w europejskich systemach parlamentarnych, drugie, stawiające pytanie, czy Senat może być wyższą izbą samorządową.

Myślę, że jesteśmy dobrze przygotowani do dzisiejszej debaty i do dalszej pracy nad konstytucją. Mam nadzieję, że bieżąca kadencja Sejmu i Senatu wejdzie do naszej współczesnej historii jako ta, która doprowadziła do końca procedurę zawartą w ustawie o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Chciałbym, aby była to konstytucja nowoczesna i europejska, a zarazem spójna z naszą rodzimą tradycją, konstruująca podwaliny systemu politycznego w sposób całościowy. Chciałbym, aby nowa konstytucja przetrwała próbę czasu. I chciałbym, aby nowa konstytucja uchwalona została w przyszłym roku.

Potraktujcie państwo te słowa jako życzenia dla nas wszystkich na nowy 1995 rok: niech on się stanie rokiem konstytucyjnym.

Otwieram debatę.

Proszę o zabranie głosu pana senatora Stefana Pastuszkę, wiceprzewodniczącego Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

Senator Stefan Pastuszka:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Przypadł mi w udziale zaszczyt otwarcia debaty nad kształtem ustrojowym Rzeczypospolitej.

Jest to niewątpliwie moment historyczny. Na Zgromadzeniu Narodowym spoczywa ogromne

zadanie uchwalenia konstytucji, która powinna odpowiadać duchowi narodu polskiego, a jednocześnie otwierać drogę w przyszłość. Wszyscy jesteśmy świadomi, iż przyjęcie konstytucji jest najważniejszym aktem politycznym w historii kraju. Jest też wydarzeniem szczególnym, bowiem w akcie tym naród-suweren zrzuca się części swoich uprawnień na korzyść organów władzy, które odtąd będą sprawować nad nim kontrolę. Obywatele powinni być tym swoistym przekazaniem jak najbardziej zainteresowani.

Stoimy więc przed niezwykle ważkim dylematem: wolność i władza. Musimy zbudować demokratyczne państwo prawa, które będzie odpowiadać oczekiwaniom społeczeństwa. Postulat państwa prawnego stanowi swoistą ogniskową, w której niejako skupiają się problemy wszelkiego rodzaju wartości konstytucyjnych. Wymaga dokładnego określenia przez przepisy konstytucyjne treści podstawowych składników demokracji.

Polska musi pozostać państwem demokratycznym, ponieważ, po pierwsze, nas Polaków cechuje szczególne umiłowanie demokracji i wolności; po drugie, demokracja jest jedyną, odkrytą przez człowieka metodą pokojowych zmian; po trzecie, demokracja jest jedyną skuteczną metodą edukacji większości i nade wszystko procesem kształtowania opinii; po czwarte, demokracja stanowi zabezpieczenie wolności indywidualnej, która jest naturalnym prawem człowieka.

Panie i Panowie Senatorowie! Zapewne wszyscy przekonani jesteśmy o tym, iż konstytucja, aby mogła spełnić swoją funkcję, powinna być zaakceptowana przez naród, powinna odpowiadać duchowi narodu polskiego. I powinna zabezpieczać nas przed alienacją władzy, zarówno wykonawczej, jak i ustawodawczej.

Podstawowym zabezpieczeniem przed alienacją władzy i dyktaturą jest przestrzeganie monteskiuszowskiej zasady trójpodziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Sądzę, iż istotną rolę w zabezpieczeniu mechanizmów demokratycznego państwa może odegrać druga izba parlamentarna, Senat, ponieważ:

— po pierwsze, przyczynia się on do poprawienia jakości prawa w Polsce – tego w tej chwili chyba nikt nie jest w stanie zakwestionować;

— po drugie, jest czynnikiem stabilizującym, jako że w mniejszym stopniu niż Sejm jest uwikłany w bieżącą walkę polityczną;

— po trzecie, rozbitcie parlamentu na dwie izby wprowadza element wzajemnej samokontroli;

— po czwarte, Senat jest trwałym elementem systemu organów państwowych Rzeczypospolitej i stanowi istotny element tradycji historycznej Polski.

Senat nie stymuluje powstawania konfliktów, lecz wręcz przeciwnie, sprzyja ich likwidacji. Umożliwia też odkrywanie luk i niejasności

(senator S. Pastuszka)

w obowiązującym prawie, a następnie je usuwa. Izba ta jest wreszcie miejscem refleksji i zadumy nad teraźniejszością i przyszłością państwa polskiego.

Panie i Panowie Senatorowie! Wszyscy mamy świadomość tego, jakie znaczenie mają prace Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego dla przyszłości naszego państwa. Sądzę, iż w dzisiejszej debacie powinniśmy odpowiedzieć na pewne pytania, które będą musieli rozstrzygnąć członkowie komisji konstytucyjnej, a później Zgromadzenie Narodowe. Oto te pytania:

— po pierwsze, czy druga izba parlamentu jest niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania naszego państwa?

— po drugie, jaki powinien być charakter Senatu: polityczny czy samorządowy, a może mieszany?

— po trzecie, czy Senat powinien być izbą refleksji i rozważań – tak w znacznej mierze jest dzisiaj – czy też izbą aktywnego ustawodawstwa, albo może przede wszystkim izbą kontroli, zgodnie z projektem KPN?

— po czwarte, czy należy utrzymać obecny charakter Senatu i zakres jego kompetencji, czy też wzmocnić jego kompetencje ustawodawcze, kontrolne i kreatywne?

— po piąte, jaki winien być zakres kreatywnej funkcji Senatu: czy powinien powoływać na przykład prezesa NIK, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, rzecznika praw obywatelskich, rzecznika praw dziecka itp?

— po szóste, czy Senat powinien posiadać funkcje kontrolne, a jeśli tak, to jaki winien być ich zakres?

— po siódme, jaki winien być tryb kreowania Senatu: czy poprzez wybory powszechne, pośrednie czy poprzez system mieszany? Każdy z tych systemów ma określone wady i zalety. Istnieje bardzo ścisła korelacja między trybem kreowania Senatu, a zakresem jego kompetencji i funkcji, jakie pełni w strukturach władzy;

— po ósme, czy przyjąć propozycję pana prezydenta Lecha Wałęsy i wprowadzić instytucję Senatu wirylistów, w myśl której senatorami stawaliby się automatycznie byli prezydenci, marszałkowie Sejmu i Senatu, ewentualnie również premierzy?

— po dziewiąte, czy kadencje Sejmu i Senatu powinny się pokrywać, czy obie izby winny być rozwiązywane w tym samym czasie?

— po dziesiąte, czy wprowadzić zróżnicowanie kadencji Sejmu i Senatu i zachować przez to stabilizację polityczną państwa oraz kontrolę władzy wykonawczej?

— po jedenaste, czy wprowadzić amerykański system rotacji Senatu, tak zwany schodkowy, co by oznaczało, że część Senatu – 1/2 czy 1/3 –

wybierana jest co jakiś czas, co dwa czy trzy lata, w zależności od czasu trwania kadencji Senatu?

— po dwunaste, czy przy Senacie powinna pozostać opieka nad Polonią?

— po trzynaste, jaki winien być status senatora, czy taki jak status posła?

Pytań tych można by postawić o wiele więcej.

Panie i Panowie Senatorowie! Sądzę, iż udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania, a także na inne postawione w czasie dzisiejszej debaty, umożliwi prawidłowe określenie charakteru Senatu, jego kompetencji oraz miejsca w systemie władzy oraz wzajemne relacje między Sejmem a Senatem. Wprowadzenie do konstytucji zapisów będących efektem tych ustaleń mogłoby zapewnić sprawne funkcjonowanie polskiego parlamentu i przyspieszyć proces budowania demokratycznego państwa prawnego.

Wydaje mi się, iż Senat jest tu niezbędny – jako z jednej strony czynnik dojrzałości w procesie legislacyjnym, z drugiej zaś – siedlisko odzwierciedlające rację stanu w różnych momentach życia państwowego.

Sądzę, iż komisja konstytucyjna i Zgromadzenie Narodowe wytworzą jeszcze bardziej sprzyjający klimat dla drugiej izby. Klimat ten poprawia się coraz bardziej. Wśród dotychczasowych przeciwników Senatu znajduje się coraz więcej zwolenników. Jest to niewątpliwie efekt pozytywnej pracy pań i panów senatorów. Nie bez znaczenia jest tu wzrost w odczuciu opinii publicznej aury Senatu o około 15%, co ostatnio miało miejsce.

Panie i Panowie Senatorowie! Podstawą naszej debaty staną się projekty konstytucji przekazane przez Zgromadzenie Narodowe komisji konstytucyjnej, to jest projekt Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Polskiego Stronnictwa Ludowego, Unii Pracy, Unii Wolności, Senatu pierwszej kadencji, prezydenta, Konfederacji Polski Niepodległej oraz „Solidarność”, przygotowany z inicjatywy NSZZ „Solidarność”. Różnie pojmują one strukturę i rolę parlamentu. Za parlamentem dwuizbowym opowiadają się projekty Unii Wolności, Senatu pierwszej kadencji, Konfederacji Polski Niepodległej, prezydencki i obywatelski. Za projektem jednoizbowym – projekty Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Polskiego Stronnictwa Ludowego i Unii Pracy.

Pragnę w tym miejscu wyjaśnić, iż PSL lansuje, zresztą zgodnie ze swoim pierwszym projektem konstytucji z 1951 r., koncepcję Senatu jako izby samorządowej. Warto przypomnieć, że nie jest ono w tych poglądach odosobnione, bowiem Sejm dziesiątej kadencji w drugiej wersji projektu również przyjął koncepcję izby samorządowej.

Znakomita większość projektów konstytucji, opowiadających się za parlamentem dwuizbo-

(senator S. Pastuszka)

wym, widzi go jednak jako reprezentację ogólnopoliyczną. Senat jest w nich pojmowany jako izba refleksji i rozważań, tak jak obecny, jest to zatem projekt bardzo zbliżony do małej konstytucji.

W niektórych projektach Senat ma jednak zdecydowanie polityczny charakter. Widać to wyraźnie w projekcie Unii Wolności i w projekcie prezydenckim. Koresponduje z tym podwyższona granica wieku przy czynnym, a zwłaszcza biernym prawie wyborczym. Postępują tak autorzy kilku projektów. Projekty Unii Wolności, prezydencki oraz Senatu pierwszej kadencji zakładają podwyższenie granicy wieku przy biernym prawie wyborczym do 30 lat, projekt „Solidarności” – do 35 lat. Autorzy projektu KPN są za utrzymaniem aktualnej granicy wieku przy wyborach do Senatu.

Projekty konstytucji różnią się także pod względem sposobu kreowania Senatu. Senat pierwszej kadencji przewiduje identyczny sposób wybierania obydwu izb parlamentu. Zakłada wybory wolne, powszechne, bezpośrednie, równe i tajne. Inną koncepcję przedstawił KPN, który proponuje włączenie do Senatu oprócz członków wybieralnych, także przedstawicieli rządu i wojewodów. Taki Senat właściwie nie będzie izbą parlamentarną. Nie tylko z uwagi na swój skład, ale także kompetencje. Nie ma w ogóle funkcji ustawodawczej, oprócz prawa inicjatywy ustawodawczej, ma jedynie funkcję kontrolną. Aby Senat był rozumiany jako izba refleksji i rozważań, należałoby uniezależnić od siebie kadencje obu izb parlamentu i uwzględnić dłuższą kadencję Senatu niż Sejmu. Program senacki przewiduje sześciolletnią kadencję wyższej izby parlamentu.

Dla wszystkich projektów konstytucji charakterystyczne jest ograniczenie funkcji ustawodawczej Senatu. Żaden z nich nie przewiduje rozpoczęcia przez Senat postępowania ustawodawczego. Tylko Sejm jest do tego uprawniony. Senat nie może również wprowadzić ustawy w życie. Mówiąc obrazowo, Senat może być zawsze przegłosowany przez Sejm. Poszczególne projekty różnią się tylko wymaganiami co do procentów, kwalifikowanej czy zwykłej większości. Wydaje się, iż celowe byłoby przyznanie Senatowi takiego zakresu inicjatywy ustawodawczej, aby stał się izbą aktywnego ustawodawstwa. Nie byłoby to sprzeczne z założeniami refleksji i rozważań, cech tak niezbędnych w procesie tworzenia dobrego prawa.

Projekty konstytucji są również bardzo zróżnicowane, jeśli chodzi o sprawę większości głosów w Sejmie, która pozwala na odrzucanie poprawek Senatu. Według projektu Unii Wolności, wystarczy tylko bezwzględna większość, aby odrzucić poprawki Senatu. Większe utrudnienie

wprowadzają projekty „Solidarności” i prezydenta. Największe trudności stwarza projekt Senatu pierwszej kadencji. Według niego wystarczy 1/3 głosów plus jeden głos, aby poprawki Senatu zostały automatycznie przyjęte.

W omawianych projektach konstytucji nie ma procedur, które służyłyby uzgadnianiu stanowisk między Sejmem a Senatem. Są także różnice w zakresie procedury budżetowej. Najdalej idący projekt prezydenta przewiduje, że w wypadku gdyby Sejm nie był w stanie uchwalić budżetu państwa, może to zrobić samodzielnie Senat.

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie! W swoim wprowadzeniu do dyskusji przedstawiłem newralgiczne, moim zdaniem, dla polskiego parlamentaryzmu problemy i propozycje ich rozwiązania, zawarte w projektach konstytucji. Wiem, iż nie wyczerpałem całej palety problemów. Zostanie ona na pewno uzupełniona w trakcie debaty.

Gdybyśmy spróbowali, proszę państwa, spojrzeć na projekty konstytucji i wykreślić oś współrzędnych, nie znaleźlibyśmy żadnego projektu, który odpowiadałby wszystkim wymogom. Dotyczy to również i pozostałych rozwiązań ustrojowych. W komisji konstytucyjnej wszystkie projekty będą traktowane jednakowo, ale każdy posiada walory, które mogą być zdyskontowane w pracach komisji i Zgromadzenia Narodowego.

Mam nadzieję, iż w czasie dzisiejszej debaty uda się nam ustalić jednolite stanowisko wobec zasadniczych zagadnień, które musi rozstrzygnąć komisja konstytucyjna. Ułatwiłoby to znacznie pracę senatorów pracujących w tej komisji i zwiększyło efektywność jej oddziaływania. Pozwoliłoby na stworzenie w jednolitym projekcie konstytucji takiego Senatu, który najbardziej odpowiadałby randze tej izby i jednocześnie pełniłby rolę stabilizatora politycznego, stróża dobrego prawa. Dziękuję za uwagę. (Oklaski).

Wicemarszałek Ryszard Czarny:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Proszę o zabranie głosu pana senatora Henryka Rota. Kolejnym mówcą będzie pan senator Zbigniew Kulak.

Senator Henryk Rot:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Znalazłem się w sytuacji pewnego organizacyjnego dyskomfortu. Z jednej strony jestem zobligowany, jak wszyscy państwo, do uczestniczenia w pracach Senatu, zwłaszcza w posiedzeniach plenarnych i rozmaitych innych czynnościach towarzyszących plenarnemu zgromadzeniu izby, z drugiej, muszę aktywnie uczestniczyć w pracach komisji konstytucyjnej, której z państwa

(senator H. Rot)

woli jestem członkiem. Nawiązuję tu do tego, co państwo powiedzieli na otwarcie tej debaty. Mogę tylko dodać, że wyjaśnienia pana marszałka Senatu były, moim zdaniem, słabo uargumentowane i niewiele wniosły do tego, co ja nazwałem organizacyjnym dyskomfortem. Pan marszałek przyrzekł jednak, że będzie stosował odpowiednie środki, żeby umożliwić nam bieganie z tego piętra do Sali Kolumnowej i z powrotem, po to by zabrać głos albo dołączyć do państwa w czasie debat i głosowania. Tak więc choć sytuacja jest trudna, możliwe, że w praktyce ta trudność zostanie przezwyciężona.

Nie rozwijam już tego wątku, choć sprawa jest istotna dla tego, co się w komisji konstytucyjnej dzieje. Mimo wszystko mam nadzieję, że senatorom pracującym w komisji konstytucyjnej w jakimś stopniu przyda się to, o czym będziemy mówić, przydadzą się racje, poglądy, argumenty, jakie państwo wypowiedzą i jakich wysłuchamy. Mimo że obrady poświęcone drugiej izbie w strukturze naszego parlamentu toczą się dopiero dzisiaj, co jest łagodnie mówiąc, musztardą po obiedzie, jeśli uwzględnić zaawansowanie prac nad jednolitym tekstem projektu konstytucji. Prace te są już tak daleko posunięte, że nie wiem, czy uda się wprowadzić jeszcze jakąś korektę, chyba że wypowiedzi państwa w dyskusji będą zawierały argumenty na tyle mocne, żeby przekonały członków komisji konstytucyjnej, zwłaszcza posłów.

Teraz przejdę do *meritum* sprawy. Otóż jeśli chodzi o nasz system parlamentarny, to często się przywołuje przykłady z parlamentów jednoizbowych czy dwuizbowych świata i odpowiednio się argumentuje. Są znane trzy opcje. Przyjmuje, że na świecie jest około 200 państw, które posiadają jakieś kształty ustrojowe, organizacyjne, kompetencyjne parlamentów. Wyłączam tu izby, brzydko mówiąc, dworskie, jakie istnieją jeszcze w niektórych systemach monarchicznych, w despotycznych monarchiach. Zwłaszcza w państwach arabskich. Tam monarcha sam powołuje, czy mianuje sobie quasi-parlament. Jest to właściwie gremium dworskie, które doradza najczęściej zgodnie z życzeniami monarchy, uchwała takie czy inne akty, doradza, powołuje rząd. Monarcha często się konsultuje, gdy chodzi o tego typu decyzje personalne. W państwach federacyjnych natomiast istnieją parlamenty dwuizbowe. Tego nie będę jednak rozwijał, ponieważ to akurat najmniej nas dotyczy. Póki co Polska jest państwem unitarnym, jednorodnym. Ale i ja w czasie kampanii wyborczej, i wiele innych osób przy różnych okazjach, w słowie i piśmie, nawiązywaliśmy do systemów, w których parlament dwuizbowy funkcjonuje w krajach o podobnej sytuacji terytorialno-administracyjnej jak Pol-

ska. Tych krajów jest oczywiście niewiele. Podaję to tylko informacyjnie.

Zanim nabrałem pewnego doświadczenia w ponadrocznej pracy w drugiej izbie, zdawało mi się, że słabe są argumenty za tym, żeby optować za systemem dwuizbowym, ponieważ niewiele jest, jak powiedziałem, krajów o podobnej do Polski strukturze terytorialnej państwa i dwuizbowym parlamencie. Byłem skłonny rozumować, że w strukturze państwa unitarnego druga izba nie musi właściwie istnieć. Jednak to, czego doświadczyłem osobiście, osłabiło moje wcześniejsze zapatrywania. Skłonny jestem teraz mocno argumentować za potrzebą istnienia dwóch izb parlamentu. Trudno mi tutaj powiedzieć, jak długo powinno to trwać. Kiedy się uchwała taką czy inną konstytucję dotyczącą struktury parlamentu, to ma się nadzieję, że to będzie obowiązywać po wsze czasy. Oczywiście, nie ma w ogóle na świecie takiej konstytucji czy ustawy. Na ogół jednak nie wyznacza się jakiegoś limitu czasowego. Wolałbym więc być powściągliwy w tym zakresie, choć wydaje mi się, że nie wyznaczając jakiejś granicy końcowej, nie widzę w najbliższych latach, które są przed nami, takiego momentu, kiedy w Polsce nie będzie potrzebny system dwuizbowego parlamentu. Ci z państwa, którzy są senatorami po raz pierwszy, oraz ci, którzy działają tu drugi czy trzeci raz, chyba znajdują argumenty na obronę koncepcji takiego parlamentu w Polsce.

Teraz krótko. Można tu przywoływać wiele argumentów, ale ja przytoczę liczby. Do około 80-90% ustaw, jakie do nas trafiają, Senat wnosi poprawki. Czasem mniejsze, czasem większe, dalej idące, formalne, merytoryczne, aksjologiczne, rozmaite. Z tych 80-70% Sejm około 75-80% przyjmuje, a próbuje nasze stanowisko. Nie chciałbym powiedzieć, że to świadczy o słabej pracy izby poselskiej czy o dobrej pracy, dobrym namyśle, dobrej wyobraźni i wiedzy senatorów. Myślę, że gatunkowo się nie różnimy. Nie widzę wobec tego powodu do nadużywania bardzo sympatycznej nazwy, o której tutaj wspominał pan senator Pastuszka, że Senat jest izbą zadumy i refleksji. To przyjemny termin, ale ja bym tak nie powiedział. Nie można tak dychotomicznie podzielić. To nie tak, że druga izba składa się z ludzi, których stać na namysł, zadumę i refleksję, a izba poselska jest pozbawiona takich walorów, cech i zdolności. Nie chodzi o to, że to są inni ludzie. Po prostu wszędzie tam, gdzie zmierza się do podejmowania decyzji mocno uzasadnionych, dobrych prawnie, praworządnie, merytorycznie, pożądanym jest system dwuinstancyjny, jeśli wolno mi tutaj użyć terminu sądowego. Otóż druga izba jakby przygląda się temu, co jest wytworem wcześniejszych zgromadzeń, w tym wypadku Sejmu, ma więc większą możliwość nabrania dystansu, pewnego zewnę-

(senator H. Rot)

trznego oglądu. Nie jest on zdeterminowany tym wszystkim, co jest kuchnią, w jakiej powstaje ustawa. Ustawy, które do nas przychodzą, są przedmiotem właśnie takiego oglądu. W tym sensie określenie, że Senat to izba refleksji i zadumy, jest uzasadnione. To my właśnie mamy większą szansę oglądu z perspektywy drugiej instancji. Na tym kończę moje wstępne uwagi.

Proszę państwa o wybaczenie, bo to co teraz powiem, będzie miało charakter tezy. Jeśli członkowie komisji konstytucyjnej zechcą uznać ten materiał za przydatny do swoich prac i jeśli ta izba też zaaprobuje mniej więcej moje sugestie legislacyjne w sensie *de lege fundamentale ferenda*, to będę bardzo usatysfakcjonowany. Odpowiednio zachowywałbym się wtedy w pracach nad konstytucją. Otóż przy założeniu, że utrzymana zostanie koncepcja parlamentu dwuizbowego – a wszystko przemawia za tym, że taki *consensus* się uzyska, przemawiają za tym dotychczasowe działania komisji – proponuję rozszerzenie obecnych uprawnień Senatu o podane w ujęciu tezowym nowe kompetencje.

Moja sugestia ma charakter kompromisowego modelu dwuizbowości parlamentu. Chodzi o kompromis między znanymi na świecie koncepcjami analogicznych kompetencji dwu izb, jak we Włoszech na przykład, a skromniejszymi gestiami izby drugiej, podobnie jak to jest dzisiaj w Polsce. Biorę przy tym pod uwagę zarówno nasze realne rodzime tradycje dwuizbowości, jak i stan obecny. Mam tu pewne uwagi, o których za chwilę.

Jeśli chodzi o sprawy legislacyjne, proponuję – teraz będę podawał tezy, proszę wybaczyć, ale nie będę ich argumentował – aby stanowisko Senatu wobec ustaw Sejmu przedstawiane było najpóźniej w ciągu czterech tygodni, a wobec ustawy budżetowej w ciągu trzech tygodni. Wykluczam tu z góry tak zwane pilne ustawy. Cztery tygodnie w wypadku ustaw zwykłych i trzy tygodnie w wypadku ustawy budżetowej, to zwykły termin. Tak zwane weto Senatu, czy odrzucenie ustawy w sytuacji, gdy Senat już zajął stanowisko wobec ustawy, Sejm mógłby obalić 2/3 głosów, zaś poprawki odrzucić 11/20 głosów. Prezydent powinien tylko zarządzić ogłoszenie ustawy, bez prawa weta. Weto prezydenta nie jest uniwersalną cechą wszystkich urzędów prezydenckich na świecie, tylko niektóre parlamenty dają prezydentom takie narzędzie. Prezydent mógłby jednak przedtem zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego – jeśli ta instytucja się utrzyma – o wydanie opinii. W razie opinii negatywnej prezydent mógłby zwrócić się do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy, przy decyzji i kompetencjach izby takich jak obecnie.

Jeśli chodzi o funkcje kreacyjne i kontrolne proponuję, aby Senat opiniował kandydata Sejmu na stanowisko premiera rządu. Opinia Senatu miałaby charakter optatywny, ponieważ nie znajduję racji do tego, żeby stanowisko Senatu było w tym wypadku wiążące dla Sejmu albo dla prezydenta. Inna sprawa, kto miałby decyzję ostateczną, dotyczącą powołania rządu na czele z premierem. Senat posiadałby stanowiącą gestię powoływania – i tu wyszczególniam rzeczy, o których dotąd nie było...

Przepraszam, Panie Marszałku, jeśli przedłużyłem czas swojego wystąpienia. Jeszcze dwie minuty i już kończę.

(Wicemarszałek Ryszard Czarny: Rozumiem, że pan senator korzysta z dodatkowych 5 minut.)

Jeśli tak to się przelicza, no to proszę, dobrze.

Senat posiadałby stanowiącą gestię powoływania składu Trybunału Konstytucyjnego, w jednej trzeciej, Trybunału Stanu, w jednej trzeciej, rzecznika praw obywatelskich, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, prezesa Narodowego Banku Polskiego, pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, trzech członków Krajowej Rady Radia i Telewizji, prokuratora generalnego – jeśli taka instytucja będzie. Jeśli prokurator generalny będzie utożsamiany, będzie unią personalną z ministrem sprawiedliwości, to oczywiście taki wariant by odpadł. Senat miałby prawo rozpatrywania sprawozdań z działalności wymienionych organów.

Senat wyrażałby zgodę na wyjazd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej za granicę. Jeśli wywoła to państwa uśmiech, to nie będę wyszczególniał kraju. Jest kilkanaście krajów na świecie, gdzie izba druga – tam gdzie istnieją drugie izby – wyraża zgodę na wyjazd prezydenta za granicę. To nie musi być nazywane zgodą. Wystarczy, że otrzymuje informacje o tym, że prezydent wyjeżdża. W sytuacji, gdy na świecie, nie tylko w tym kraju i nie tylko to nazwisko, które aktualnie jest dopisane do szyldu: prezydent Rzeczypospolitej, dość rozrzutnie podróżuje się po świecie w tę i z powrotem, byłoby niezłe, gdyby Senat jakąś opinię mógł w tej sprawie wyrazić. W każdym razie nie może być tak, żeby wtedy, kiedy nie ma zastępcy prezydenta – instytucjonalnie nie ma właściwie zastępcy prezydenta – państwo obywateli się bez głowy państwa na czas dłuższego wyjazdu prezydenta.

Jeśli chodzi o pozycję marszałka Senatu, to proponuję między innymi – i to są tylko dwa punkty – żeby marszałek Senatu zastępował marszałka Sejmu w razie, gdy ten nie może wykonywać funkcji zastępcy Prezydenta RP. W takiej jak obecna sytuacji, kiedy nie ma wyraźnych uregulowań tej praktyki, w której marszałek Sejmu wchodzi w kompetencje prezydenta, marszałek Senatu z mocy konstytucji byłby współprzewodniczącym Zgromadzenia Naro-

(senator H. Rot)

dowego. Musi to wyraźnie uregulować konstytucja, a nie regulamin Zgromadzenia Narodowego czy regulamin komisji konstytucyjnej. To musi być sprawa nowej konstytucji.

To wszystko. Dziękuję bardzo i przepraszam za nadużycie cierpliwości.

(Przewodnictwo obrad przejmuje wicemarszałek Zofia Kuratowska).

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Obecnie proszę o zabranie głosu pana senatora Kulaka, następny będzie pan wicemarszałek Czarny.

Senator Zbigniew Kulak:

Pani Marszałek! Panie i Panowie Senatorowie!

Po przemówieniach tak kompetentnych przedmówców pozwolę sobie na kilka uwag bardziej osobistych. Decydując się półtora roku temu na kandydowanie z listy Sojuszu Lewicy Demokratycznej do Senatu, akceptowałem program sojuszu, mówiący między innymi wyraźnie o dążeniu do jednoizbowości parlamentu. Godziłem się zatem sprawować mandat także po to, aby udowodnić, że nie jest to izba na pokolenia przypisana w naszym kraju jednej opcji politycznej. W warunkach demokratycznie ustalonych reguł gry, czyli ordynacji większościowej, mogą w niej zasiadać również osoby o innych poglądach ideologicznych. I wcale nie oznacza to równoczesnego uchylania się tych osób od służby wojskowej. Bo taki oto absurdalny, artykułowany z wyraźną nienawiścią zarzut, usłyszałem z ust senatora Frączka w debacie na poprzednim posiedzeniu. A zabolalo mnie to osobiście, bo to zarzut nieprawdziwy.

Wybory ubiegłoroczne dowiodły, co szczególnie dotkliwie uderzyło w okrągłostołowych twórców ordynacji większościowej do Senatu, że niezależnie od ordynacji wola społeczeństwa decyduje o składzie obu izb. W efekcie skład procentowy, obrazujący udział poszczególnych partii politycznych w Sejmie i Senacie, jest podobny. Nieobecność wielu ugrupowań, niedawno głośnych, by nie rzec krzykliwych i aktywnych w tych izbach, jest zatem faktem. Czy słuszne jest zatem utrzymywanie z pieniędzy podatników obu izb o bardzo podobnym składzie politycznym?

Pojawiają się argumenty, często w formie zarzutów, dlaczego SLD wystawiał kandydatów do izby wyższej, skoro programowo zakładał jej likwidację. Odpowiedź jest prosta: z uczciwości wobec wyborców.

Obraz Senatu dwóch poprzednich kadencji był w społeczeństwie nie najlepszy. Treść wystą-

pień oraz zachowania niektórych senatorów poza salą obrad, nie przynosiły tej izbie chluby. Mówiliśmy naszym wyborcom: skoro na razie Senat ma istnieć nadal, to musimy zmienić jego skład, aby lepiej wykonywał swoje funkcje. Po roku działalności w trzeciej kadencji myślę, że tak się dzieje, a społeczne oceny naszych działań są coraz życzliwsze. To dla mnie duża satysfakcja.

Argumenty o funkcji kontrolnej, weryfikującej ewentualne potknięcia legislacyjne, dowodzą raczej niedoskonałości prac izby niższej. Godząc się z nimi, należałoby stworzyć w nowej konstytucji także izbę trzecią, a może i czwartą. To oczywiście żart. Osobiście uważam, że profesjonalizm parlamentarzystów z równoczesnym zapewnieniem im godnych warunków wynagrodzenia za wyjątkowo odpowiedzialną pracę, bo trzeba ten wysiłek nazwać po imieniu, to właściwa droga do kompetentnego i przemyślanego w każdym szczególe tworzenia prawa.

Traktując mój mandat jak najpoważniej, uważam, że godząc się na wybór do tej izby i akceptując program, który mnie do niej wprowadził, ze zwykłej uczciwości nie mogę wręcz rozważać moich zachowań w dyskusjach czy głosowaniach innych niż opowiadanie się za rozwiązaniem Senatu. Moją obecność tutaj uważam za rodzaj kontraktu zawartego z tysiącami moich wyborców, którym – za ich głosy – jestem to winien. Obiecywałem im, że będę ostatnim senatorem Rzeczypospolitej Polskiej z województwa leszczyńskiego. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Poproszę teraz pana marszałka Czarnego o zabranie głosu.

(Senator Henryk Rot: Nie ma pana marszałka, wyszedł.)

No, jak wyszedł, to bardzo proszę pana senatora Zbyszka Piwońskiego, a następny będzie pan wicemarszałek Czarny.

Senator Zbyszko Piwoński:

Pani Marszałek! Panie i Panowie Senatorowie!

Zaledwie tydzień temu, w tej sali odbywało się seminarium, na którym podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy dwie izby i jeśli tak, to jakie izby, ze szczególnym uwzględnieniem lansowanej ostatnio koncepcji izby samorządowej. Uczestniczący w nim panie i panowie senatorowie pamiętają, że zdecydowana większość opowiedziała się za istnieniem drugiej izby. Rozbieżności natomiast dotyczyły określenia jej charakteru i uprawnień, i pytań, które tutaj padły już dzisiaj z tej trybuny. Czy to ma być izba refleksji i rozwagi, czy – tutaj powtórzę za senatorem Pastuszką – izba pełnej aktywności ustawodawczej.

(senator Z. Piwoński)

Ostatnie doświadczenia z pracy obydwu zresztą izb parlamentu, zgłaszane przez Senat poprawki czy też zastrzeżenia do treści całych ustaw sprawiły, że w opinii społecznej, a potwierdzają to wyniki badań Ośrodka Badania Opinii Publicznej, Senat zyskuje na uznaniu, co też można poczytać za argument przemawiający za utrzymaniem parlamentu dwuizbowego. Dyskusja ta, zresztą wbrew wyrażonym już dzisiaj stwierdzeniom o tym, że właściwie dobiega ona końca, toczyć się będzie nadal aż do przyjęcia przez Zgromadzenie Narodowe konstytucji, a myślę, że nawet i do referendum, które przecież będzie następstwem postanowień Zgromadzenia Narodowego. I wtedy ostatecznie dylemat ten zostanie rozstrzygnięty.

Zarówno oponenti, jak i zwolennicy mają swoje istotne i powszechnie znane argumenty. Nie można ich ani lekceważyć, ani też bezkrytycznie przyjmować. Nie będę zatem kontynuował tej myśli, chcę natomiast odnieść się do propozycji określających funkcje i charakter tej drugiej izby, o ile ona ma istnieć.

Z dotychczasowych umocowań prawnych wynika, że najważniejszą funkcją obecnego Senatu jest stanie na straży dobrego prawa. Nadal stanowi to koronny argument przemawiający za jego istnieniem. Skoro ten właśnie argument przyjmujemy za podstawowy, to mało przekonująca staje się dla mnie koncepcja Senatu jako izby samorządowej lub też krajowej izby gospodarki i pracy. Obie te instytucje mogą mieć rację bytu, jednak, w moim przekonaniu, nie mogą stanowić alternatywy dla Senatu, a już absolutnie nie mogą go zastąpić w spełnianiu funkcji strażnika dobrego, dodam bezstronnego, prawa.

Samorząd jest z natury rzeczy powołany do rozwiązywania spraw środowiska, które go kreowało i w kategoriach konstytucyjnego podziału władzy sytuuje się wśród organów władzy wykonawczej. Nie można zatem jego ogniwa – a takim, chcemy, czy nie chcemy, stałoby się w pewnym momencie izba samorządowa – obciążać odpowiedzialnością za dobre, i znów podkreślam, obiektywnie działające prawo. Jest to, w moim przekonaniu, najważniejszy zarzut przemawiający przeciwko koncepcji przekształcenia Senatu w izbę samorządową, pomijam takie argumenty, jak trudności w jej ukształtowaniu, określeniu funkcji kontrolnych itp.

Nie oznacza to jednak wcale, że dążenie do podniesienia znaczenia i rangi samorządu, zwłaszcza terytorialnego, co przyświecało twórcom koncepcji izby samorządowej, nie może być osiągnięte w nowo kreowanej funkcji Senatu. Myślę, że można by dokonać konstytucyjnego zapisu nakładającego na Senat zadanie utrzymywania ścisłej współpracy z organami przed-

stawicielskimi samorządu. Konsekwencją tego byłby obowiązek konsultowania i kreowania prawa dotyczącego szeroko pojętej problematyki samorządowej. Byłaby to bardzo ważna i nowa funkcja Senatu, odciążająca od obowiązków w tym zakresie Sejm.

Wzmocnieniem funkcji ustanawiającej prawne obowiązki Senatu na rzecz samorządu mógłby być stosowny zapis w ordynacji wyborczej, dający wojewódzkim sejmikom samorządowym uprawnienia do zgłaszania kandydatów do Senatu, bez zmieniania przy tym ogólnej zasady powszechnych wyborów większościowych. Tak więc, nie stanowiąc sztucznego tworu, jakim byłaby, w moim przekonaniu, izba samorządowa, można tą drogą uzyskać ten sam zamierzony cel.

Mówiąc o odciążeniu Sejmu na rzecz Senatu, chcę zgłosić jeszcze jedną propozycję. Ona została już dzisiaj zgłoszona przez senatora Pastuszkę. Mianowicie, zgodnie z ideą wywodzącą się z rozmów przy okrągłym stole, Senat ma stać na straży praw obywatelskich. Można by zatem przyjąć, by to właśnie Senat, i tylko on, był władny do powoływania i odwoływania rzecznika praw obywatelskich; i to on przyjmowałby jego roczne sprawozdanie, co w niczym nie powinno umniejszyć rangi i powagi tejże instytucji. Senatowi też należałoby przypisać funkcję kontrolną realizacji podpisanych przez Polskę konwencji dotyczących szeroko pojętej problematyki społecznej, w tym również, co jest mi szczególnie bliskie, Konwencji Praw Dziecka.

I wreszcie ostatnia uwaga. W czasie przywołanego przeze mnie seminarium pan senator Orzechowski zgłosił bardzo ważną propozycję zmierzającą do powołania stałego ciała zajmującego się koordynacją pracy obydwu izb. Myślę, że już dzisiaj potrzeba istnienia takiego ciała dała o sobie znać na tej sali. Uważam, że jest to bardzo ważna i trafna propozycja, która powinna być wzięta pod uwagę w zapisie konstytucyjnym. Może właśnie dzięki tej instytucji udałoby się również zniwelować występujące czasem, zwłaszcza w kontekście zgłaszanych przez Senat poprawek, ambicjonalne napięcia. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Bardzo proszę pana wicemarszałka Czarnego o zabranie głosu, następny będzie pan senator Henryk Maciołek.

Senator Ryszard Czarny:

Pani Marszałek! Panie i Panowie Senatorowie!

Proszę pozwolić, że w pierwszych słowach określę mój stosunek do istoty sprawy. Uważam, że druga izba w przyszłej Konstytucji Rzeczypo-

(senator R. Czarny)

spolitej Polskiej jest potrzebna. Nie jest potrzebna natomiast w takim kształcie i usytuowaniu konstytucyjnym, z jakim mamy do czynienia obecnie.

Jeśli próbowałbym dorzucić kilka uwag do dyskusji, która dziś, w moim odczuciu, zaczyna mieć charakter nieomal ogólnonarodowy, to uczynię to ze świadomością, że przedkładana propozycja w odniesieniu do Senatu jest dalece niepełna, nie uwzględnia wszystkich aspektów prawno-konstytucyjnego statusu Senatu. Koncentruje się na dwóch sprawach – wyborze i składzie Senatu oraz jego pozycji w procesie ustawodawczym.

Często podnoszonym argumentem, również i w literaturze, jest to, że druga izba powinna być izbą refleksji, oceniającą w sposób rozważny, z pewnym dystansem, z większym umiarkowaniem *etc.*, *etc.*, i spełniającą rolę hamującą wobec projektów ustaw pochodzących z Sejmu. Myślę, że taki dystans i umiarkowanie będzie możliwe, jeśli Senat będzie izbą o wiele mniej polityczną niż Sejm. Już sam fakt, że rząd nie odpowiada politycznie przed Senatem, lecz przed Sejmem, czyni, w moim odczuciu, z Senatu izbę mniej upolitycznioną. Jednakże potrzebne są również i inne warunki.

Myślę o tym, iż elektorat wybierający senatorów powinien być odmienny od elektoratu wybierającego posłów. Występujące w nim różnice powinny w mniejszym stopniu stanowić wynik podziałów tego, co określamy dziś mianem wielkiej sceny politycznej, a więc globalnego podziału społeczeństwa. Oczywiście, mówię tutaj o pewnym zamiśle, który w praktyce dnia dzisiejszego jest oczywiście wyjątkowo trudny do zrealizowania.

Kolejną sprawę ująłbym w sposób następujący: egzystencja wybranego Senatu nie powinna być ściśle związana z egzystencją wybranego Sejmu. Proszę wybaczyć, że powtarzam argument, który pojawiał się również i w naszych debatach, i na naszych seminariach, i tutaj moi szanowni przedmówcy również go podnosili, ale wydaje mi się, że sprawa jest wielkiej wagi. Albowiem funkcjonowanie Senatu z natury rzeczy dostosowuje się do gry politycznej, układów i walk partyjnych, a troska o przetrwanie przesłania funkcję rozważnej refleksji.

I wreszcie kolejna kwestia – bierne prawo wyborcze do Senatu powinno uwzględniać fakt, iż o dojrzałości i doświadczeniu społecznym, co powinno cechować senatora, decyduje również wiek. Mam nadzieję, że wszystkie koleżanki i koledzy urodzeni później niż ja zechcą mi wybaczyć, ponieważ nie jest to do nich adresowane. Jest to sprawa, którą pozwalam sobie podnosić z racji faktu, iż nieprzypadkowo konstytucje różnych krajów wyznaczają często wyższą granicę wieku dla senatorów niż dla deputowanych.

Spójrzmy przykładowo na granice biernego prawa wyborczego, odpowiednio dla izby pierwszej i izby drugiej, w kilku krajach: Belgia 25 i 40 lat, Włochy 25 i 40, Holandia 28 dla obydwu izb – mówię to po to, izby nie być tutaj tylko i wyłącznie jednostronnym – Francja 23 i 35 lat, USA 25 i 30. Na tym tle, w moim odczuciu, art. 96 konstytucji, pozwalający na wybór zarówno posła, jak i senatora z chwilą ukończenia 21 roku życia rażąco odbiega, w odniesieniu do Senatu, od założeń statusu i funkcjonowania drugiej izby.

Ponadto przepisy ordynacji wyborczej mogłyby dodatkowo określać przymioty – tym szczególnie chciałbym zainteresować panie i panów senatorów – które powinny cechować kandydata na senatora. Myślę o takich nieprecyzyjnych kategoriach – zdaję sobie z tego sprawę – stanowiących zgodnie z terminologią logiki semantycznej nazwę nieostrą, jak: uznanie, prestiż, kompetencje. Oczywiście taki zapis nie upoważniałby komisji wyborczej do selekcji kandydatów, ale byłby, w moim odczuciu, istotnym wskaźnikiem dla partii politycznych, prezentujących kandydatów. Byłby też przydatny w walce wyborczej, ukierunkowywałby bowiem ocenę kandydatów przez wyborców oraz tworzył płaszczyznę propagandy, w tym również i tej tak zwanej wyborczej konkurencji.

Zaryzykowałbym też twierdzenie, że izba druga potrzebna jest również jako element stabilizacji systemu politycznego naczelnych organów państwowych. Byłoby to oczywiście możliwe przy założeniu, iż konstytucyjna pozycja Senatu zostanie wydatnie dowartościowana. Wówczas władza wykonawcza stanęłaby naprzeciw dwu izb parlamentarnych i albo opierałaby się, zwłaszcza w procesie ustawodawczym, na Sejmie, albo wzmacniałaby swą pozycję poparciem Senatu, jeśli oparcie polityczne w Sejmie byłoby niepewne.

Oczywiście nic nie jest w stanie podważyć zasady odpowiedzialności politycznej rządu przed Sejmem, zasady, która zresztą winna być wyrażona w sposób klarowny i zupełnie jednoznaczny, inaczej niż w obecnej małej konstytucji. Jednakże istnienie drugiej izby – Senatu – redukuje ewentualne konflikty między Sejmem a władzą wykonawczą poprzez wprowadzenie jeszcze jednego samodzielnego podmiotu. Jest to naturalnie możliwe tylko przy założeniu, że podmiot ten, to znaczy Senat, będzie miał zwiększoną rolę, zwłaszcza w procesie ustawodawczym, a jego egzystencja będzie niezależna od Sejmu.

Sprawa kolejna to próba odpowiedzi na pytanie, dlaczego Senat w obecnym kształcie prawno-konstytucyjnym nie spełnia swojej roli. Otóż przyczyną takiego stanu jest sposób wyłaniania Senatu, ściśle związany z wyłanianiem Sejmu. Równoczesny wybór i równoczesne rozwiązanie już właściwie przesądza, że Senat nie może być izbą w pełni samodzielną. Istniejące przepisy,

(senator R. Czarny)

dotyczące równoczesności kadencji Sejmu i Senatu – myślę o art. 3 ust. 2 oraz o art. 4 ust. 5 małej konstytucji – powodują ponadto, że następuje nagle utrata doświadczeń i ciągłości pracy całego polskiego parlamentu. Do parlamentu wchodzi w znacznej części zarówno nowi posłowie, jak i senatorowie. Dotychczasowy układ sił zmienia się jednocześnie i w Sejmie, i w Senacie. Tymczasem obie izby potrzebują pewnego czasu, żeby nauczyć się sprawnie funkcjonować. Stąd, według mnie, niezbędny jest przepis dotyczący wyborów do Senatu, na mocy którego w połowie kadencji Senat byłby odnawiany w jednej drugiej. Oczywiście świadom jestem faktu, o którym mówił pan senator Pastuszka, referując propozycje rozwiązań zawarte w poszczególnych przedłożeniach składanych na ręce komisji konstytucyjnej. Myślę jednak, że Senat zachowujący ciągłość pracy i doświadczeń mógłby rzeczywiście służyć Sejmowi daleko idącą pomocą.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej wybierany w tym samym czasie co Sejm, również w wyborach powszechnych i bezpośrednich, jest wybierany praktycznie przez ten sam elektorat. W moim odczuciu rację mają więc ci, którzy są przeciwni istnieniu drugiej izby w obecnym kształcie z powodu zbędnego „dublowania Sejmu”. Aż się prosi, by obecny status Senatu jako okrojonego Sejmu został zmieniony. Sądzę, że najlepszym rozwiązaniem byłby Senat odzwierciedlający społeczności lokalne. Dlaczego mówię o społecznościach lokalnych? Takie ujęcie bliskie jest bowiem rozwiązaniu zawartemu w konstytucji V Republiki Francuskiej. Jest ono na tyle elastyczne, że dopuszcza ewentualne przyszłe zmiany w samorządowej strukturze terytorialnej kraju. A przecież przed koniecznością wprowadzenia tego typu rozwiązań stoi również nasze państwo. Oczywiście tym wszystkim zmianom powinna towarzyszyć racjonalizacja procedur parlamentarnych, zwłaszcza procesu ustawodawczego, która zwiększy skuteczność działania parlamentu.

Proponowane rozwiązania wprowadziłyby istotne zmiany w porównaniu z obowiązującą konstytucją, również małą. Przede wszystkim zdecydowanie zwaloryzowałyby pozycję Senatu w procesie ustawodawczym, stanowiąc prawdziwy przełom na tle obecnych przepisów. Rola Senatu polegałaby nie tylko na ewentualnym wnoszeniu poprawek do ustaw uchwalonych przez Sejm. Projekty lub propozycje ustaw mogłyby być rozpatrywane zarówno w Sejmie, jak i w Senacie. Po rozpatrzeniu w pierwszej z izb uchwalony tekst mógłby być kierowany do drugiej. Stawałby się ustawą, jeśli obie izby zgodziłyby się na jego identyczne brzmienie.

Pragnę zwrócić uwagę, że taka propozycja może zwiększyć „przepustowość” przy rozpatrywa-

niu projektów ustaw. A jeśli przypomnimy sobie to, co mówił pan minister Saryusz-Wolski o dostosowywaniu polskiego prawa do standardów Unii Europejskiej i potrzebie waloryzacji 17 000 ustaw naszego prawa krajowego, ta sprawa nabiera szczególnego znaczenia.

Oczywiście myślę tutaj także o możliwościach rządu, który mógłby przedkładać projekty w obydwu izbach. Poza tym właśnie pozycja rządu, w moim odczuciu, zostałaby wydatnie wzmocniona w procesie ustawodawczym. Rząd bowiem miałby możliwość powoływania komisji mieszanej, mógłby też decydować o tym, którą wersję ustawy przedłoży Sejmowi do definitywnego rozstrzygnięcia.

Pani Marszałek, czy mogę prosić o jeszcze minutę?

(Wicemarszałek Zofia Kuratowska: Proszę bardzo.)

Dziękuję.

Jestem zdecydowanie przeciwny temu, aby senator mógł indywidualnie zgłaszać, ze skutkiem prawnym oczywiście, propozycje ustaw. Doprowadziłoby to do przeciążenia parlamentu, groziłoby uformowaniem się swoistych mechanizmów lobbingu, nieadekwatnego i szkodliwego w warunkach europejskich. Oddałbym te możliwości w ręce na przykład 20 senatorów. Wydaje się, że nie powinna to być liczba mniejsza, jeśli nasza izba zachowa obecną wielkość. Wymusza to bowiem konieczność osiągnięcia pewnego *consensusu* już w kuluarach i wzmacnia pozycję grup parlamentarnych, które przecież są ważnymi podmiotami prac ustawodawczych.

Kompetencje Senatu w procesie ustawodawczym powinny zatem zostać poszerzone tak, by wykraczały poza inicjatywę ustawodawczą Senatu, związaną z art. 15 ust. 1 i umożliwiały rozpatrywanie przez Senat projektów ustaw, zwłaszcza rządowych. Zwróćmy uwagę na dwa aspekty tego zagadnienia. Otóż wbrew pierwszemu wrażeniu nie spowolni to procesu ustawodawczego, ale go zintensyfikuje, gdyż projekty ustaw będą mogły być równolegle rozpatrywane w Sejmie i w Senacie. Poza tym stwarzając taką możliwość rządowi, a więc niejako – przepraszam za określenie – zwiększając przepustowość rozpatrywania ustaw, stworzy się zarazem alternatywne drogi inicjowania ustaw, co zrównoważy relacje między władzą wykonawczą a ustawodawczą, a także między organami konstytucyjnymi, wpłynie również na stabilizację systemu politycznego. Oczywiście muszą temu towarzyszyć rozwiązania zwiększające skuteczność procesu ustawodawczego, zwłaszcza takie, które sprzyjają porozumieniu między izbami i wzmacniają pozycję rządu w procesie ustawodawczym. Takie rozwiązania są znane we współczesnym konstytucjonalizmie. Jestem głęboko przekonany, że warto z nich skorzystać. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Zofia Kuratowska:

Dziękuję bardzo, Panie Marszałku.

Obecnie głos zabierze pan senator Henryk Maciołek. Następnym mówcą będzie pan senator Ireneusz Michaś.

Senator Henryk Maciołek:

Pani Marszałek! Wysoki Senacie!

Mam zaszczyt z tej trybuny przedstawić swoje przemyślenia poparte danymi dostępnymi w literaturze, jak również pewne uwagi moich wyborców z reprezentowanego przeze mnie województwa piotrkowskiego. Na wstępie pragnę zauważyć, że dyskusja na temat kształtu izby ustawodawczej trwa zarówno w kręgach politycznych, społecznych, jak i naukowych od chwili odzyskania przez Polskę niepodległości. Od początku towarzyszyły jej silne emocje.

Historycznie rzecz biorąc, Senat wyraźnie zwalczały ówczesne ugrupowania lewicowe oraz ruch ludowy, który w drugiej izbie widział ostoję konserwatyizmu, sprzeczną z zasadą ludowładztwa. Jedynie Polskie Stronnictwo Ludowe „Piast” przez pewien czas akceptowało Senat w łagodniejszej formie pod nazwą Straży Praw. Obecnej dyskusji nad kształtem konstytucji Rzeczypospolitej również towarzyszą emocje związane z tym, czy polski parlament ma być jednoizbowy czy dwuizbowy.

Nie wydaje się, by warte polemiki były argumenty przeciwników Senatu, którzy twierdzą, że istnienie tej izby wydłuża proces ustawodawczy. Moim skromnym zdaniem, w dojrzałych systemach demokratycznych, nawet w państwach unitarnych, druga izba pełni swoją funkcję w sposób sensowny, jako element stabilizacji systemu naczelnych organów państwowych. Może także wydatnie wpływać na doskonalenie tego systemu, który przede wszystkim powinien odpowiadać charakterowi narodowemu, tradycjom historycznym oraz doświadczeniu, przy założeniu, że podstawowym zadaniem parlamentu jest tworzenie jednolitego prawa, które tworzy fundament państwa.

Według Monteskiusza władza ustawodawcza jest władzą najsilniejszą, a ta siła może niekiedy zdecydować o jej zachwianiu. Stąd dla zachowania odpowiedniej równowagi Monteskiusz proponuje podział władzy ustawodawczej – izba wyższa będzie wówczas wspierać działanie izby niższej. Na koniec twierdzi, że w sferze władzy ustawodawczej muszą istnieć pewne reguły wzajemnego hamowania się.

Zarówno dostępne prace, dotyczące parlamentu dwuizbowego, jak i dotychczasowa praktyka w naszych polskich warunkach, również ta z ostatnich pięciu lat, zdecydowanie potwierdza przydatność Senatu w procesie legislacyj-

nym, w podnoszeniu jego jakości. Działalność Senatu sprzyja doskonaleniu ustaw i wykazywaniu różnych usterek i pomyłek. Za jego istnieniem przemawia zarówno tradycja polskiego parlamentaryzmu, jak i doświadczenia innych państw. Moi przedmówcy już o tym wspominali.

Senat spełnił powierzone mu zadania mimo swoich ograniczonych kompetencji i nieścisłości przepisów prawnych. Nieistnienie Senatu zubożyłoby instrumenty sprawowania władzy państwowej i ograniczyło możliwość doskonalenia systemu oraz wzbogacania go nowymi rozwiązaniami wspierającymi demokratyczny model państwa. Izba ta nie może jednak być tylko prostym powieleniem Sejmu. Nasze rozważania i kompromisy powinny zmierzać do ustalenia, jaki ma być kształt Senatu, aby nie miał on takich samych kompetencji jak Sejm i aby nie dublował go w sensie politycznym.

Wyniki wyborów do Senatu drugiej i trzeciej kadencji świadczą o tym, że jest on wyłaniany i działa przede wszystkim jako reprezentacja partii politycznych. Podważa to tezę ustrojową o Senacie, jako rzeczniku zbiorowości przedstawicieli województw. Zachodzi więc potrzeba szukania rozwiązania w odmiennym kształcie tej izby, która nie może być uwikłana w bieżącą walkę polityczną, i szukania specyficznych dla niej kompetencji.

Osobiście uważam, że nierozwiązywalny Senat, którego kadencje nie pokrywałyby się z sejmowymi, powinien być izbą kontrolującą tylko ustawodawcze poczynania Sejmu, a więc powinien wyrażać opinie na temat ustaw przyjmowanych przez Sejm. Zatwierdzałby także umowy międzynarodowe przy jednoczesnym odebraniu tego przywileju Sejmowi, sam natomiast nie miałby możliwości i prawa, w odróżnieniu od Sejmu, personalnego kształtowania, czyli powoływania i odwoływania innych organów państwa.

W okresie, kiedy Sejm nie działa, został rozwiązany, Senat powinien sprawować kontrolę nad rządem i nad prezydentem.

Ideąłem byłoby, gdyby Senat gromadził wybitnych fachowców i specjalistów z różnych dziedzin, ludzi dojrzałych, wykształconych, doświadczonych, przedstawicieli samorządów: terytorialnego, zawodowego, gospodarczego, spółdzielczego oraz organizacji wyższej użyteczności, w tym towarzystw naukowych i kulturalnych. Wówczas dzięki swojej wewnętrznej powadze i kwalifikacjom senatorów byłby autentyczną izbą refleksji, o czym już mówiono, izbą rozważań i umiaru. Takemu składowi Senatu mógłby służyć cenzus wieku, na przykład bierne prawo wyborcze po ukończeniu 30 i więcej lat, a może nawet cenzus wykształcenia i przygotowania zawodowego.

Bliskie są mi te propozycje, które widzą Senat jako reprezentację samorządów. Byłaby to również szansa aktywizacji samorządów, a więc re-

(senator H. Maciołek)

alnego włączenia ich do współrządzenia krajem. Społeczności lokalne, regiony, grupy zawodowe i naukowe angażowałyby się w prace ustawodawcze. Można byłoby przyjąć, że senatorów delegują samorządy, ale jestem w zasadzie przeciwny jakimkolwiek nominacjom i uważam, że i do Senatu wybory powinny być powszechne, choć może ze względów finansowych połączone z innymi wyborami.

Może nasuwać uwagi i wątpliwości to, że Senat – ciało zaangażowane w procesie legislacyjnym – byłby złożony z działaczy samorządowych, a więc z przedstawicieli władzy wykonawczej. Te wątpliwości trzeba oczywiście wyjaśnić w trakcie dyskusji nad konstytucją. Senat nie może przecież w żadnym wypadku być organizacyjną nadbudową samorządu. Mnie osobiście do typowania przez samorządy przekonuje ich polityczna niezależność, olbrzymia różnorodność – obejmują przecież swym zasięgiem całe dorosłe społeczeństwo – oraz doskonała znajomość problemów i interesów środowisk lokalnych, i zawodowych. Jeżeli uwzględnilibyśmy jeszcze wybory powszechne, specyfikę kompetencji Senatu i obyczaj polityczny, nakazujący typować wybitne osobowości, to moglibyśmy powołać izbę o wiele zdrowszą w swoim składzie, kompetentną, niezależną od walk i rozgrywek politycznych.

Wysoka Izbo! Polskiej młodej demokracji potrzebne jest dobre, klarowne prawo. Pośpiech, brak kontroli i możliwości korygowania procesu stanowienia prawa może tylko powodować niebezpieczne i kosztowne potknięcia Sejmu, a tym samym opóźnić współdziałanie z innymi wolnymi, dojrzałymi demokratycznie narodami. Parlament dwuizbowy jest więc w naszych obecnych warunkach koniecznością. Senat poprawnie pełni swoje kompetencje mimo ich ograniczonego zakresu, o czym wspominałem. Stał się pozytywną izbą Rzeczypospolitej Polskiej. Dlatego należy zastanawiać się nad poprawieniem jej funkcjonowania przy rozszerzonych kompetencjach ustawodawczych, a nie tworzyć izbę samorządową. Dziękuję za uwagę.

(Przewodnictwo obrad obejmuje wicemarszałek Ryszard Czarny)

Wicemarszałek Ryszard Czarny:

Dziękuję bardzo.

Proszę o zabranie głosu pana senatora Ireneusza Michasia, kolejnym mówcą będzie pan senator Ryszard Gibuła.

Senator Ireneusz Michaś:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Po tak wielu wystąpieniach merytorycznych pozwolę sobie na osobistą refleksję i na osobiste

spojrzenie na sprawę roli i miejsca Senatu w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Moje ugrupowanie wyborcze, Sojusz Lewicy Demokratycznej, opowiedziało się za jednoizbowym parlamentem. W Zgromadzeniu Narodowym przedstawiono szeroką argumentację. Ja jestem przeciwny temu pogładowi i tej argumentacji. Warto w tym miejscu przypomnieć, że większość projektów konstytucji opowiada się za dwuizbowością, jest to więc problem otwarty, który należy dyskutować.

Dobrze więc się stało, że w dzisiejszej debacie podnosimy tę kwestię. Wnioski z niej wypływające należy, moim zdaniem, przedstawić do dalszego postępowania konstytucyjnego. Niech Zgromadzenie Narodowe, a ostatecznie naród w referendum, a probuje rozwiązania, które zostaną wypracowane.

Miejsce parlamentu i jego rola musi być rozpatrywana w powiązaniu z innymi rozstrzygnięciami ustrojowymi. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej powinna tworzyć logiczną i spójną całość, gwarantując ochronę praw jednostki oraz sprawność demokratycznego państwa, w którym poszczególne władze mają ściśle określony zakres kompetencji.

Opowiadam się za utrzymaniem dwuizbowości polskiego parlamentu. Uważam ponadto, że dotychczasowa praktyka zdecydowanie potwierdziła i potwierdza przydatność Senatu w procesie legislacyjnym. Senat zakorzenił się w praktyce parlamentarnej i niewątpliwie pozytywnie wpływa na kształt ustaw stanowionych przez parlament.

Czy Polsce potrzebny jest Senat, jeśli zapewnione są pluralistyczne wybory do Sejmu? W Polsce jedna izba to sprawniejszy system legislacyjny i umocniona pozycja parlamentu wobec władzy wykonawczej. Tak twierdzą zwolennicy jednej izby. Twierdzą ponadto, że istnienie drugiej spowalnia proces ustawodawczy. Jednakże jednym tchem wymieniają sprzeczny argument, że działalność drugiej izby sprzyja doskonaleniu ustaw i wyłapywaniu ewidentnych pomyłek Sejmu.

Moim zdaniem, argument, iż istnienie drugiej izby doprowadza, jak to określają, do osłabienia czujności w pracach sejmowych, iż pozostaje korygujące oddziaływanie Senatu, potwierdza w pełni potrzebę istnienia drugiej izby. Z kolei odpowiedź na pytanie, czy ma uzasadnienie istnienie drugiej izby, która stanowi przybliżone odwzorowanie polityczne izby pierwszej, a tak stało się w wyniku wyborów w 1993 r., może być tylko jedna. Tak, jest takie uzasadnienie. By nie być gołosłownym, odwołam się do przykładu sprzed kilku tygodni. Przypomnijmy sobie niedawną historię ustawy o tajemnicy państwowej. Sejm ją uchwalił głosami koalicji, a później przyszła chwila refleksji. I te same siły polityczne,

(senator I. Michaś)

które w Sejmie ustawę poparły, w Senacie głosowały za jej odrzuceniem w całości.

Parlamentey w wielu państwach składają się z dwóch izb. Taką też strukturę posiada obecnie polski parlament. Rola Senatu jest istotna i nic nie wskazuje, aby miała maleć. Wręcz odwrotnie, jego kompetencje należy poszerzyć, szczególnie o aktywne ustawodawstwo oraz rolę kontrolną. Powszechne doświadczenie wskazuje, że w procesie stanowienia prawa rola izby wyższej jest niezbędna. Dziękuję.

Wicemarszałek Ryszard Czarny:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Proszę o zabranie głosu pana senatora Ryszarda Gibułę. Kolejnym mówcą będzie pan senator Zbigniew Romaszewski.

Senator Ryszard Gibuła:

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie!

Przyjęcie konstytucji będzie najważniejszym politycznym wydarzeniem w historii kraju. Akt ten poprzedzony jest szeregiem debat nad wybranymi zagadnieniami konstytucyjnymi, obejmującymi zasadnicze kwestie ustrojowe państwa. Prace legislacyjne, związane z umiejscowieniem parlamentu w strukturze naczelnych organów władzy państwowej wchodzi w decydującą fazę. Nadchodzi pora na rozstrzygnięcie głównych kwestii spornych. Jedną z nich jest sprawa struktury parlamentu – czy będzie on jednoizbowy czy dwuizbowy – oraz jaki będzie charakter izb. Należy stwierdzić, że budując realny kształt polskiego parlamentu, podejmujemy działania na żywej materii społecznej, a zatem konieczne jest uwzględnienie zarówno siły tradycji, kształtu sceny politycznej, jak również realiów międzynarodowych, przy tym i pewnych oczekiwań społecznych.

Zainicjowana została szeroka debata społeczna wokół problemu utrzymania bądź zniesienia Senatu. Pochodną tej dyskusji jest kwestia uprawnień izby wyższej. Utrzymanie drugiej izby parlamentu i zdefiniowanie jej roli wymaga dogłębnego przemyślenia tego zagadnienia, zarówno z punktu widzenia partii politycznych, jak i wyborców.

Nie podejmując się rozstrzygnięcia zagadnienia, czy parlament ma być jednoizbowy czy dwuizbowy, skupię się tylko na kilku kwestiach, które, moim zdaniem, mają zasadnicze znaczenie dla projekcji przyszłych rozwiązań w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Kwestia pierwsza to wylanianie reprezentantów narodu, zasiadających w Senacie. Przyznam, że, według mnie, właściwszy byłby system większościowy. W takim systemie występuje wysoki

stopień identyfikacji wyborcy z wybieranym przez niego senatorem. Jest to przesłanka bardzo istotna, gdyż w naszych warunkach, aby zostać senatorem, trzeba zdobyć od kilkudziesięciu do kilkuset tysięcy głosów. Rozwiązanie większościowe w znakomity sposób podnosi autorytet senatora i eliminuje przypadkowość wyboru, gdyż – oczywiście nie zamierzam tu deprecjonować żadnych wyników – znane są przecież przypadki otrzymania mandatów, akurat poselskich, po zdobyciu zaledwie kilkuset głosów.

Warto również podkreślić, że godne zachowania byłoby wybieranie senatorów w dotychczasowej liczbie, to znaczy po dwóch poza województwem katowickim i warszawskim, skąd wybiera się po trzech senatorów. Takie rozłożenie członków Senatu na mapie kraju powoduje możliwość lepszego wyartykułowania stanowisk województw małych, tych, które leżą przy granicach, i tych, które pozbawione są wielkich aglomeracji miejskich, mających wpływ na sprawy kraju. Prawdą jest to, że w skrajnych przypadkach, aby zostać senatorem z województwa katowickiego, trzeba mieć dziesięciokrotnie więcej głosów niż z łomżyńskiego. Ale zgadzam się również z pojawiającą się tezą, że taki właśnie rozkład terytorialny jest jedną z istotnych cech demokracji.

Wysoki Senacie! Kwestia druga, którą chciałbym podkreślić, to czas trwania kadencji Senatu oraz jego funkcje. Wśród wielu pomysłów na przyjęcie racjonalnej długości kadencji Senatu, pojawiają się i takie, które postulują: po pierwsze, dłuższą niż dotychczas kadencję Senatu, na przykład 5, 6 czy też 8 lat; po drugie, zachowanie ciągłości pracy Senatu poprzez jego połowiczną wymianę w połowie kadencji.

Takie rozwiązania są do przyjęcia pod warunkiem, że połowa senatorów będzie wybierana każdorazowo w czasie kolejnych wyborów do Sejmu. Pozostanie pytanie, jak ten system wdrożyć, od kiedy i od kogo zacząć. Jednym z rozwiązań, trudnym z uwagi na rozkład ludności w poszczególnych województwach, byłoby przyjęcie relacji procentowej głosów oddanych do tej pory w ostatnich wyborach parlamentarnych na senatora z danego województwa w stosunku do ogółu liczby mieszkańców danego województwa uprawnionych do głosowania. Zdaję sobie sprawę, że jest to pomysł bardzo kontrowersyjny i że tak jak tutaj jesteśmy w Senacie, nastąpiłaby polaryzacja dokładnie w połowie za i przeciw. Lecz nie ukrywam, że i w tym przejawia się pewna istota demokracji.

Mówiąc o funkcji Senatu przychyliam się do tych głosów, które przewidują dlań głównie funkcje kontrole. To Senat winien kontrolować proces stanowienia prawa tak, aby było ono zgodne z konstytucją i innymi prawami obowiązującymi w państwie. Być może, funkcje te należy rozsze-

(senator R. Gibuła)

rzyć na rząd, Najwyższą Izbę Kontroli, rzecznika praw obywatelskich i służby specjalne.

Ponadto pragnę podkreślić, że w nowym kształcie konstytucji relacje pomiędzy izbami parlamentu powinny być tak określone, aby na żadnym etapie stosunków wzajemnych nie budziły wątpliwości co do przypisanych im uprawnień.

I wreszcie ostatnia kwestia, moim zdaniem, również bardzo istotna, która znalazła już odzwierciedlenie we wniesionej inicjatywie. Chodzi mi tutaj o tryb tworzenia prawa, a w szczególności o tak zwany tryb pilny. W trakcie minionego okresu pracy tej kadencji Senatu często mieliśmy do czynienia z sytuacją, gdy rząd w trybie pilnym kierował projekty ustaw pod obrady parlamentu. Uchwalane ustawy trafiały do Senatu w trybie pilnym. Zbyt krótki, bo 7-dniowy termin przeznaczony dla Senatu był zaprzeczeniem starannej, dogłębnej i merytorycznej pracy nad ustawami. W konsekwencji dochodziło do tego, że ustawy uchwalane przez Senat zawierały błędy oraz sprzeczności, będące wynikiem nadmiernego pośpiechu. Wyrażane było nawet domniemanie, że kierując ustawy w trybie pilnym, rząd spodziewa się, iż przejdą one przez procedury legislacyjne w nie zmienionym kształcie. Być może właśnie takie są oczekiwania rządu. Uważam, że czas pracy Senatu nad ustawą wniesioną w trybie pilnym należy zwiększyć do 14 lub 21 dni.

Dzieląc się z Wysoką Izbą swoimi uwagami dotyczącymi ewentualnego kierunku zmian w konstytucji, ograniczyłem się do bardzo wąskiego kręgu kilku istotnych spraw, które warto wziąć pod uwagę, projektując kształt nowej konstytucji. Mam nadzieję, że w ten sposób dołożę swój drobny kamyczek do piramidy, jaką będzie nowa konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Dziękuję.

Wicemarszałek Ryszard Czarny:

Dziękuję bardzo.

Proszę o zabranie głosu pana senatora Zbigniewa Romaszewskiego. Potem wysłuchamy komunikatów.

Proszę państwa, chciałbym punktualnie o godzinie 13.00 ogłosić na 30 minut przerwę techniczną.

Senator Zbigniew Romaszewski:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Z dużą satysfakcją obserwuję fakt zbliżania się różnych stanowisk oraz to, że nasza dyskusja bez zbędnych antagonizmów i namiętności przebiega w atmosferze poszukiwania najlepszych rozwiązań. Myślę, że jest to element dobrze

świadczący o Senacie. Chciałbym zacząć od stwierdzenia, że Senat jako taki powstał w sposób jednak dość przypadkowy. Nasza debata nad rolą Senatu w systemie konstytucyjnym, ustrojowym państwa nie jest pierwsza, jaka się odbyła. Na ten temat mówiliśmy również w Senacie pierwszej kadencji. Jest to jednak debata niezwykle istotna. Tak się składa, że Senat, jako izba wybierana w wolnych wyborach, powstał w wyniku decyzji okrągłego stołu. Był pewnego rodzaju rekompensatą, formą przetargu wygranego za cenę powołania generała Jaruzelskiego na prezydenta. Był doraźnym rozwiązaniem wpływającym z rozmów okrągłostołowych. Wtedy konstytucyjna rola Senatu rzeczywiście nie była najistotniejszym problemem, który rozważono w Magdalence. W związku z tym w samej konstytucji i w trakcie rozwoju tej instytucji powstało wiele sprzeczności i niekonsekwencji. Sytuacja skomplikowała się jeszcze bardziej w wyniku wyborów 4 czerwca 1989 r. Wówczas rola Senatu w formie przewidzianej w porozumieniu uległa dalszym zmianom. Szersza refleksja nad tym, czy powinien być Senat i czym powinien on być, była mało popularna i właściwie przez długi czas starano się w jakiś sposób dezawuować Senat, obniżać jego rolę i znaczenie. Chciałbym jednak zwrócić uwagę panów senatorów, że mimo to w badaniach CBOS od początku istnienia obu izb obserwuje się paropunktową przewagę popularności Senatu nad Sejmem. Jeżeli na przykład Sejm zdobył 14 punktów, to Senat – 17 i odpowiednio, jeśli pierwszy – 17, to drugi – 20. Taka sytuacja utrzymuje się przez cały czas. Myślę, że jest to znaczące. W związku z tym warto zastanowić się, z czego ta przewaga wynika i jakie walory Senatu decydują o tym, że mimo wszystko jest w ocenie opinii publicznej bardziej popularny. Nie będę się już więcej odwoływał do badań CBOS, które wydają mi się dość ekstrawaganckie – na przykład porównywanie popularności prymasa, prezydenta, policji, wojska, Senatu, Sejmu – jednak taki fakt po prostu istnieje, dlatego należy go wziąć pod uwagę. Z czego on wynika? Moim zdaniem, o większej popularności Senatu decydują dwie rzeczy. Pierwsza rzecz to mandat senatora. Jest on, podobnie jak mandat poselski, wolny, ale równocześnie jest on osobisty, co oznacza, że wyborca wybiera samego senatora. W przypadku posła wybiera się określoną partię, a poseł występuje jako reprezentant pewnego ugrupowania politycznego. Senator reprezentuje siebie i swoich wyborców, w związku z tym mandat ma charakter osobisty. Druga rzecz również jest zasadnicza i ma duże znaczenie. Chodzi o to, że Senat nie posiada bezpośredniego odniesienia do władzy wykonawczej. Oznacza to, że w Senacie problem rozgrywek międzypartyjnych i walki o władzę nie ma tak istotnego znaczenia jak w Sejmie. A wiemy, że opinia pub-

(senator Z. Romaszewski)

liczna określa tego rodzaju rozgrywki mianem walki o stolki i jest do nich ustosunkowana zdecydowanie negatywnie. Na tym polega przewaga naszej izby. Po prostu nie mamy wpływu na władzę wykonawczą i może to jest dobre.

Dlatego należałoby się zastanowić, jaka powinna być rola Senatu, czy parlament powinien być jednoizbowy czy dwuizbowy. Oczywiście we wszystkich państwach federacyjnych parlamenty są dwuizbowe. Jest to pewnego rodzaju gwarancja zachowania suwerenności przez poszczególne składniki państwa federacyjnego. W naszym wypadku nie ma to większego znaczenia. Nie wyobrażam sobie, żebyśmy mogli tworzyć federację regionów, choć istniały i takie pomysły. Sądzę, że mimo wszystko jesteśmy od tego dosyć daleko, wobec czego musimy rozważać koncepcje, jakie przyświecają parlamentom dwuizbowym w państwach unitarnych. Myślę, że opierają się one w zasadzie na dwóch przesłankach: po pierwsze, na kwestii innej formy wyboru senatorów i posłów – to może być mianowanie, forma reprezentacji lokalnej, realizowana w ten lub w inny sposób; po drugie, na kwestii rozróżnienia funkcji izby niższej i Senatu. Myślę, że wokół tych dwu rzeczy powinniśmy się skoncentrować.

Jeżeli chodzi o wybór, to mówił już o tym pan senator Gibuła. W dużej mierze zgadzam się z jego poglądem. Jestem zwolennikiem obecnie obowiązującej ordynacji wyborczej do Senatu, choć w sposób drastyczny narusza ona zasadę proporcjonalności. Na przykład i Suwałki, i Katowice mają zbliżoną liczbę senatorów. Mimo to uważam, że jest to cecha charakterystyczna Senatu i powinna być ona utrzymana. Jest to pewnego rodzaju nadreprezentatywność Polski, którą się określa jako „Polskę B”, to znaczy Polskę małych miast, województw o niskim zaludnieniu. Sejm był, jest i będzie przede wszystkim reprezentacją środowisk w wysokiej mierze zaglomerowanych. Będą one miały w nim przewagę i będą zasadniczo przesądzały o sposobie widzenia funkcjonowania państwa polskiego. Sądzę, że opinia województw małych, o niskim zaludnieniu jest dla państwa polskiego nie mniej ważna. W moim przekonaniu, Senat powinien być miejscem, gdzie właśnie ta opinia się rodzi i gdzie jest prezentowana.

Jestem przeciwnikiem koncepcji samorządowej. Będę powtarzał z uporem maniaka myśl – być może schematyczną, ale dziś chyba bardzo istotną – że o roli samorządu w państwie będzie ciągle decydował budżet samorządu. O tym, jaka część budżetu państwa jest przekazywana samorządom – czy 20%, czy 18%, czy też może 30%, 50% i więcej – będzie decydował samorząd. Dzięki możliwości zasiadania w drugiej izbie nie będziemy w stanie tego zrekomensować. Potrzeba

uczestnictwa samorządów w procesie legislacyjnym jest dla mnie problemem dość wątpliwym. Z punktu widzenia społeczeństwa natomiast, możliwości bezpośredniego wybierania senatorów niczym nie da się zrekomensować. Chciałem też zwrócić państwa uwagę na fakt, iż społeczeństwo nie ma dużego wpływu na swoich przedstawicieli, poza senatorami i prezydentem. Ordynacja wyborcza sprawia, że posłowie wybierani są raczej jako reprezentanci partii politycznych. Poszczególne obywatel nie ma praktycznie żadnego wpływu na to, czy pan X będzie czy też nie będzie zasiadał w Sejmie. Na dodatek istnieje jeszcze lista krajowa i osoby najbardziej niepopularne też mogą nagle dostać się do tej izby. Tak więc przede wszystkim o jej obsadzie decydują kierownictwa partii.

Proszę państwa, wcale nie jestem temu przeciwny. Uważam, że Sejm powinien być izbą upartyjnioną, ponieważ partie polityczne są formą politycznej reprezentacji społeczeństwa. W moim przekonaniu, należałoby zachować nie tyle apolityczną izbę drugą, ile izbę odpartyjowaną. Polityką zajmujemy się i będziemy robić to dalej, przyjmując ustawy czy sprawując swoją funkcję. To w zasadzie moja druga i bardzo ważna teza. Być może dosyć rewolucyjna, skoro chcę widzieć Senat w jakiś sposób odpartyjowany, to znaczy taki, gdzie nie będzie przenoszona bezpośrednia walka polityczna partii z Sejmem. Dlaczego tak sądzę? Jakie są tego przyczyny? Chciałbym pójść dosyć daleko i zażądać od senatorów zawieszenia działalności partyjnej i likwidacji klubów politycznych. To nie znaczy, że senatorowie nie mieliby prawa tworzyć grup czy lobbingsów w określonych merytorycznie sprawach. Tyle tylko, że grupy te w zależności od danego przedmiotu mogłyby się zmieniać. Na przykład inna grupa prezentowałaby problemy dotyczące subsydiowania rolnictwa, a inna – kwestię oddłużenia banków. Wtedy by się to zupełnie inaczej kształtowało w izbie, bo ustalone grupy nie byłyby związane z partiami politycznymi. Dlaczego? Dlatego, że, moim zdaniem, przeniesienie systemu klubów politycznych z Sejmu do Senatu albo powoduje zbędność drugiej izby, albo jej szkodliwość. Proszę państwa, jeżeli mamy identyczne kluby polityczne w Sejmie i w Senacie, a należy spodziewać się, że w wypadku orientacji politycznych proporcje kształtują się bardzo podobnie, to transmisja przynajmniej w zasadniczych kwestiach jest prawie bezpośrednia. I w tym momencie powstaje pytanie: po co jest Senat? Ale dopuśćmy możliwość, że jest akurat odwrotnie, że to w Senacie zaczynają dominować kluby opozycyjne. Wtedy jest jeszcze gorzej, bo w tym momencie powstaje konflikt pomiędzy dwoma izbami.

Dlatego chciałbym powtórzyć raz jeszcze, że, w moim przekonaniu, należałoby przede wszystkim zwiększyć niezależność senatorów i umo-

(senator Z. Romaszewski)

zliwić im spełnianie funkcji polegających na refleksji nad ustawami i ich analizie merytorycznej bez bezpośredniego odwoływania się do interesów politycznych poszczególnych ugrupowań. To pierwsza sprawa.

Druga to kwestie legislacyjne. Jestem tutaj zwolennikiem propozycji pana marszałka, to znaczy aktywnej roli Senatu. Oczywiście ta forma inicjatywy ustawodawczej Senatu, która obowiązuje w tej chwili, właściwie nie bardzo ma sens w przyszłym Senacie, bo praktycznie jest nie do wykorzystania, odgrywa minimalną rolę. Uważam, że 15, 20 czy 10 senatorów powinno mieć prawo inicjatywy ustawodawczej. Ale skorzystalbym też z formy, którą mieliśmy dotąd, że inicjatywy senatorów mogły być wnoszone do Senatu jako do pierwszej instancji. Inicjatywa prezydencka, w moim przekonaniu, również powinna być rozpatrywana w Senacie jako pierwszej instancji, podobnie jak – mam nadzieję, że to zostanie przyjęte – inicjatywy społeczne. Inicjatywy sejmowe czy rządowe natomiast przechodziłyby przez Sejm. W tym momencie izby stawałyby się w jakiś sposób wymienne. Oczywiście, w pewnych granicach.

Co do kwestii odrzucania poprawek to można tutaj mówić o tym, czy ma to być zwykła większość, czy bezwzględna większość, czy też 2/3 obecnych. Jestem zwolennikiem 3/5, ale to nie są rzeczy, które w ogóle dają się uzasadnić, to raczej problem ogólnej kultury parlamentarnej. Podkreśliłbym tutaj raczej rozbudowę więzi, rozbudowę kontaktów pomiędzy Sejmem a Senatem. W związku z tym widziałbym jako obligatoryjną obecność przedstawiciela Senatu na posiedzeniach komisji sejmowych. I odwrotnie, obecność przedstawiciela tamtej izby przy rozpatrywaniu ustaw skierowanych do nas przez Sejm. To są funkcje legislacyjne. Rzeczy szczegółowych mamy bardzo dużo. W związku z charakterem apartyjnym Senatu, o którym mówiłem, powinny być rozbudowane funkcje kontrolne tej izby.

Proszę państwa, to dosyć szczególne, że rząd – powołany przez określony Sejm, w określony sposób zbudowanymi większościami – następnie powołuje w sposób parytetowy komisje, które mają rozpatrywać prawidłowość działania tego rządu. To coś nie tak. Dlatego byłbym skłonny uważać, że to właśnie odpartyjniony Senat powinien powoływać komisje specjalne, komisje odpowiedzialności konstytucyjnej na wniosek Sejmu, prezydenta lub z własnej inicjatywy w momencie zawieszenia działalności politycznej. Oczywiście każdy ma tu własne poglądy polityczne, ale to nie to samo co dyscyplina i działalność partyjna. W tym momencie wyniki działania tych komisji będą znacznie bardziej wiarygodne.

Na zakończenie chciałbym jeszcze raz podkreślić fakt, że nasze poglądy są w dużej mierze zbieżne. Szkoda, że nie zaczęliśmy wcześniej naszej debaty, bo być może bylibyśmy w stanie posunąć się dalej nawet w szczegółach, które nas teraz różnią. Dziękuję bardzo. (Oklaski).

Wicemarszałek Ryszard Czarny:

Dziękuję bardzo.

Pani senator Kustrzeba. Proszę uprzejmie o komunikaty.

Pierwszą mówczynią po przerwie będzie pani marszałek Kuratowska.

Senator Sekretarz Wanda Kustrzeba:

Komunikat dotyczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej: komisja zbierze się teraz, bezpośrednio po ogłoszeniu przerwy w sali nr 217 w celu rozpatrzenia ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

Komunikat dotyczący posiedzenia Komisji Gospodarki Narodowej: dzisiaj o godzinie 15.00 w sali nr 23, w budynku G odbędzie się spotkanie z senatorami Republiki Rumunii.

I komunikat Klubu Senatorów PSL: w czasie drugiej przerwy, po godzinie 15.00 odbędzie się zebranie klubu w sali nr 102.

Wicemarszałek Ryszard Czarny:

Dziękuję bardzo.

Panie i Panowie Senatorowie, ogłaszam przerwę do godziny 13.30.

Pragnę również poinformować, że sprawozdanie telewizyjne z obrad Wysokiej Izby trwa do godziny 15.00. Dziękuję bardzo.

(Przerwa w obradach od godziny 13 minut 04
do godziny 13 minut 37)

Marszałek Adam Struzik:

Wznawiam obrady, proszę o zajęcie miejsc.

Panie i Panowie Senatorowie, w związku z problemem nakładania się terminów posiedzeń Senatu i komisji konstytucyjnej, i z wnioskami w tej sprawie, chcę poinformować, że otrzymałem w czasie przerwy list podpisany przez przewodniczącego komisji konstytucyjnej, pana posła Aleksandra Kwaśniewskiego, o następującej treści:

„Szanowny Panie Marszałku! W związku z dyskusją na dzisiejszym posiedzeniu Senatu w sprawie terminu obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i jego kolizji z obradami Senatu w dniach 8 i 9 grudnia wyjaśniam, iż decyzje w sprawie harmonogramu prac komisji konstytucyjnej podjęła komisja w dniu 8 wrześ-

(marszałek A. Struzik)

nia 1994 roku. Jako przewodniczący komisji zwróciłem się do marszałków obu izb o nieorganizowanie w tych dniach obrad plenarnych i posiedzeń komisji obu izb. Wyrażam żal, iż mimo tego doszło do kolizji terminowej. Proszę pana marszałka o przekazanie tej informacji paniom i panom senatorom”.

Tutaj jest jeszcze fragment mówiący o tym, że pan poseł Kwaśniewski żałuje, iż nie został zaproszony na dzisiejsze posiedzenie.

Chcę wyjaśnić, Szanowni Państwo, że po pierwsze, pismo mówiące o tym, aby nie było kolizji w terminach, nigdy do Prezydium Senatu nie wpłynęło. Po drugie, nawet gdyby wpłynęło, to z powodu obowiązujących terminów konstytucyjnych nie mogłoby nic zmienić, bowiem cykl naszej pracy zależy od pracy Sejmu. Nasze 7-dniowe terminy są obowiązujące, zwłaszcza w wypadku ustaw pilnych, których mamy, jak państwo wiedzą, 4. Następna sprawa: jeżeli posiedzenie komisji konstytucyjnej jest organizowane w czwartek lub w piątek, to zawsze koliduje z posiedzeniem Sejmu albo Senatu. Na koniec bardzo żałuję, że pan przewodniczący Kwaśniewski nie uczestniczy dzisiaj w naszym posiedzeniu i że nie wsłuchuje się w opinie Senatu na temat rozwiązań konstytucyjnych.

Przystępujemy do debaty.

(Senator Mieczysław Włodyka: Przepraszam, w kwestii formalnej, czy można?)

Myślę, że nie będziemy już na ten temat dyskutować. Wyjaśnię już dosyć, Panie Senatorze. Przejdźmy do spraw merytorycznych.

(Senator Mieczysław Włodyka: Chciałem spytać, czy pan marszałek dowiedział się z tego listu, że pan przewodniczący chce być na naszych obradach?)

Proszę o zabranie głosu panią marszałek Zofię Kuratowską.

Senator Zofia Kuratowska:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Właściwie niemal wszystkie dzisiejsze wypowiedzi, poza jedną, wskazywały, że istnienie drugiej izby polskiego parlamentu jest potrzebne. Dodam, że, według mnie, jest nie tylko potrzebne, ale konieczne, pożyteczne i w pełni uzasadnione.

Od razu, na początku, chciałabym się ustosunkować do propozycji, zgodnie z którą Senat byłby izbą samorządową. Według mnie w tej propozycji jest oczywiste *contradictio in adiecto*, bowiem izba parlamentu to ciało prawodawcze, a nie wykonawcze. Następuje tu pomieszanie pojęć, co już któryś z panów sygnalizował.

Skoro uznajemy, że druga izba jest potrzebna, powstaje co najmniej kilka problemów, które muszą być rozstrzygnięte w ustawie konstytucyj-

nej, aby Senat mógł spełniać należną tej izbie ważną rolę w systemie parlamentarnym w Polsce. Te problemy to: charakter i kompetencje Senatu, długość kadencji, wreszcie sposób wyłaniania kandydatów i tryb ich wyboru.

Jeżeli chodzi o pierwszą sprawę, wiele osób również już o tym mówiło, to nie ulega wątpliwości, że Senat, w przeciwieństwie do Sejmu, nie powinien być uwikłany w bieżącą politykę i w najrozmaitsze interesy partyjne. Tak na przykład Senat nie bierze i nie powinien brać udziału w powoływaniu i odwoływaniu rządu. Nie oznacza to oczywiście braku na tej sali polityki i politycznych poglądów senatorów, lecz nie powinny być tu obecne polityczne partyjne interesy, co bardzo dobrze uzasadnił pan senator Romaszewski.

Chciałabym, mimo że była już o tym mowa w wypowiedzi senatora Romaszewskiego i w innych również, zacytować pana profesora Findeisen, senatora pierwszej i drugiej kadencji, którego zdanie w najrozmaitszych sprawach wysoko sobie cenię. Pan profesor Findeisen pisał, że należy oczekiwać od Senatu troski o długofalową politykę państwa, o jego sprawy ustrojowe w szerokim rozumieniu tego pojęcia, w oderwaniu od sympatii bądź antypatii dla aktualnie działającego rządu, z dala od starań o przejęcie czy utrzymanie władzy. W tej sytuacji większą rolę odgrywałyby wiarygodność każdego z senatorów i ich społeczna pozycja. Tak więc senatorowie nie powinni podlegać dyscyplinie klubowej i winni głosować – tak to zresztą jest w regulaminie – zgodnie ze swoim przekonaniem i sumieniem.

Senat musi szerszej niż Sejm patrzeć na tworzone prawo. Oczywiście uważam, że trzeba, by w zakresie kompetencji Senatu leżały prace nad ustawami kierowanymi z Sejmu. Poprawki zgłaszane przez Senat winny być przede wszystkim merytoryczne, a nie tylko formalne. Odrzucenie poprawek Senatu w Sejmie powinno następować większością 2/3 głosów.

Inicjatywa ustawodawcza także powinna pozostać przy Senacie, a Sejm winien zostać zobligowany do rozpatrzenia kierowanego z Senatu projektu ustawy w określonym czasie. Nie mówię tu oczywiście o żadnym trybie bardzo szybkim, ale niech będzie to powiedziane, że to są, powiedzmy, 3 miesiące na przygotowanie do plenarnego posiedzenia. Nie może pozostać taka sytuacja, w której kierowane przez Senat projekty w ogóle nie są rozpatrywane przez Sejm i trafiają do archiwum.

Następnie, Senat powinien podejmować inicjatywy i debaty w sprawach o długofalowych konsekwencjach. Szczególnie takich, które na ogół nie są przedmiotem bieżących zadań Sejmu, jak kultura, nauka, ochrona środowiska, stan biologiczny społeczeństwa, sprawy międzynarodowe, w szczególności stosunki z sąsiadami,

(senator Z. Kuratowska)

wreszcie, co uważam za niezwykle istotne, w sprawach praw człowieka i praworządności. To nie jest przypadek, że właśnie w Senacie działa Komisja Praw Człowieka i Praworządności. Praworządność, pozbawiona elementów aktualnej politycznej sytuacji w kraju, powinna być najważniejszą sprawą dla Senatu, sprawą, za którą solidarnie byliby odpowiedzialni wszyscy senatorowie, niezależnie od ich opcji politycznych.

Senat powinien powoływać lub opiniować kandydatów na stanowiska, które decydują o przyszłości kraju, także oczywiście rzecznika praw obywatelskich, a nie o bieżącej polityce. Ale nie chciałabym mówić o szczegółach. Powinny też być wyraźnie wzmocnione funkcje kontrolne Senatu. Mówił o tym senator Romaszewski. Jest to sprawa bardzo ważna, chodzi między innymi o kontrolę realizacji podpisywanych konwencji i umów międzynarodowych.

Przechodząc do kwestii długości kadencji, powiem krótko, niewątpliwie powinna to być kadencja dłuższa niż Sejmu – i trwać 6 lub 8 lat. Przy tym Senat nie powinien podlegać rozwiązywaniu razem z Sejmem. Może bowiem odegrać ważną i istotną rolę w okresie przerwy, po ewentualnym rozwiązaniu Sejmu przez prezydenta, do wyborów i powołania nowego Sejmu. W tym czasie Senat mógłby na przykład opiniować, akceptować międzynarodowe traktaty i umowy zawierane przez rząd i zajmować się wieloma innymi sprawami.

Jeżeli chodzi o sposób wyboru senatorów, to naturalnie w całej tej filozofii Senatu mieści się ordynacja większościowa. Sądzę, że senator powinien być wybierany powyżej 50% głosów ogółu biorących udział w wyborach, a więc w dwóch turach. Wybory winny być bezpośrednie i powszechne. Przy tym proponuję dwa warianty, jeden z nich z podwariantami. Pierwszy wariant: cały Senat byłby wybierany w takich właśnie – bezpośrednich i powszechnych – wyborach. Jakże tu mogą być – podaję do rozważenia – podwarianty?

Pierwszy – wybory takie jak obecnie, to znaczy senatorowie wybierani w poszczególnych województwach. I drugi, znacznie trudniejszy, który w pierwszej chwili wywoła na pewno państwa opór, ale, proszę, aby się nad tym zastanowić. Taki mianowicie, żeby senatorowie byli senatorami całej Rzeczypospolitej, a nie senatorami warszawskimi, łódzko-świętokrzyskimi czy krakowskimi, a więc byli wybierani w całym kraju. Jest to bardzo trudna sprawa wymagająca określonych przygotowań. Jednakże dawałoby to gwarancję, że wybierani ludzie mają rzeczywiście bardzo wysoki autorytet społeczny.

I wreszcie drugi wariant, według którego 75% lub 80% Senatu byłoby wybierane, według obecnej ordynacji lub zaproponowanej przed chwilą

ordynacji z dwoma wariantami, w powszechnych i bezpośrednich wyborach na całą kadencję, a 25% lub 20% w wyborach pośrednich. Senatorowie wybierani w wyborach pośrednich byliby przedstawicielami określonych środowisk, na przykład samorządowych – wyłaniany przez Krajowy Sejmik Samorządowy – mniejszości narodowych, emeryckich, osób niepełnosprawnych, i jeszcze innych – wyłaniany przez ich organizacje, oczywiście w określonej proporcji. Ta część Senatu, czyli 1/4 czy 20%, byłaby wymieniana po połowie kadencji. Nie byłoby wtedy tego, o czym mówił tutaj senator Gibuła: pewnego konfliktu i niepokoju, dlaczego połowa senatorów, wybieranych według tych samych zasad co wszyscy, jest wymieniana po połowie kadencji. Wydaje mi się, że mieszany sposób wybierania senatorów, który podaję pod rozwagę, gwarantowałby rzeczywisty udział ważnych społecznie organizacji czy ciał, takich jak ciała samorządowe, w Senacie i w debatach senackich.

Chciałabym też, jeżeli mówiłam o rodzaju polityczności, jaką powinien reprezentować Senat, poprzeć to, co powiedział senator Romaszewski, to znaczy, aby senatorowie na czas kadencji zawieszali swoje funkcje czy działalność partyjną. Nie oznacza to przecież zmiany ich poglądów politycznych, zawsze bowiem pozostaną w jakiś sposób związani ze swoimi ugrupowaniami.

Myszę, że to, co przedstawiłam, może usatysfakcjonować zarówno zwolenników silniejszej reprezentacji i wzmocnienia samorządów, jak i pewne słabe środowiska, emerytów czy osób niepełnosprawnych. Moją intencją jest, ażeby autorytet przyszłego Senatu, Senatu który zapiszemy w konstytucji, był jak najwyższy. I żeby nie była to izba do załatwiania doraźnych spraw i powielania pracy Sejmu z niewielkimi, często bardzo formalnymi i redakcyjnymi poprawkami. Dziękuję bardzo. (Oklaski).

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Proszę o zabranie głosu panią senator Alicję Grześkowiak. Następny będzie pan senator Henryk Makarewicz.

Senator Alicja Grześkowiak:

Panie Marszałku! Wielce Szanowne Panie i Panowie Senatorowie!

„Wielka jest tradycja Senatu w Polsce” – słowa te wypowiedział Naczelnik Państwa Józef Piłsudski na pierwszym posiedzeniu Senatu, który został w Rzeczypospolitej Polskiej przywrócony konstytucją marcową.

Dzisiaj chciałabym przedstawić Wysokiemu Senatowi tylko jeden z problemów dotyczących Senatu, wierząc, że będzie jeszcze okazja do debaty nad innymi problemami. Mianowicie ar-

(senator A. Grześkowiak)

gumenty przemawiające za Senatem, chociaż z wielką satysfakcją odnotowuję, że konieczność istnienia Senatu widzą właściwie prawie wszyscy zabierający głos senatorowie. Te argumenty, które przemawiają za Senatem, mają, w moim przekonaniu, charakter racji historycznych, prawnych, politycznych i prawnopównawczych.

Racje historyczne nakazują widzieć w Senacie instytucję, której trwanie jest dłuższe nawet od izby poselskiej, bo Senat istniał już od połowy XIV wieku, początkowo jako Rada Królewska. Jest więc Senat izbą wpisaną w wielowiekową tradycję polskiego parlamentaryzmu. Parlament Polski niepodległej winien kontynuować polską tradycję, winien być jej przedłużeniem, dalszym, ewolucyjnym ciągiem. Senat winien więc istnieć z tych powodów.

Po odzyskaniu niepodległości, po ponadwiekowej niewoli powołano Senat w konstytucji marcowej. Jego restytucję poprzedziła ostra debata, której odbiciem, jakby kalką, jest debata współcześnie toczona. I wówczas, tak jak dzisiaj, z zaciekłym sprzeciwem wobec Senatu wystąpiły siły lewicowe, widzące w Senacie instytucję antydemokratyczną. Socjalista Niedziałkowski uważał, że izba wyższa pełnić będzie rolę hamulca polskiej demokracji, będzie otwierać wrota dla możliwości reakcyjnych na przyszłość, przygotowywać grunt dla uwstecznienia naszego narodowego życia. Pisał, że nad kolebką Senatu wpisane już są słowa zagłady, rzucone w twarz ustrojowi kapitalistycznemu.

Senat został jednak wprowadzony do konstytucji marcowej dzięki porozumieniu jego zwolenników z PSL. Dla komunistów był zawsze solą w oku. Dowodzi tego dalsza jego historia w Polsce Ludowej. W czerwcu 1946 r. odbyło się tak zwane referendum ludowe. Pierwsze pytanie w referendum brzmiało: czy jesteś za zniesieniem Senatu? Komuniści, stawiając to pytanie, przekonani byli o niepopularności tej izby w społeczeństwie i liczyli na to, że przyprą do muru PSL Stanisława Mikołajczyka. Rozpętali propagandę antysenacką. Gomułka wywodził, że Senat trzeba znieść, bo: „każda ustawa poprawiana przez Senat była gorsza z punktu widzenia interesów mas pracujących”, a „Trybuna Wolności” pisała wówczas, że izba wyższa jest zawsze orężem sił wstecznych. Plenum Komitetu Centralnego PPR stwierdziło, że partia wypowiada się za zniesieniem Senatu celem konsekwentnego urzeczywistnienia demokracji przez skupienie władzy ustawodawczej w Sejmie, który stać się ma wyrazem władztwa ludu. Komunistyczne plakaty agitowały: jeśli chcesz dobić sanację, postaw krzyżyk na Senacie.

Plany zniesienia Senatu zostały skomplikowane przez dwa wydarzenia: przegrane we Francji referendum w sprawie zniesienia Senatu, zainicjowane przez komunistów oraz ostateczna decyzja PSL, aby głosować przeciwko zniesieniu Senatu. W rezultacie pozostała tylko możliwość sfalszowania wyników referendum, co też uczyniono. Stalinowska konstytucja, narzucona przez komunistów narodowi, obca jego kulturze, tradycji, duchowi nie uznawała Senatu, trudno więc z niej wywodzić polską tradycję parlamentarną z parlamentem jednoizbowym.

Senat został w Polsce przywrócony w 1989 r. na podstawie umowy zawartej przy okrągłym stole. Już sam zamysł przywrócenia Senatu, a nie utworzenia na przykład izby pracy czy izby samorządowej, których powołanie lansowali niektórzy przed wojną, dowodzi, iż zdano sobie sprawę ze znaczenia Senatu w prawdziwej polskiej tradycji parlamentarnej. Dzisiaj odzywają się głosy, że Senat, jako instytucja okrągłego stołu, nie ma racji bytu, bo przeżyły się ówczesne układy. Gdyby przyjąć taki schemat myślenia, trzeba byłoby też zakwestionować urząd prezydenta, również przywrócony przy okrągłym stole. Czyżby głosiciele tego hasła nie znali historii, nie wiedzieli, że Senat w Polsce ma kilkuwiekową tradycję?

Racje natury prawnej nakazują widzieć w Senacie konieczne ogniwo procesu legislacyjnego, organ stanowiący prawo w dwufazowym procesie: podstawowym, prowadzonym przez Sejm, i kontrolnym, wykonywanym przez Senat. Władza ustawodawcza ma moc stanowienia prawa powszechnie obowiązującego, a więc wiążącego wszystkich obywateli, stąd tak ważna jest jakość stanowionego prawa. Za Senatem przemawiają argumenty prawne, w tym także sama technika ustawodawcza. Druga izba działa w procesie legislacyjnym jako instancja rewizyjna, stojąca na straży celowości, jasności i poprawności uchwalanych ustaw. Tworzone prawo musi zostać skontrolowane, zanim nabierze mocy obowiązującej, musi istnieć możliwość poprawienia błędów formalnych i nieprawidłowości merytorycznych, możliwych przecież w każdym wytworze ludzkiego umysłu.

Senat zapobiega uchwaleniu nieprzemysłanego czy niewykonalnego prawa. Rozważanie ustawy w dwóch izbach daje gwarancję lepszego zbadania sprawy, lepiej chroni przed złym prawem niż jego stanowienie tylko w jednej izbie. I nie jest rzeczą najważniejszą, by jakaś ustawa była jak najszybciej uchwalona. Daleko ważniejszą sprawą jest, by ustawa rzeczywiście odpowiadała potrzebom społeczeństwa. Jest wręcz konieczne, by każda ustawa uchwalana przez Sejm po pewnym czasie została poddana ponownemu rozpatrzeniu przez Senat, by w ten sposób uniknąć łatwych pomyłek, niedokładności, zbyt

(senator A. Grześkowiak)

pośpiesznych, pod wpływem określonego nastroju towarzyszącego powziętym decyzjom.

Senat pożądany jest także i dlatego, by zapobiec zbyt dużemu wpływowi rządu, a więc władzy wykonawczej, na treść prawa. Kontrola legislacyjna ustawy powinna następować jeszcze w procesie tworzenia prawa przez parlament i powinna być dokonywana przez izbę inną niż ta, która ustawę stanowi. Gdy się samemu coś tworzy, trudno w tym dostrzec błędy, nie rozwiązuje więc sprawy nawet kilkakrotne czytanie projektu ustawy w Sejmie, gdyż czytającymi są zawsze te same osoby. Potrzebna jest kontrola czyniona przez izbę drugą, a ustawa będzie wspólnym dziełem obu izb.

Dotychczasowa praktyka legislacyjna, mierzona błędami ustaw poprawianych przez Senat, wykazuje ponad wszelką wątpliwość, że ciało ustawodawcze złożone z samej izby poselskiej nie jest w stanie zadośćuczynić swym wielkim zadaniom tworzenia prawa. Nie rozwiązuje w pełni problemu kontroli jakości prawa ani weto prezydenta, ani kontrola Trybunału Konstytucyjnego, nie dają one bowiem bezpośredniej możliwości poprawiania prawa w trakcie jego stanowienia. Tylko druga izba parlamentu ma taką możliwość.

Za Senatem przemawiają także racje natury politycznej. Już w 1919 r. Józef Buzek pisał, uzasadniając sens istnienia Senatu, że: „lud pragnący sprawować najwyższą władzę w państwie nie może władzy tej przekazać jednemu organowi, na przykład Sejmowi jednoizbowemu, organ taki nadużywałby bowiem z pewnością tej władzy na własne cele i przeciwko ludowi. Wprawdzie musi być izba poselska głównym motorem życia politycznego, z drugiej jednak strony powinna ona być kontrolowana przez inne organy, także pochodzące z woli ludowej. Takim organem jest Senat. Władza ustawodawcza jest najwyższą władzą w państwie, jest to władza całkowicie niezależna w odróżnieniu od pozostałych dwóch władz, które zawsze zależą jednak od ustaw uchwalanych przez parlament. Gdyby więc ta nieograniczona władza ustawodawcza należała do jednej tylko izby, bardzo wielkie byłoby niebezpieczeństwo nadużywania tej władzy. Nad izbą tą nie byłoby żadnej kontroli, nie miałaby ona żadnej przeciwwagi. System dwuizbowy jest szczególnie teraz Polsce potrzebny ze względów politycznych. Jest Senat bowiem potrzebny w tych państwach, w których życie polityczne na szerszą skalę dopiero rozwijać się zaczyna.

Za Senatem przemawia również i to, że w państwach rządzonych parlamentarnie izba wyższa spełnia w części zadania reprezentacji narodowej wtenczas, gdy stronnictwa polityczne są jeszcze słabo rozwinięte i gdy wskutek tego izba poselska

jest tak rozbita, iż nie jest w stanie wytworzyć stałej i silnej woli narodowej”. Tyle cytat z Buzka.

Senat, na równi z izbą poselską, w takiej sytuacji jest reprezentantem narodu i może spełniać te funkcje polityczne, do których sprawowania izba poselska jeszcze nie dorosła. Senat, przy ostrych sporach między Sejmem a rządami lub prezydentem, pełnić może funkcję łagodzącą konflikty, będąc w takich sytuacjach rozjemcą. Właściwie sprawowana przez Senat funkcja kontrolna może także zapobiegać nadużywaniu przez prezydenta prawa wetowania ustaw i używania go do celów politycznych pod pozorem błędów prawnych ustawy, zaś izbę poselską może stymulować do większej odpowiedzialności za tworzone prawo.

Senat jednak może te funkcje pełnić tylko wtedy, gdy będzie organem mniej poddanym wpływom i zmiennym nastrojom politycznym, niż ma to miejsce w izbie poselskiej, gdzie winny mieć odbicie wpływy i nastroje polityczne społeczeństwa. Stąd potrzeba zmian dotyczących wyborów do Senatu i czasu trwania jego kadencji.

I wreszcie za Senatem przemawiają argumenty prawnoporównawcze. System dwuizbowy obowiązuje niemal we wszystkich znaczniejszych państwach Europy i świata, w państwach o wielowiekowej i rozwiniętej demokracji. Tak stanowcza przewaga systemu dwuizbowego świadczy o jego wewnętrznej wyższości nad systemem jednoizbowym. Fakt istnienia systemu dwuizbowego w większości krajów dowodzi jego zalet i potrzeby w państwie. System jednoizbowy istnieje w zasadzie tylko w małych państwach i nie jest prawdziwa opinia, iż współcześnie jest tendencja do znoszenia dwuizbowości parlamentu. Izby wyższe zostały powołane także w niektórych parlamentach państw Europy Środkowej i Wschodniej po upadku komunizmu.

Wszystkie te wyłożone Wysokiej Izbie argumenty, a jest jeszcze wiele innych, przemawiają za istnieniem Senatu. Wzięła je pod uwagę senacka komisja konstytucyjna, wprowadzając do projektu konstytucji drugą izbę parlamentu. Senat jest Rzeczypospolitej potrzebny. Sposób jego powoływania i jego kompetencje pozostają jednak problemami otwartymi.

Myślę, że znana jest państwu wizja tej sprawy, zapisana w senackim projekcie konstytucji z czasów pierwszej kadencji. Jeżeli ktoś z państwa jej nie zna, to chciałabym prosić o zapoznanie się z nią. Dość podobne rozwiązanie kwestii Senatu znajduje się również w obywatelskim projekcie konstytucji opracowanym przez „Solidarność”.

Gdy studiuje się projekty konstytucji Polski międzywojennej, wraz z odpowiedziami na ankietę konstytucyjną, gdy czyta się stenogramy z debat nad problemem Senatu, zwłaszcza sejmowych, gdy porównuje się je z obecnymi dyskusja-

(senator A. Grześkowiak)

mi, widać wiele zbieżności. Dzisiaj, tak jak i kiedyś, socjaliści, komuniści są z zasady przeciwni Senatowi. Ludowcy z zasady również nie chcą Senatu, ale biorąc pod uwagę doświadczenia Polski międzywojennej i powojennej można mieć nadzieję, że tak jak w przeszłości zaaprobują jego istnienie.

Podobnie jak kiedyś mówi się obecnie o potrzebie zmiany Senatu w izbę samorządową czy nawet izbę pracy, słowem *nihil novi sub sole*. Wszystkie stawiane wówczas argumenty można przytoczyć i teraz. Zostały one wtedy odrzucone jako bezzasadne i nieprawidłowe, bo Senat musi być Senatem, izbą rozważań, dzięki której kontroluje się prawo. Ma być izbą straży prawa.

Panie Marszałku! Wysoki Senacie! Nie podejmuję w tej izbie polemiki z przeciwnikami istnienia Senatu, ale z satysfakcją odnotowuję, że nie ma ich wielu. Cenną i ważną rzeczą jest to, że możemy nad kształtem Senatu i potrzebą jego istnienia dyskutować w atmosferze wysokiej kultury. Dziękuję bardzo. (*Oklaski*).

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Proszę pana senatora Henryka Makarewicza. Jako następny przemówi pan senator Grzegorz Kurczuk.

Senator Henryk Makarewicz:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Sprawa, nad którą się zastanawiamy, jest wielce złożona i niezwykle trudna. Jak długo by nie rozważać, jak wiele argumentów by nie uwzględnić, wciąż pozostaje otwarte pytanie: utrzymać Senat, czy zrezygnować z niego? Sądzę, że jednakowo łatwo można by przytoczyć tyle samo argumentów za, co i przeciw – za pozostawieniem Senatu w dotychczasowym stanie, który nie przynosi mu żadnej ujmę, jak i za konstytucyjnym odstąpieniem od niego.

Zwolennicy utrzymania Senatu, niezależnie od utrwalonej już tradycji i sentymentu do drugiej izby parlamentu, powołują się na jego ważną rolę w kształtowaniu i doskonaleniu prawa oraz nadrzędną funkcję ustawodawczą i kontrolną. Są oni w stanie wymieniać bardzo wiele powodów, żeby udowodnić, że Senat jest Polsce absolutnie niezbędny. Dowiodą, ile cennych inicjatyw ustawodawczych może Senat podjąć, ile luk, niedoróbek i usterek w stanowionym prawie może wyłowić w samą porę, dzięki czemu da się uniknąć istotnych błędów. Zwolennicy Senatu opowiedzą się też za potrzebą jego wzmocnienia, poszerzenia uprawnień, zwiększenia odpowiedzialności i kreatywnej roli. I mówiąc prawdę, trudno im odmówić racji. Bo rzeczywiście jest aż

nadto powodów, by przyszła Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wyznaczyła mu ważne miejsce, ważniejsze od tego, jakie zajmuje on obecnie.

Jednocześnie trudno bagatelizować wypowiedzi przeciwnie takiemu widzeniu roli i miejsca Senatu. Oponenti, powołując się na doświadczenia zagraniczne i polskie, uważają, że Senat jest zbędny, gdyż niepotrzebnie wydłuża proces legislacyjny i niejako demobilizuje Sejm, który pod nieobecność Senatu sam musiałby lepiej przykładać się do stanowienia dobrego prawa. Jego kreatywna w tym względzie funkcja z wielu powodów powinna być doskonała.

Zwolennicy zniesienia Senatu nie uważają, aby drobne uzupełnienia wzbogacające jego kompetencje czy też kosmetyczne zabiegi na rzecz wzmocnienia jego roli mogły sensownie ugruntować w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej miejsce drugiej izby. Oni uważają Senat za zbędny dla ustrojowej konfiguracji Polski.

Polskie Stronnictwo Ludowe jest za utrzymaniem Senatu, jednakże nie w jego obecnym kształcie i charakterze, a w formie wyższej izby samorządowej. Zgłaszamy tę propozycję nie od dzisiaj. Oczywiście, jest ona do dyskusji. Sądzę, że wspólnie znajdziemy kompromis. Przedkładamy taką propozycję z wielu powodów, o których za chwilę powiem, ale również dlatego, by wyjść naprzeciw rozbieżnym oczekiwaniom i opiniom co do Senatu i zasugerować możliwość pogodzenia obu stron, zjednania obu kierunków myślenia.

Za przekształceniem drugiej izby w izbę samorządową przemawia wiele ważkich argumentów. Pierwszy jest ten, iż stawiamy w Polsce na rozwój samorządności, upatrując w tym szansę na wszechstronny wzrost aktywności i zaradności społecznej, a także na przyszłe ukształtowanie dojrzałego systemu samorządowego.

Pragnę przytoczyć jeszcze drugi argument. Istniejący już samorząd, często nawet niezłe rozwinięty i ukształtowany w postaci naczelnej reprezentacji, ma bardzo nikłe kompetencje. Trudno uznać za ich zwiększenie zorganizowanie Krajowego Sejmiku Terytorialnego, ponieważ jest on pozbawiony uprawnień prawodawczych i wykonawczych. W praktyce pozostaje mu tylko formułowanie opinii, które zresztą nie są dla nikogo zobowiązujące. Koliduje to w sposób oczywisty zarówno z uprawnieniami niższych szczebli samorządu terytorialnego, jak też z intencją, która powinna przyświecać jego funkcjonowaniu na samej górze.

Mamy też samorząd gospodarczy, związkowy i zawodowy, oświatowy i socjalny, spółdzielczy czy też społeczno-kulturalny. Poza bardzo nielicznymi przypadkami, takimi jak izba lekarska, nie ma on żadnej przekładni prawnej ani ugruntowanego miejsca w strukturze zawodowej. Jest to w sumie zdeintegrowany układ samorządowy, w którym drzemie potężna siła społecznej i intelektualnej aktywności.

(senator H. Makarewicz)

Za trzeci ważki argument posłużyć może przekonanie o tym, że tkwiący w samorządzie wielki potencjał społeczny, intelektualny i zawodowy mógłby skupić się w wyższej izbie samorządowej, aby wywierać kreatywny wpływ programowy i legislacyjny na kształtowanie racjonalnych rozwiązań w zakresie prawa, gospodarki, spraw socjalnych czy kulturalno-społecznych. Gdyby wyższa izba samorządowa stała się wykładnią społecznego potencjału, byłaby w stanie z pożytkiem wykorzystać te potężne atuty.

Pozostaje otwarte pytanie: jaki zakres kompetencji miałyby tak skonstruowana druga izba parlamentu? Sądzę, że powinna jeszcze spełniać ona funkcje ustawodawcze, kreatywne i kontrolne. Powinna więc mieć większe kompetencje niż obecny Senat, na przykład prawo weta w sprawach związanych z różnymi formami samorządów. Na jego odrzucenie w Sejmie powinno być potrzebne 2/3 głosów przy obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów. Oczywiście, jeśli chodziłoby o określone sfery ustawodawcze, na przykład sprawy podatkowe, opłaty lokalne, planowanie przestrzenne, prawo budowlane, ordynacja wyborcza do rad gmin czy ustawa budżetowa.

Senat, jako izba samorządowa, powinien mieć szersze kompetencje w zakresie powoływania składu kolegium Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, rzecznika praw obywatelskich. Senatorowie powinni mieć prawo do składania interpelacji i zapytań do członków rządu, szczególnie zaś tych, którzy są odpowiedzialni za współpracę z samorządami. Członkom tej izby na pewno należałoby nadać prawa interpelacji parlamentarnych, zaś niektórym komisjom uprawnienia obligujące rząd do rozpatrywania ich opinii i wniosków.

Wyposażenie wyższej izby samorządowej, odpowiednie do rangi jej uprawnień, nie może być sprawą łatwą. Jest to jednak konieczne tak ze względu na ugruntowanie rangi drugiej izby parlamentu, jak i na jej miejsce w ustroju państwa. Ogółowi społeczeństwa powinno bowiem przyświecać przeświadczenie, że mandatarjusze wyższej izby samorządowej są reprezentantami całego narodu, a nie poszczególnych rodzajów samorządu.

Jest wreszcie inna trudna sprawa – wybory. Jak wyłonić mandatarjuszy do wyższej izby samorządowej? Stworzenie systemu wyborczego mogłoby się różnić dość istotnie od obowiązującego w wyborach parlamentarnych. Kadencje obu izb parlamentarnych nie muszą się przecież pokrywać. Uważam, że wybory do wyższej izby samorządowej, z uwagi na ich charakter, mogłyby się odbywać wraz z wyborami do rad gmin

i samorządu terytorialnego. Zwłaszcza w pierwszym okresie – otwarcia wyższej izby samorządowej – można by zastosować pewne techniczne uproszczenia wyborcze. Połowę składu izby albo inną określoną jej część, pochodzącą na przykład z funkcjonującego już sejmiku terytorialnego, dałoby się wybrać w wyborach bezpośrednich, natomiast reszta składu pochodziłaby z wyborów pośrednich, przeprowadzonych przez organy samorządowe. To rozwiązanie, niewątpliwie w dużym stopniu ułomne, dałoby się usprawiedliwić również tym, że struktura samorządowa w Polsce nie jest wciąż do końca ukształtowana.

Podejmując ten temat, napotykamy bardzo wiele problemów, co jest zrozumiałe, ponieważ nie ma wzorców, na które można byłoby się powołać. Sam pomysł utworzenia wyższej izby samorządowej jest, jak sądzą, bardzo interesujący i dobrze rokuje na przyszłość. Nie powinno chyba ulegać wątpliwości, że trzeba zrobić absolutnie wszystko, co tylko możliwe, aby izba samorządowa, której oblicze będzie odmienne zarówno od sejmowego, jak i od dotychczasowego senackiego, została tak wykreowana, by stała się trwałą i powszechnie akceptowaną częścią naszego parlamentu. Dziękuję za uwagę.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Poproszę pana senatora Kurczuka, jako następny wystąpi pan senator Witold Graboś.

Senator Grzegorz Kurczuk:

Panie Marszałku! Panie i Panowie!

Na początku bardzo proszę o wybaczenie, ale kiedy się występuje jako któryś z kolei mówca, zachodzi oczywista konieczność powtarzania się w pewnych kwestiach. Tam, gdzie mogę, oszczędzę tego państwu i pominię połowę tekstu, który sobie przygotowałem. Myślę, że będzie jeszcze okazja ustosunkowania się do pewnych spraw.

Panie i Panowie Senatorowie! Byłem i jestem przeciwny dotychczasowemu kształtowi Senatu. Wynika to z moich lewicowych poglądów, jak i tych zapisanych w programie SLD latem ubiegłego roku. Mówię o tym otwarciu. Nie będę tu powtarzał powszechnie znanych argumentów, także *stricte* historycznych. Państwo zajmujecie się polityką zawodowo i po prostu ją znacie, nie pierwszy bowiem raz mamy okazję rozmawiać o tych sprawach. Warto jednak i trzeba dyskutować o kształcie Senatu. Moim zdaniem, wynika to z dwóch przyczyn, które pozwolę sobie opisać.

Po pierwsze, nie jest trudno zauważyć, że większość projektów konstytucji, jednak przy dużym zróżnicowaniu w szczegółach, przewiduje istnienie drugiej izby parlamentu. Chcę podkreślić, że jest to realny fakt polityczny, z którego

(senator G. Kurczuk)

trzeba wyciągnąć wnioski. Nigdy nie należałem do obrońców „świętego ognia”. Uważam, iż w polityce trzeba szukać kompromisu tam, gdzie jest to możliwe, nie zaś zadrażniać, dzielić czy zaostriżać konflikty. A poza tym stawiam sobie, jako człowiekowi, politykowi i senatorowi, pytanie: czy w danej sprawie akurat ja mam rację, czy też nie? Dlatego mimo poważnych wątpliwości przychyliam się do tego, iż należy dyskutować i poszukiwać rozwiązań, które dla wszystkich będą do przyjęcia. Konstytucja ma być przecież jedna dla wszystkich Polaków. I to do czego zobowiązuje.

Drugi powód jest już bardziej osobisty, przyznaję nawet, że naruszył on moje wcześniejsze poglądy. Otóż kilkanaście miesięcy pracy w tej izbie, zwłaszcza zaś obserwacja procesu stanowienia prawa, skłoniły mnie do pewnych wątpliwości i wypowiem je wyraźnie. Widząc, w jakim stanie niektóre ustawy przychodzą do nas z Sejmu, jakie pomyłki się często trafiają z powodu zgiełku politycznego w tamtej izbie, większego niż u nas, proponuję mocno się zastanowić nad tym, czy nie mają jednak racji ci, którzy w Senacie widzą organ poprawiający jakość stanowienia prawa? Jestem właściwie skłonny przychylić się do tego poglądu.

Wspierających go przykładów można by przytoczyć wiele. Nie ma może takiej potrzeby, ale chciałbym przytoczyć choćby dwa. Jeden z przeszłości, ten o sławetnej tajemnicy państwowej, drugi zaś dotyczący sprawy, którą zajmiemy się jutro, kiedy będziemy dyskutować i podejmować decyzję w kwestii projektu ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Tam też są błędy i to istotne. Należy z tego wyciągnąć wnioski.

Szanowni Państwo! Jeśli izba senacka ma istnieć, a wykluczyć tego nie możemy, to chcę w swoim imieniu, zresztą czynię to cały czas, uczynić kilka bardziej szczegółowych uwag. Oto ich pierwsza grupa.

Po pierwsze, nie ulega dla mnie wątpliwości konieczność wydatnego wzmocnienia roli Senatu w procesie stanowienia prawa. Druga izba nie może do poruszanych spraw odnosić się powierzchownie, jak to często niestety bywa. Uważam, że Senat musi mieć nadal prawo inicjatywy ustawodawczej, co obecnie ma zapewnione. Mówię o tym dlatego, że są propozycje przydzielenia Senatowi innych zadań, z którymi się nie zgadzam.

Po drugie, wypowiadam się za przyspieszeniem w pewnych przypadkach procesów legislacyjnych. Mam tu przede wszystkim na myśli sytuację, kiedy inicjatywa ustawodawcza wychodzi z Senatu, ale pozwolę sobie tej kwestii nie rozwijać, bowiem mówił o tym marszałek Czarny i pan senator Romaszewski. Zgadzam się z ich poglądami.

Po trzecie, popieram pomysł rezygnacji z trybu pilnego rozpatrywania ustaw bądź jego wydatnego ograniczenia do problemów o zasadniczym znaczeniu dla gospodarki lub obronności kraju. Chciałbym to wyraźnie zaakcentować. Chodzi o rezygnację z zapisu w art. 16 małej konstytucji. To co się obecnie dzieje, jest, w moim przekonaniu, nie do przyjęcia. 7 dni przewidzianych na rozpatrzenie ustaw pilnych, przekształca się często w dni 3 bądź 4 dni. Jest to czas ewidentnie niewystarczający. Wypowiadam się za wydłużeniem tego terminu, o ile taki zapis jest w ogóle konieczny.

Po czwarte, jestem za wydłużeniem czasu na uchwalenie budżetu przez parlament. Uważam, że 3 miesiące to za krótko. Nie chcę w tym momencie precyzować, jaki to miałby być czas. Odwołuję się do praktyki parlamentów innych krajów, być może niektórzy z państwa czytali coś na ten temat. Nie wiem, czy powinno to być 4 miesiące, czy też więcej, w każdym razie 3 są dla mnie nie do przyjęcia. A dla Senatu 1 miesiąc stanowi niezbędne minimum.

Teraz druga grupa uwag. Wypowiadam się również, o czym była już mowa, za rozszerzeniem uprawnień Senatu. Gdzie bym je widział? Przede wszystkim we wpływie Senatu na pewne decyzje personalne, dotyczące niektórych stanowisk w państwie. Na przykład, chodzi o rzecznika praw obywatelskich, co już mamy zapisane, ale również pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, prokuratora generalnego i innych. Stanowiska te wymienił pan profesor, nie będę więc już niczego dodawał.

Na temat funkcji prezesa Sądu Najwyższego wypowiem się w dalszej części przemówienia. Teraz natomiast chciałbym potwierdzić swój pogląd, wynikający z programu SLD, na sprawę rozdzielania funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego. Takie rozwiązanie jest przyjmowane w niektórych krajach.

Powrócę do kwestii nowych uprawnień. Otóż Senat powinien otrzymać je również w sferze kontroli. Zgadzam się z poglądem, iż nic nie stoi na przeszkodzie, by senatorowie mieli również prawo składania interpelacji i zapytań. Oświadczenia, które częstokroć zastępują w naszej izbie interpelacje, stałyby się wówczas tym, co rozumiem przez słowo „oświadczenia”.

Problem następny dotyczy Polonii. Jest to zagadnienie pozostające w obrębie zainteresowań tak Sejmu, jak i Senatu. W okresie przedwojennym zajmował się tym jedynie Senat. Myślę, że warto przedyskutować tę kwestię i zdecydować, czy nie powinniśmy powrócić do starego rozwiązania. Nawiasem mówiąc, pisałem niedawno opinię na temat zmian w strukturze Kancelarii Senatu i zawarłem tam pogląd dotyczący konieczności stworzenia komórki zajmującej się Polonią. Nie chcę jednak tego zagadnienia dziś rozwijać, bo nie czas na to.

(senator G. Kurczuk)

Przejdę do trzeciej grupy uwag. Pierwsza kwestia dotyczy ordynacji wyborczej. Podobnie jak niektórzy z państwa, jestem na razie za jej zachowaniem. Znosi się jednak na to, że w najbliższej przyszłości powstaną powiaty, a wówczas, co nieuniknione, znikną niektóre województwa. Co wtedy? Trzeba zadecydować, czy będziemy wybierać dwóch, czy sześciu senatorów z poszczególnych województw i czy z list zawierających przykładowo osiemdziesięciu, czy stu kandydatów. Pewne jest, że w przyszłości trzeba będzie zmienić ordynację wyborczą do Senatu. Myślę, że propozycja ordynacji proporcjonalnej jest warta rozpatrzenia. W tym momencie nie chciałbym jednak o tym przesądzać. Jest to temat bardzo ważny i powinniśmy poświęcić mu odrębną dyskusję.

Kolejna kwestia dotyczy samej istoty Senatu. Pojawiają się propozycje powołania izby samorządowej. Z wielu powodów jestem temu przeciwny. Są one powszechnie znane. Jednym z nich jest brak możliwości pełnego odzwierciedlenia interesów i reprezentacji wszystkich grup środowiskowych i zawodowych. To jest po prostu niemożliwe. Ponadto Polska to nie federacja. Reprezentacja interesów regionalnych, dzielnicowych bardzo źle mi się kojarzy ze względów historycznych. Tak się składa, że oprócz przygotowania prawniczego mam również historyczne, ale nie chciałbym teraz o tym mówić. Jeśli Senat ma więc istnieć, to tylko w dotychczasowym kształcie, ale z szerszymi uprawnieniami w sferze legislacyjnej i kontrolnej.

I ostatnia kwestia. Być może nie zgodzicie się państwo ze mną, ale uważam, że w tak istotnej sprawie – być albo nie być Senatu – powinien się wypowiedzieć cały naród w referendum. Nie można pozostawiać tak ważnego pytania i kilku innych kwestii grupie osób pracujących nad konstytucją, choćby nawet byli to fachowcy. W tych sprawach winien się wypowiedzieć naród, i to wcześniej. Jestem w tym poglądzie odosobniony, ale trudno.

Panie Marszałku, proszę mi pozwolić przedłużyć czas wypowiedzi...

Po tym, co było mówione podczas spotkania Konwentu Seniorów, w którym uczestniczyli przewodniczący komisji, rozumiem, iż nie ograniczamy się w dniu dzisiejszym tylko do kwestii Senatu, ale możemy poruszać również problemy związane z kształtowaniem nowej konstytucji. Rezygnuję z omówienia kilku zagadnień związanych z tym, czym się zajmuje między innymi komisja regulaminowa – chodzi o immunitety, to o czym mówił pan senator Romaszewski itd. Chcę się odnieść tylko do jednej bardzo ważnej rzeczy, mianowicie do spraw sądownictwa.

Panie i Panowie! Naprawdę bardzo mnie niepokoi zbyt słabe natężenie dyskusji na temat roli

i zadań sądownictwa, wymiaru sprawiedliwości, jego usytuowania, a także zapisania tych kwestii w nowej konstytucji. A przecież nie rezygnujemy z podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sadowniczą. Chcę mocno zaakcentować, iż sprawa niezależności sądownictwa od władzy ustawodawczej i wykonawczej musi być w konstytucji jednoznacznie uregulowana. Mówiąc o niezależności, mam na myśli – obok powszechnie uznawanej i nie kwestionowanej zasady niezawisłości sędziowskiej – także organizacyjno-budżetową gwarancję niezależności od władzy wykonawczej, tak jak to ma miejsce w chwili obecnej. Kwestia ta jest przecież poruszana przez całe środowisko sędziowskie. Nawiasem mówiąc, jutro albo pojutrze będziemy rozpatrywać projekt ustawy o kształtowaniu środków na wyngrodzenia w państwowej sferze budżetowej. Zobaczymy przy okazji, jakie jest wśród państwa zrozumienie dla tego problemu.

Wracam jednak do zasadniczego wątku. To, o czym mówię, w sposób zwięzły, ale i wyczerpujący zostało zawarte w stanowisku przyjętym przed dwoma tygodniami przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego. Ubolewam nad tym, iż nie znalazło ono większego odzewu w polskiej prasie. Wyjątkiem jest tu „Rzeczpospolita”. Chcę prosić pana, Panie Marszałku, o rozesłanie tekstu tego stanowiska do wszystkich senatorów. Myślę, że powinni się z tym zapoznać.

W tym miejscu chciałbym jeszcze wspomnieć tylko o trzech sprawach, bo o wszystkich przecież powiedzieć się nie da. Po pierwsze, uważam, iż w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej powinniśmy wreszcie rozstrzygnąć kwestię dotyczącą orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Powinny być one – moim zdaniem, ale nie tylko moim – ostateczne i wiążące, jeśli chodzi o stwierdzenie zgodności ustaw czy umów międzynarodowych z konstytucją.

Po drugie, musimy zapisać i rozstrzygnąć problemy dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa i określenia jej jako organu władzy sądowniczej wraz z unormowaniem kompetencji. Przypominam państwu, że dwóch przedstawicieli, łącznie z mówiącym te słowa, zasiada w tej radzie.

Po trzecie, powinniśmy również potwierdzić w konstytucji rolę Sądu Najwyższego jako naczelnego organu sądowego, sprawującego w zakresie orzekania nadzór nad działalnością wszystkich innych sądów. Wśród propozycji zawartych we wspomnianym przeze mnie stanowisku był również projekt nowego sposobu powoływania pierwszego prezesa i prezesów Sądu Najwyższego. Myślę, iż rozpatrując kwestię zwiększenia uprawnień Senatu, warto przemyśleć tę sprawę. Co prawda we wspomnianym tekście jest zapisane, iż możliwość taką powinien mieć Sejm, moim jednak zdaniem, powinna to być

(senator G. Kurczuk)

nasza izba, jako mniej upolityczniona. Problem ten należałoby poddać pod rozagę.

Opowiadam się również za likwidacją Trybunału Stanu i przekazaniem jego kompetencji sądom i Trybunałowi Konstytucyjnemu. O szczegółach nie będę mówić, bowiem mam zbyt mało czasu.

Panie Marszałku, proszę mi wybaczyć to, co powiem na zakończenie, ale jako przewodniczący Komisji Regulaminowej i Spraw Senatorskich nie mogę przemilczać pewnych spraw. Chodzi mi zwłaszcza o to, co wydarzyło się na początku naszych obrad. Mówiłem już kiedyś z tej trybuny o konieczności dbania przez nas wszystkich o powagę Senatu. Dostałem wtedy nawet spore oklaski. Słowo: „powaga” rozumiem bardzo szeroko. Wypowiadałem się na ten temat również parę tygodni temu, kiedy z półrocznym opóźnieniem w stosunku do Sejmu odbyliśmy debatę na temat *Strategii dla Polski*. Wtedy jednak nie zostałem przez wszystkich zrozumiany. Proszę państwa, takich rzeczy po prostu być nie powinno! Jeśli już mówię o *Strategii dla Polski*, to przypomnę, iż tydzień przed posiedzeniem, na którym rozpatrywaliśmy dokument sprzed kilku miesięcy, Sejm dyskutował już o założeniach gospodarczych na rok przyszły. Takich opóźnień po prostu mieć nie możemy! Jest mi tym bardziej przykro, że być może również dzisiejsza dyskusja jest spóźniona i nasze uwagi, przygotowane przecież i przemyślane, nie będą uwzględnione przez komisję konstytucyjną. A prezentujemy je wszak nie tylko w swoim imieniu, ale też jakiejś grupy naszych wyborców.

Panie Marszałku, adresuję swoją uwagę do naszych kolegów z Prezydium Senatu, którzy planują naszą pracę. Jest to zatem kamyk do naszego ogródka i, mówiąc językiem młodzieżowym, kolejna plama. To wszystko, dziękuję bardzo.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Proszę o zabranie głosu pana senatora Witolda Grabosia. Następnym mówcą będzie pan senator Jerzy Cieślak.

Senator Witold Graboś:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Nad Senatem ciąży przede wszystkim jego okrągłostołowa proweniencja. Cięży także zarzut zbyt głębokiej zadumy nad sprawami błahymi, które zdarzały się w minionych kadencjach. Nie wzmocniło to autorytetu izby. Jest to jednak przeszłość. Dzisiaj mamy odpowiedzieć na pytanie zasadnicze, czy w przyszłej konstytucji ma

być zapisane istnienie jednej czy dwóch izb polskiego parlamentu.

Odpowiada mi tak postawione pytanie, bo z równym szacunkiem odnoszę się do propozycji parlamentu jednoizbowego i dwuizbowego. Tylko te dwa rozstrzygnięcia gwarantują pewien ład prawny w kraju, bo boję się innych nowotworów na gruncie polskiego parlamentaryzmu. I chociaż może wydawać się to paradoksalne, nie podoba mi się ani pomysł istnienia w przyszłej konstytucji krajowej izby gospodarki i pracy, który zgłosił klub Sojuszu Lewicy Demokratycznej, chociaż do niego należę, ani pomysł izby samorządowej, którego autorem jest Polskie Stronnictwo Ludowe.

Druga izba parlamentu miałyby się składać z przedstawicieli związków zawodowych pracowników i rolników, z pracodawców, specjalistów różnych branż, przedstawicieli administracji państwowej, a przecież już dzisiaj są oni w parlamencie i mogą korzystać z możliwości, jakie daje parlament. Proszę też pamiętać, że taka krajowa izba gospodarki i pracy przypominałaby Radę Społeczno-Gospodarczą z lat 1982–1989 lub komisję trójstronną. Podobnie jest w wypadku izby samorządowej. Samorządowcy są dzisiaj w parlamencie i mogą przedstawić najważniejsze problemy samorządów, mogą ich bronić i wносить inicjatywy legislacyjne. Bałbym się żyć w kraju, w którym jakiegokolwiek lobby, czy to związków zawodowych, czy to pracodawców, czy samorządu miałyby wpływ na decyzje rządowe i na prace ustawodawcze. Obawiam się, że następstwem takiego stanu rzeczy byłby zwykły bałagan.

Nie podoba mi się również pomysł, aby Senat, choćby tylko w części, złożony był z nominowanych osobistości życia politycznego. Takie rozwiązanie jest być może potrzebne i możliwe, ale tylko w krajach o ustabilizowanej sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej. U nas scena polityczna jest ciągle labilna. Zdarza się, że osobistości życia politycznego są jak efemerydy, pojawiają się nagle i szybko giną. Obawiam się więc, że taka izba byłaby personalną hybrydą, niesprawną w działaniu i „niestrawną” w odczuciu społecznym.

Co więc zrobić? Sądzę, że przede wszystkim należy wykorzystać obecne doświadczenia. Jeżeli chodzi o ewentualne uprawnienia Senatu, to sądzą, że na pierwszym miejscu należy postawić uprawnienia w dziedzinie legislacyjnej. Nie powracam do tego tematu i nie rozwijam go, ponieważ został on już omówiony przez pana marszałka Czarnego i pana senatora Romaszewskiego. Zastanawiam się jednak głęboko, czy przyszły Senat nie powinien mieć obowiązku oceniania praktyki stosowania przyjętych rozwiązań legislacyjnych. Proszę zobaczyć, jak to wygląda. My często przyjmujemy uregulowania legislacyjne w nowych sprawach, a nie wiemy, jak one będą

(senator W. Graboś)

działać na gruncie społecznym i gospodarczym. Niejako zlecamy to administracji państwowej. Jeśli na przykład przyjęliśmy ustawę o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, to nie wiemy, jak ta ustawa dzisiaj działa, jakie są jej skutki społeczne. Nie wiemy, o ile zostały podwyższone czynsze mieszkaniowe, ani jak działają przyznane w ustawie dodatki mieszkaniowe. To może dotyczy również innych aktów legislacyjnych.

Sądzę również, że przyszły Senat powinien mieć większe możliwości prowadzenia mediacji w ważnych sporach i konfliktach społecznych. Jest to pusta przestrzeń, bo dzisiaj w życiu politycznym Polski nikt tej funkcji dobrze nie pełni. Uważam, że powinien też nawiązać ściślejszą współpracę ze związkami zawodowymi, pracodawcami, samorządem, organizacjami społecznymi. Nie wymyślam tu niczego, wszystko wynika z doświadczeń naszej izby. Zauważyliście państwo, że w sytuacji kiedy przyjęta przez Sejm ustawa budzi kontrowersje, natychmiast mamy mnóstwo różnych sygnałów, protestów, stanowisk. Wydaje mi się, że to świadczy o społecznym zrozumieniu pozycji i możliwości Senatu. Nasz elektorat rozumie, że jest on przecież instancją odwoławczą, która pozwala na modyfikację rozwiązań prawnych.

Sądzę, że powinnością przyszłego Senatu powinno być też opiniowanie ważnych wydarzeń w życiu kraju i najważniejszych programów gospodarczych i społecznych. O zamiarach dalekosiężnych mówiła pani senator Kuratowska, więc nie powracam do tego tematu. Oczywiście jest dla mnie, że Senat stać będzie na straży praw i wolności obywatelskich i współpracować z Polakami za granicą.

I jeszcze jedna sprawa, dla mnie bardzo ważna. Wydaje mi się, że Senat powinien ściślej współpracować z prezydentem. Dlaczego z prezydentem? Choćby dlatego, że sposób wyboru prezydenta i ordynacja wyborcza do Senatu są procesami zbliżonymi. Drugi powód jest ważniejszy, pragmatyczny. Lepiej nawiązać tę współpracę po to, żeby ustawy wątpliwe w ocenie społecznej, czy szkodliwe w sensie gospodarczym naprawić w momencie, kiedy jest to jeszcze możliwe. To, moim zdaniem, cenniejsza inicjatywa, cenniejsze przedsięwzięcie niż ich wetowanie.

Sądzę, że zgodnie z nowymi rozstrzygnięciami konstytucyjnymi w ewentualnym Senacie powinna obowiązywać aktualna ordynacja, ponieważ sprawdziła się ona w pewnym sensie, zdobyła uznanie i szacunek społeczny. Nie należy burzyć tego, co jest dobre. W przeciwieństwie do senatora Kurczuka nie boję się, że powiaty zrujnują tę ordynację, bo nie uważam, że utworzenie powiatów samorządowych wiązałoby się z natychmiastową likwidacją niektórych województw.

Taki automatyczny mechanizm nie istnieje i nie wiem, dlaczego ciągle się o tym mówi. Nie znajduję żadnego uzasadnienia dla tego, że obywatel będzie miał daleko do władzy państwowej. Dlaczego tak ma być? Skoro administracja państwowa ma coraz mniejszy zakres obowiązków i kompetencji, to należy uszczuplić personel władzy państwowej. Jeśli na przykład urzędników jest sześciuset, to zmniejszymy ich liczbę do trzystu, ale niechże władza zostanie. Związki regionalne już się utworzyły, więc po co je burzyć? Tym bardziej że być może zachodzi tu również pewne nieporozumienie. Bardzo często powiaty utożsamiamy z byłymi powiatami, nie rozumiejąc, czym jest powiat samorządowy.

Proszę państwa, sądzę, że przyszły Senat powinien rozszerzać prezentację społecznych interesów. To powinien być jego główny cel i sens działania. Powinniśmy mieć więcej czasu na spotkania z naszymi wyborcami, a na to Sejm zajęty pracą legislacyjną często nie może sobie pozwolić. Dziękuję bardzo.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Proszę o zabranie głosu pana senatora Cieślaka, następny będzie pan senator Jan Mulak.

Senator Jerzy Cieślak:

Panie Marszałku! Wysoki Senacie!

Odnoszę się z należnym szacunkiem do tradycji dwuizbowego parlamentu w Polsce, przede wszystkim jednak koncentruję swoją uwagę na tym, co ważne jest dziś i jutro. Moja wypowiedź będzie konstruowana z tego punktu widzenia.

Sejm drugiej kadencji i Senat trzeciej kadencji pracują w szczególnych warunkach. Dzisiaj, w okresie transformacji systemu politycznego, gospodarczego i społecznego istnieje pilna potrzeba zmiany systemu prawnego. Warto więc przypomnieć, że w 1993 r. mieliśmy aż półroczną przerwę w działalności parlamentu. Funkcjonujemy pod presją upływającego czasu i jesteśmy przeciążeni pracą, co niestety często rzutuje na jakość stanowionego przez nas prawa.

W tej konkretnej sytuacji odnoszę się z należnym szacunkiem do działalności Wysokiej Izby. Nie ma wątpliwości, że w tej kadencji Senat uratował skuteczność kilku ustaw, że wspomnę choćby ustawę o gwarantowanych roszczeniach pracowniczych, wprowadził kilkadziesiąt istotnych poprawek – tu przykładem może być ustawa o ochronie praw autorskich. Kilkakrotnie dał też wyraz swojej niezależności od opinii Sejmu, czego przykładem może być choćby nasze głosowanie nad ustawą o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. To wszystko prawda. Z należnym szacunkiem odnieść się należy również do

(senator J. Cieślak)

indywidualnego wkładu pracy senatorów w miejscach zamieszkania, a więc w biurach senatorskich, w czasie spotkań z wyborcami. Ale ustawa konstytucyjna, którą uchwali, mam nadzieję, Zgromadzenie Narodowe tej kadencji, funkcjonować powinna przez długie lata po zakończeniu procesu transformacji systemowej. Biorąc pod uwagę dłuższy horyzont czasowy, pozostaną jednak wierny programowi wyborczemu Sojuszu Lewicy Demokratycznej.

Chcę wyrazić opinię, że w nowej konstytucji ustanowić należy parlament jednoizbowy. Dotychczasowe kompetencje Senatu, a przynajmniej ich najważniejszą część mógłby przejąć prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Poza możliwością inicjatywy legislacyjnej i odmowy podpisywania ustaw uchwalanych przez Sejm miałby prawo doskonalenia tych ustaw przez proponowanie swoich poprawek.

Widzę trzy korzyści płynące z takiego usprawnienia struktury i kompetencji naczelnych organów państwa. Po pierwsze, byłaby to forma udoskonalenia systemu parlamentarno-gabinetowego, z rozszerzeniem kompetencji prezydenta. Po drugie, krótszy byłby proces stanowienia prawa przez parlament. I po trzecie, jasne byłyby wreszcie prawa i obowiązki prezydenta, który nie mógłby już – niezależnie od tego kto by to był w przyszłości – skarżyć się społeczeństwu na niemożność skutecznego działania. Dziękuję bardzo.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Poproszę pana senatora Mulaka. Następna będzie pani senator Zdzisława Janowska.

Senator Jan Mulak:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Otwierając trzecią kadencję Senatu, znalazłem się w trudnej, trochę dwuznacznej sytuacji. Jak wiadomo, byłem przypisany w sojuszu do organizacji politycznej, która opowiadała się przeciwko Senatowi. Ale znalazłem z tego wyjście. Powiedziałem, że Senat staje przed egzaminem historycznym. Dopiero praktyka pokaże, czy jest on potrzebny w obecnym układzie politycznym, czy też stanowi niepotrzebne ciało hamulcowe bądź wsteczne.

Pod tym względem, po roku praktyki, Senat zdał egzamin. Robi postępy i zdobywa sobie autorytet w społeczeństwie, mimo że u swojego narodzenia był niepełnosprawny. Pierwsza niepełnosprawność to był brak limitu wiekowego. Głosowali na senatorów młodzi chłopcy i dziewczęta, osiemnastoletni, bez doświadczenia oby-

watelskiego. A przecież mamy być nie tylko izbą refleksji, ale przede wszystkim izbą strategii i interesu narodowego. Taka powinna być nasza rola. Tutaj na przeszkodzie stoi uwikłanie w nasze obowiązki, jako że Senat nie żyje własnym rytmem, na skutek czego tylko powiela pewne decyzje i ma narzucony plan działania. Senat, aby móc odgrywać właściwą rolę, powinien być organizacją strategii.

Sprawa następna – nieproporcjonalna ordynacja wyborcza do Senatu przeczy zasadzie równości. Zdawano sobie sprawę, że nie można już robić całkowitej „urawniłowki” i zrobiono wyjątek dla Warszawy i dla Katowic. Ale przecież przyjęcie tej zasady, niezależnie od tego, jak się zmieni administracja, jest na dłuższą metę z punktu widzenia organizacji nie do utrzymania. Wiadomo, że jest 49 województw; biedny premier, który musi robić odprawy z 49 ich przedstawicielami. I to jest jeden z elementów niesprawności naszego państwa. Ale niezależnie od tego, jak będzie wyglądał podział administracyjny kraju, można przyjąć prostą zasadę – jak jest 49 województw, to po jednym z każdego województwa i 51 proporcjonalnie albo do liczby mieszkańców, albo do liczby uprawnionych do głosowania. I wtedy mamy, i pełną reprezentatywność, i równość między poszczególnymi podmiotami.

Sprawa następna to dzisiejsze zadanie senatorów członków komisji konstytucyjnej. Korzystamy z opinii, korzystamy ze wskazówek, żeby je potem przekazać, uczymy się, a jednocześnie interesuje nas stanowisko izby jako znaczącej części Zgromadzenia Narodowego. Sejm już przeprowadził dyskusję na tematy konstytucyjne, Senat przeprowadza ją obecnie. Jego stanowisko jest interesujące również dla nas, żebyśmy wiedzieli, jak je reprezentować. Zostaliśmy przecież delegowani przez Senat do komisji konstytucyjnej.

Przy okazji dyskusji konstytucyjnej pojawiają się pewne refleksje historyczne. Jednakowe traktowanie w naszej izbie – która dąży do precyzowania, krystalizowania demokracji – konstytucji marcowej, autentycznie demokratycznej, z konstytucją kwietniową, narzuconą; konstytucją łamania demokracji, której skutkiem był później wielki strajk chłopski; konstytucją, która doprowadziła do tego, że propozycje Rządu Jedności Narodowej przed wrześniem 1939 r. były odrzucone, jest dużym błędem.

I jeszcze jedna rzecz, którą warto podkreślić. Dają się zauważyć tendencje do opóźniania działań zmierzających do sformułowania konstytucji. Są hamulcowi, którzy wyraźnie mają na celu to, żeby odwlec albo nawet nie dopuścić do uchwalenia konstytucji. Ich sztuczki są dość proste. Wykorzystuje się wszelkie kwestie formalne, żeby przedłużać dyskusję, żeby nie dopu-

(senator J. Mulak)

szczać do dyskusji merytorycznej. Zwracam uwagę na konieczność solidnej pracy, ale jednocześnie proszę, aby nie marnować czasu na sprawy formalne. Kończę moje wystąpienie. Dziękuję bardzo. (Oklaski).

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Uprzejmie proszę panią senator Zdzisławę Janowską. Następny będzie pan senator August Chelkowski.

Senator Zdzisława Janowska:

Panie Marszałku! Wysoki Senacie!

Roczny pobyt w Senacie i mój niezależny status upoważnia mnie do sformułowania tego stanowiska.

Jestem za utrzymaniem Senatu w obecnej formie, za ekspozycją jego funkcji kontrolnej. I zgadzam się tu w zupełności z kolegami, którzy podnosili tę kwestię, szczególnie z panem senatorem Rotem, który dokładnie wyliczył, ile ustaw dzięki nam mogło być poprawionych przez Sejm.

Ale przede wszystkim jestem za apolitycznością Senatu i o tym głównie pragnę mówić. Apolityczność senatorów gwarantuje, że waga spraw, że gospodarka, że dobro narodu będą decydować o naszym zachowaniu i w konsekwencji o naszym głosowaniu. Jakże często zgadzamy się ze sobą w dyskusji, ale niestety później różnie głosujemy. Dlatego też o naszym życiu decyduje wielka polityka uprawiana przez partie i ugrupowania polityczne.

Najgorsze jest to, że właściwie każdej z ekip, gdyby chciano się jej przyglądać od początku, przyświecają słuszne cele. Ale później polityka bierze górę. Zaczynają się zakrety, wyboje, omijanie wytkniętego celu za cenę utrzymania władzy, pozycji, stanowisk. Magia władzy jest wielka. I wszystko zaczyna się od początku. Ci, którzy są w opozycji, zapominają, że kiedy byli w rządzie, mówili tak samo. A co najgorsze, myślą, że o tym zapomnieli wyborcy.

Do zabrania głosu na ten temat sprowokowała mnie wypowiedź pana senatora Romaszewskiego, bowiem naprawdę nie rozumiem, w czym imieniu występował. Reprezentuje klub, który uprawia wielką politykę, który w swojej działalności nie różni się od innych klubów. Jakże łatwo podburzać tłumy, które nie widzą autentycznych danych wskazujących na rzeczywisty, choć oczywiście niewielki wzrost gospodarczy. Jest to właśnie uprawianie wielkiej polityki na pokaz. Łatwość wystąpienia publicznego w Senacie, łatwość stanięcia na czele demonstracji, jak również łaskawość i wielka łatwość dostępu do telewizji – jakże to kontrastuje z normalną

działalnością w komisjach senackich, gdzie właśnie jest miejsce na przedstawianie swoich racji i zgłaszanie wszelkich możliwych poprawek.

Panie Marszałku! Wysoka Izbo! Popieram wygłoszoną tezę o apolityczności Senatu, bowiem im jest jej więcej, tym większa gwarancja niezależności podejmowania decyzji w ważnych dla naszego kraju kwestiach. Dziękuję bardzo. (Oklaski).

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo, pani senator.

Proszę pana senatora Augusta Chelkowskiego, następny będzie pan senator Piotr Andrzejewski.

Senator August Chelkowski:

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie!

Na początku może troszkę historii. Przed rozbiorem istniał Senat jako izba stanowa czy reprezentacja wysokich urzędników państwowych. Po I wojnie światowej Sejm powołał Senat i tak ustawiono jego uprawnienia, by za wiele Sejmowi nie przeszkadzał. Stwierdził to wyraźnie marszałek Piłsudski na pierwszym posiedzeniu Senatu. Wszyscy marszałkowie przedwojennego Senatu upominali się o właściwe jego miejsce w parlamencie. Po II wojnie światowej Senat został zlikwidowany. W 1989 r. przywrócono tę izbę w szczególnych warunkach. Powołał ją Sejm PRL i też zadbał, by nie zagrażała aktywnej władzy.

I taka jest historia, i takie jest dzisiaj podłoże naszego stosunku do Senatu. Muszę przyznać, że jeszcze niedawno słyhać było wiele głosów przeciwnych Senatowi z kręgów głównie lewicowych, co miało pewne uzasadnienie w obciążeniach historycznych. Nie podzielam tych opinii. Dziś jednak z wielu poglądami wypowiedzianymi na tej sali mogę się zgodzić. Oczywiście, w niektórych sprawach będziemy się różnić.

Chciałem teraz krótko przedstawić pewne uzasadnienia istnienia Senatu. Jestem za dwuizbowym parlamentem. Nie mogę się zgodzić z argumentami, że proces legalizacji będzie szybciej postępował bez dwuizbowego parlamentu. 30 dni to nie jest wiele. Sejm całe miesiące poświęca na opracowanie poszczególnych ustaw. Jeżeli mamy wybrać parlament 400-osobowy, to zawsze lepiej mieć dwie izby 300-osobowe czy 100-osobowe, czy w jakichś innych proporcjach. Podstawową rzeczą, której sprzyja dwuizbowość parlamentu, jest to, że projekty i opracowania wszystkich poważnych przedsięwzięć powierza się kilku niezależnym zespołom. Kilkakrotne rozpatrywanie tego samego projektu przez te same zespoły niewiele już poprawia w całym procesie. W przewodach sądowych dla poprawności procesu mamy co najmniej dwie instancje. W parla-

(senator A. Chelkowski)

mencie rozstrzygają się najistotniejsze problemy wagi państwowej. Dlaczego mamy to powierzyć tylko jednemu zespołowi?

Uważam, że dwie izby parlamentarne powinny być zrównoważone, wzajemnie uzupełniające się, kontrolujące się, a może i konkurujące ze sobą, również różniące się sposobem powołania. To wszystko wymaga kompetencyjnych zmian w stosunku do obu izb.

Opowiadam się za wyraźnym rozszerzeniem kompetencji Senatu. Obecny został powołany, jak już powiedziałem, w szczególnych warunkach. Dzisiejszy parlament można krótko określić mianem sejmokracji, ponieważ to Sejm powołuje rząd, Sejm może przewrócić wszystko, co Senat uchwali, Sejm może również przewrócić decyzje Trybunału Konstytucyjnego. Nie mamy zupełnie trójpodziału władzy. Senat powinien mieć równorzędne z posłami prawo inicjatywy ustawodawczej. Uniemożliwi to wkładanie inicjatyw ustawodawczych Senatowi do szuflady, co nieraz miało miejsce w historii ostatnich trzech kadencji. Uważam, że Sejm powinien mieć co najmniej obowiązek rozpatrzenia w określonym terminie inicjatywy ustawodawczej Senatu, jeżeli w ogóle nie doprowadzić do kompletnej równowagi tych izb.

Jestem przeciwny szybkiej ścieżce legislacyjnej, bo ta daje nam złe prawo, a naprawdę tydzień czy dwa tygodnie nic nie znaczą w procesie legislacyjnym.

Senat, sądzę, nie powinien być rozwiązywany równocześnie z Sejmem, gdyż nie uczestniczy w procesie powoływania rządu. A jestem za takim Senatem właśnie. Jestem za 6-letnią kadencją Senatu, odnawianą w 1/3 co drugi rok.

Senat powinien mieć znacznie większe kompetencje kontrolujące, rozdzielne w stosunku do kompetencji Sejmu. Zatem, gdy Sejm kreuje i kontroluje rząd, bierze udział w bieżącej walce politycznej, to Senat sprawuje pieczę nad instancjami kontrolującymi, a więc nie uczestniczy w bieżącej walce politycznej albo uczestniczy w znacznie mniejszym stopniu.

Senat winien powoływać lub współtworzyć, współpowoływać z prezydentem, co daje pewną kontrolę nad tym urzędem, takie instytucje, jak Naczelna Izba Kontroli czy rzecznika praw obywatelskich, prezesa Narodowego Banku Polskiego, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, można jeszcze dyskutować nad powoływaniem innych instytucji. Dalej, Senat powinien powoływać łącznie z Sejmem i prezydentem, w 1/3 przynajmniej, członków naczelnych organów sądowniczych.

I jedna uwaga zasadnicza, która może związana jest z dotychczasową historią Senatu i relacji między Senatem a Sejmem. Konieczne dla współpracy Sejmu i Senatu jest powołanie tak zwa-

nych komisji wspólnych Sejmu i Senatu, ale konieczna jest również równorzędność obydwu izb. W związku z tym izby powinny być w równych częściach reprezentowane, a więc po 50% członków obu izb, a nie jak na przykład w tej chwili w komisji konstytucyjnej jest 46 posłów i 10 senatorów, a więc prawie 1/6 tej komisji to jest Senat, a 5/6 Sejm. Nie ma na to żadnego usprawiedliwienia. Obie izby reprezentują ten sam elektorat i przyznawanie im nierównoważnych składów w komisji wspólnej jest chyba nieporozumieniem.

Jestem za utrzymaniem ordynacji większościowej. To będzie tak, że w Sejmie będzie może nadreprezentacja miasta, a w Senacie – wsi; jedno i drugie w cudzysłowie. Ale to chyba jest dobrym rozwiązaniem i uzasadnionym.

Nie jestem zwolennikiem izby samorządowej czy izby pracy, czy jakiegokolwiek izby gospodarczej jako izby parlamentarnej, bo to będzie, według mojego przekonania, nadreprezentacja części elektoratu. Przedstawiciele samorządu, pracowników, pracodawców mogą zasiadać w obydwu izbach, nie ma tutaj żadnej przeszkody, i te interesy reprezentować. I zasiadają, i reprezentują. Nie widzę uzasadnienia preferencji dla wybranych grup społecznych. Dziękuję bardzo.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Proszę pana senatora Piotra Andrzejewskiego, następny będzie pan senator Kanicki.

Senator Piotr Andrzejewski:

Panie Marszałku! Wysoki Senacie!

Tak się składa, że ilekroć Rzeczpospolita Polska przeżywała okres swojej wielkości, funkcjonował w Polsce Senat. I tak się składa, że myśl o nim łączy go historycznie z tym, co stanowiło o rozwadze, o stanowieniu praw Najjaśniejszej Rzeczypospolitej w drodze *consensusu*; Rzeczypospolitej Najjaśniejszej nie z powodu jej obywateli czy ludzi, którzy reprezentowali własność, ale właśnie z powodu praw, którymi jaśniała na cały ówczesny świat.

Instytucja ta jest bardzo stara, bo wywodzi się z kultury Basenu Morza Śródziemnego, ze starożytnej Grecji i Rzymu. Dzisiaj trzeba się zdobyć na refleksję, czy słusznie mówili Rzymianie: *senatores boni viri, senatus mala bestia*. Wydaje mi się, że mimo iż w czasach rzymskich tak to postrzegano, to w ponad 500-letniej tradycji Senatu polskiego nigdy nie było tak, że senatorowie byli szlachetnymi i dobrymi mężami, a Senat złe funkcjonującym organem.

Nasza tradycja to jedno. Rzeczywistość dzisiejszej transformacji to drugie. Chciałbym powiedzieć, że ruch niepodległościowo-solidarności-

(senator P. Andrzejewski)

wy zajął jednoznaczne stanowisko w swoim projekcie konstytucji, który poparło ponad milion obywateli tego kraju. Ponad milion obywateli polskich opowiedziało się za istnieniem Senatu takiego, o jakim mówiła pani marszałek Grzeszkowiak i pani marszałek Kuratowska, o jakim mówiliście państwo tutaj, podkreślając rangę odrębności Senatu w stosunku do Sejmu. W projekcie obozu solidarnościowo-niepodległościowego, kształtującego się dzisiaj ponad podziałami politycznymi w Polsce jako siła integrująca, Senat ma funkcje bardziej odpolitycznione niż w tej chwili i bardziej odpolitycznione niż Sejm. Niewątpliwie należy to spetryfikować w projektowanych przepisach konstytucji.

Cieszy mnie ogromnie, że większość mówców, których tu słyszałem, była za istnieniem Senatu. To wskazuje, że nawet przedstawiciele tych klubów partyjnych, które ideowo opowiadały się poprzednio przeciwko Senatowi, dzisiaj uznają za stosowne zrewidować swoje stanowisko pod wpływem tego, z czym zetknęli się jako senatorowie w swojej pracy.

Senat ma zgodnie z projektem obozu solidarnościowo-niepodległościowego inną niż Sejm kadencję i uprawnienia, które przekraczają zakres *sensu stricto* polityczny, uzależniony od bezpośrednich klubów. I tu wychodzimy naprzeciw temu, co sformułował w swojej pracy na temat przyszłego parlamentu pan senator Zbigniew Romaszewski. Chciałbym podkreślić, że w projekcie nie chodzi tylko o to, by kadencja Senatu była inna niż Sejmu, by rozwiązanie Sejmu nie było jednoznaczne z rozwiązaniem Senatu, ale o trwałość obowiązującego systemu nawet w stanach kryzysu politycznego państwa. Polegałaby ona na tym, iż Senat funkcjonowałby nawet wtedy, gdy Sejm byłby rozwiązany.

To właśnie Senat byłby uprawniony do funkcji kontrolnych, do brania udziału w powoływaniu prezesa Najwyższej Izby Kontroli, współdecydowania o składzie personalnym sądu, który sądziłby prezydenta, i do szeregu innych funkcji związanych z tym, co łączy się dzisiaj ze sprawowaniem nadzoru przez władzę legislacyjną nad władzą wykonawczą.

Można by długo jeszcze mówić o rozwiązaniach konkretnych. Wydaje się, że nawet ci, którzy dzisiaj mówią o tym, że należy Senat zlikwidować, nie wierzą w to. Dowodem może być chociażby ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli, którą za chwilę będziemy rozpatrywać, a która przewiduje udział Senatu w powoływaniu jej prezesa.

Druga instancja, jako sądowicza, jest nam zagwarantowana powszechnymi standardami praw człowieka, Konwencją Europejską i standardami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Wydaje się, że należy tu przyjąć zasadę dwuin-

stancyjności, rozwagi i kontroli. Instytucja straży praw wobec ciała *par excellence* politycznego, tworzącego prawo, czyli Sejmu, jest niezbędna dla stabilizacji systemu prawotwórczego w państwie prawa – prawa konstytucji o takiej tradycji, jaka jest w Polsce.

Panie Marszałku! Wysoka Izbo! Z tych względów przyłączam się do tych, którzy widzą w odrębności Senatu, w jego zmienionej funkcji – dowartościowanej i odrębnej od funkcji Sejmu – gwarancję praw, wolności i pomyślności Rzeczypospolitej Polskiej.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Poproszę pana senatora Henryka Kanickiego. Jako ostatni przed przerwą przemówi pan senator Adam Woś.

Senator Henryk Kanicki:

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie!

W odpowiedzi na państwa słowa, chciałbym podzielić się pewnymi refleksjami, które mi się nasunęły. Można zauważyć we wszystkim, co odnosi się do kwestii jednoizbowości czy dwuizbowości parlamentu, że większość wypowiedzi i projektów konstytucji wyraża poparcie dla dwuizbowości. Jest to w takim razie problem, który należy dyskutować. W Polskim Stronnictwie Ludowym istnieje koncepcja modyfikacji dotychczasowego Senatu. Jest to model izby samorządowej, ale i on wzbudza krytykę, również w szeregach członków stronnictwa. W dalszym ciągu traktujemy to jednak jako sprawę otwartą.

Wydaje się, że pomiędzy zwolennikami jednoizbowości a zwolennikami dwuizbowości będzie trwał dialog w toku dalszego postępowania konstytucyjnego. Sądzę, że dopiero Zgromadzenie Narodowe, a ostatecznie naród – tutaj zgadzam się z senatorem Kurczukiem – w referendum wypracuje kształt parlamentu. Osobiście opowiadam się nadal za parlamentem dwuizbowym. Sejm powinien być wybierany w wyborach proporcjonalnych, a Senat powinien być reprezentacją regionów albo samorządów. Jestem przeciwny jakimkolwiek nominacjom do Senatu, nawet osób najbardziej zasłużonych, parlament bowiem winien wyrażać w każdej nowej kadencji aktualną wolę społeczeństwa. Jestem także zwolennikiem zwiększenia uprawnień Senatu, przede wszystkim o funkcję kontrolną.

Faktem jest, że obecnie Senat ma prawo inicjatywy ustawodawczej, ale rzadko z tego korzysta. Ma także możliwość poprawiania ustaw uchwalonych przez Sejm, który te poprawki może odrzucić zwykłą większością głosów. Stąd mój wniosek, żeby wprowadzić zapis o 2/3 głosów, jak to jest przy odrzuceniu weta prezydenta.

(senator H. Kanicki)

Wtedy, naturalnie, rola Senatu znacznie by się zwiększyła. Obecny stan rzeczy powoduje, że Senat ma niewielki wpływ na kształt stanowionego prawa i skupia się w swej pracy głównie na wyszukiwaniu błędów izby niższej. Często je znajdujemy. Świadczy o tym fakt, że Sejm przyjmuje większość poprawek. Z tego względu należy wysoko ocenić pracę Senatu. Na przykład błąd w przepisach podatkowych, tworzący różnego rodzaju luki prawne, może spowodować wymierne straty finansowe w budżecie państwa. Jest to tylko jeden z wielu przykładów.

Wierzę głęboko, że dzisiejsza debata przyniesie pożytek komisji konstytucyjnej, że zostanie wypracowany kompromis służący przede wszystkim naszemu państwu, że nie zwyciężą partykularne interesy poszczególnych ugrupowań politycznych czy też różnego rodzaju lobby, zawodowego lub samorządowego. Dziękuję. (Oklaski).

Marszałek Adam Struzik:

Poproszę pana senatora Adama Wosia.

Senator Adam Woś:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Dobrze się stało, że właśnie dziś nam, senatorom trzeciej kadencji Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przychodzi dyskutować i decydować o przyszłym kształcie parlamentu polskiego, gdyż nasz Senat jest silnie zróżnicowany politycznie. Przysłuchując się dzisiejszej debacie i głosom w dyskusji, stwierdzam, że mimo tego zróżnicowania większość senatorów bez względu na swoją polityczną przynależność opowiada się za utrzymaniem dwuizbowości parlamentu polskiego. Uważam, że ten dzień może zapisać się, i na pewno zapisze, na trwałe w historii naszego państwa. Chcę również podkreślić, że jako przedstawiciel Polskiego Stronnictwa Ludowego nie chcę się tu odwoływać do stanowiska mojego stronnictwa wobec przyszłości Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. W swojej krótkiej wypowiedzi będę starał się wyrażać własne stanowisko na ten temat.

Panie i Panowie Senatorowie! Twierdzą, że potrzeba istnienia drugiej czy, inaczej mówiąc, wyższej izby, jaką jest Senat, jest niepodważalna dla wszystkich, którzy tu pracują bądź pracowali. Piętnaście miesięcy pracy w Senacie utwierdza mnie w przekonaniu, że jest on po prostu potrzebny. Okres jednoizbowego parlamentu w Polsce bardzo często kojarzy się z systemem rządów totalitarnych. Jestem przekonany, że niewielu ludzi w naszym kraju tęskni za takim rozwiązaniem. W minionym okresie, kiedy funkcjonował jednoizbowy parlament, nie zawsze o kształcie

tworzonego prawa decydował Sejm, bardzo często natomiast decydowało o tym kierownictwo jedynej słusznej wówczas partii politycznej. Za błędy legislacyjne, jakie Sejm popełnia czy popełnił w przeszłości, naród płacił bardzo często wysoką cenę. Niestety, nie da się jej przeliczyć na pieniądze. Senat, którego jestem przedstawicielem, wydaje się jakby bezpiecznikiem tworzonego prawa. Przykłady na to można mnożyć, wystarczy wspomnieć o cytowanej już w dniu dzisiejszym ustawie o tajemnicy państwowej, którą Sejm przyjął z wielkim entuzjazmem zdecydowaną większością głosów, a Senat odrzucił. Później przyszedł czas refleksji i wszyscy nasze weto przyjęli z zadowoleniem.

Ale należy też podkreślić wiele mankamentów funkcjonowania obu izb. I tu znów odwołam się do przykładu ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. Komisje senackie dokonały wielu bardzo istotnych poprawek, niestety, później decyzją większości Senat odrzucił ustawę w całości. Sejm odrzucił weto Senatu i tak w życiu zaczęła funkcjonować bardzo zła ustawa, której efekty już dzisiaj są odczuwalne. Dlatego uważam, że należałoby się zastanowić nad koncepcją powołania instytucji, która byłaby koordynatorem prac jednej i drugiej izby, aby uniknąć w przyszłości tego typu wpadek legislacyjnych.

Panie i Panowie Senatorowie! Aby nie powtarzać tego, co było już wcześniej powiedziane, chcę w jednym zdaniu odnieść się do kwestii ordynacji wyborczej. Uważam, że obecnie obowiązująca jest sprawdzona, dobra i nie należy jej poprawiać. Nie widzę na sali pana senatora Grabosia, a chciałbym się wdać z nim w polemikę co do przyszłości koncepcji powiatów. Jego zdaniem nie burzy ona kształtu województw. Otóż chcę powiedzieć, że to wręcz niemożliwe, tworzenie powiatów w całości burzy ich obecny kształt. W stu przypadkach granice powiatów sięgają dwóch, a w niektórych przypadkach i trzech różnych województw, więc powołanie ich do życia przyniosłoby w konsekwencji zmiany województw i pociągałoby za sobą zmiany w ordynacji wyborczej do Senatu. Dziękuję bardzo. (Oklaski).

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Szanowni Państwo, ogłaszam przerwę do godziny 17.00.

Proszę panią senator sekretarz o odczytanie komunikatów.

Senator Sekretarz Wanda Kustrzeba:

Panie i Panowie Senatorowie, mam komunikat szefa Kancelarii Senatu skierowany do członków Konwentu Seniorów. Marszałek Senatu zwołuje

(senator W. Kustrzeba)

posiedzenie konwentu bezpośrednio po ogłoszeniu przerwy w obradach.

Posiedzenie Komisji Regulaminowej i Spraw Senatorskich odbędzie się także w dniu dzisiejszym, bezpośrednio po ogłoszeniu przerwy w sali nr 182.

Przypominam, że zebranie senatorów z Klubu Parlamentarnego PSL odbędzie się w czasie tej przerwy, ale zostaje zmienione jego miejsce. Zebranie odbędzie się w sali nr 179.

Jednocześnie chcę przypomnieć, że senatorowie z klubu parlamentarnego SLD zbiórą się dzisiaj, po zakończeniu obrad, w sali nr 102. To wszystko. Dziękuję bardzo.

(Przerwa w obradach od godziny 15 minut 23
do godziny 17 minut 02)

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Lista mówców zabierających głos w punkcie pierwszym porządku dziennego została wyczerpana.

Zamykam debatę.

Przystępujemy do punktu trzeciego porządku dziennego: stanowisko Senatu w sprawie ustawy o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. Przypominam, że tekst ustawy zawarty jest w druku nr 158, natomiast sprawozdanie komisji w druku nr 158A.

Proszę o zabranie głosu sprawozdawcę Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych oraz Komisji Obrony Narodowej, pana senatora Leszka Lackorzyńskiego. Bardzo proszę, Panie Senatorze.

Senator Leszek Lackorzyński:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

W imieniu połączonych komisji: Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych oraz Komisji Obrony Narodowej mam zaszczyt przedstawić Wysokiej Izbie projekt uchwały o przyjęciu z jedną tylko poprawką uchwalonej przez Sejm w dniu 17 listopada 1994 r. ustawy o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

Nowelizacja tej ustawy została opracowana przez grupę posłów pod przewodnictwem pani posłanki Elżbiety Piel-Mielczarek. Projekt ten, wysoko oceniony przez ekspertów i rzeczoznawców, otrzymał wsparcie ze strony ministra transportu i gospodarki morskiej, a więc organu bezpośrednio odpowiedzialnego za funkcjonowanie gospodarki morskiej. W debacie poselskiej wsparły go kluby parlamentarne, co uwidoczniło się w głosowaniu. Przyjęto go bez sprzeciwu, przy jednym głosie wstrzymującym się.

W związku z trzyletnimi doświadczeniami praktycznymi, związanymi z obowiązującą ustawą o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, istniała uzasadniona potrzeba dokonania kilku zmian legislacyjnych w kierunku usprawnienia funkcjonowania administracji morskiej, rozgraniczenia oraz precyzyjnego określenia uprawnień i zadań urzędów morskich.

W przyjętej przez Sejm nowelizacji art. 42 ust. 2 zostały dokładnie określone, a zarazem przestrzennie rozszerzone uprawnienia organów administracji morskiej w zakresie sprawowanego nadzoru przeciwpożarowego. Nadzór ten rozciągnięto na polski obszar morski, obejmujący również morze terytorialne oraz wyłączną strefę ekonomiczną. Przy tak dużym ruchu zbiornikowców oraz licznych pracach wiertniczych i poszukiwawczych na dnie morza wprowadzenie takiego nadzoru stało się niezbędne. Nowelizacja uchyliła bowiem ustawę z 21 marca 1991 r., powołującą Państwową Cywilno-Morską Służbę Hydrograficzną, jej uprawnienia w zakresie wyznaczenia dróg morskich, kotwicowisk i badania warunków ich żeglowności – art. 42 ust. 2 pkt 12, a także oznakowania nawigacyjnego dróg morskich i kotwicowisk w portach i przystaniach morskich oraz na wybrzeżu – pkt 13. Uprawnienia te zostały przekazane urzędowi morskim.

W zmienionym art. 48 precyzyjnie określono uprawnienia dyrektora urzędu morskiego do wydawania przepisów porządkowych niezbędnych do ochrony życia, zdrowia lub mienia lub też ochrony środowiska morskiego nie tylko na morzu, ale także w porcie, przystani oraz w pasie technicznym. Nadzór nad wydawaniem przez dyrektorów urzędów morskich przepisów porządkowych został w dodanym art. 48a powierzony ministrowi transportu i gospodarki morskiej. Nadzór ten został zawężony do prawa badania legalności tych przepisów, to jest zgodności z prawem, a nie celowości ich wydawania przez uprawniony organ.

Kolejną istotną i zasadną poprawką nowelizowanej ustawy jest podniesienie górnej granicy kary pieniężnej za popełnione wykroczenie, określone w art. 56, z dotychczasowego dziesięciokrotnego do dwudziestokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę w gospodarce społecznej za rok poprzedzający.

Podczas prac w komisjach Biuro Legislacyjne Senatu dostrzegło konieczność usunięcia użytego w tym artykule terminu: „gospodarka społeczna”, gdyż takie nazewnictwo zostało już zaniechane, i zaproponowało określenie odnoszące się do sektora publicznego, który wyróżnia własność państwową, komunalną oraz mieszaną. Podzielając tę opinię, połączone komisje proponują przyjęcie jednej tylko poprawki do omawianej przeze mnie ustawy o zmianie ustawy

(senator L. Lackorzyński)

o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

Poprawka sprowadza się do skreślenia w art. 56 wyrazu: „dziesięciokrotnego” i zastąpienia go wyrazem: „dwudziestokrotnego”, a wyrazy: „gospodarce uspołecznionej” zastępuje się wyrazami: „sześciu podstawowych działach gospodarki narodowej”.

Omawiana nowelizacja uchyla w całości ustawę z dnia 21 marca 1991 r. o Państwowej Cywilno-Morskiej Służbie Hydrograficznej i oznakowaniu nawigacyjnym. Powołane tą ustawą cywilne biuro hydrograficzne zostaje ostatecznie zlikwidowane, zarówno z powodu braku przepisów wykonawczych do ustawy, jak i z powodu nieprzekazania mu przez Biuro Hydrograficzne Marynarki Wojennej niezbędnego sprzętu oraz specjalistów. Biuro to z tych względów nie podjęło zasadniczej pracy, a przysługujące mu zadania, tak jak uprzednio, wykonywała w sposób należyty Marynarka Wojenna.

Polskiej gospodarki nie stać jeszcze na utrzymanie dwóch biur hydrograficznych o podobnych uprawnieniach i zadaniach. Likwidacja Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej byłaby zaś błędem mogącym rzutować negatywnie nawet na bezpieczeństwo naszych morskich granic. Wobec tego uchylene ustawy z 1991 r. i tym samym zlikwidowanie cywilnego biura hydrograficznego, jest zasadne.

W imieniu połączonych komisji proszę o przyjęcie uchwały Senatu wraz z proponowaną poprawką. Dziękuję.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję panu senatorowi. Czy są pytania do pana senatora sprawozdawcy?

(Senator Grzegorz Kurczuk: Czy można?)

Bardzo proszę, Panie Senatorze.

Senator Grzegorz Kurczuk:

Jeśli można, Panie Marszałku, chciałem zapytać pana senatora Lackorzyńskiego o taką rzecz... Ale może na wstępie, tytułem usprawiedliwienia: Lublin, który reprezentuję, jest dość daleko od Wybrzeża i moja znajomość tej problematyki jest wprost proporcjonalna do tej odległości. Ale mówiąc poważnie, nie oznacza to...

(Głos z sali: Odwrotnie...)

Słusznie, poprawiam się, odwrotnie. Ale już na poważnie – nie oznacza to, że akurat te sprawy mnie nie interesują.

Kiedy czytałem art. 4, przypomniały mi się pewne historie sprzed lat. W art. 4 mówi się, między innymi, co to są morskie wody wewnętrzne. W związku z tym mam pytanie: Panie Senatorze, czy na posiedzeniu komisji rozmawialiście

panowie, pytaliście może kogoś z poszczególnych ministerstw, jak to jest w chwili obecnej z realizacją polskich praw do torów wodnych w Zatoce Pomorskiej? Jak to wygląda na Zalewie Wiślany? Czy rozmawialiście panowie na ten temat? Czy mógłbym się czegoś od pana dowiedzieć w tej sprawie, czy powinienem to pytanie skierować do przedstawiciela rządu?

Ja przepraszam, ale to w jakimś stopniu się z tą materią wiąże.

Senator Leszek Lackorzyński:

Jeśli chodzi o Zalew Wiślany, to mam w tej sprawie tylko ogólne, uniwersyteckie wiadomości. Są to wody wewnętrzne, co do tego nie ma żadnych wątpliwości...

(Senator Grzegorz Kurczuk: Chodzi mi po prostu o dostępność tych wód dla polskiej żeglugi, ponieważ była ona kwestionowana przed kilku laty.)

Panie Senatorze! Dotyczy to stosunków międzynarodowych i te rozgraniczenia, ustalanie torów wodnych wymagają zawarcia jakichś umów, podpisania konwencji między sąsiednimi krajami. Nie możemy sami, w sposób arbitralny narzucać rozwiązania. Przy Zalewie Szczecińskim musimy mieć takie uzgodnienia z Niemcami. Ale tam obowiązuje nie kwestionowane prawo swobodnej żeglugi. Kiedyś, gdy mieliśmy złe stosunki z NRD, dochodziło tam do pewnych spięć, ale obecnie prawo do swobodnej żeglugi nie jest kwestionowane.

Senator Grzegorz Kurczuk:

Przepraszam, pozwolę sobie skierować tę drugą część pytania do przedstawiciela rządu, który być może powie nam więcej na ten temat.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Czy są jeszcze pytania?

Bardzo proszę.

Senator Jan Sęk:

Panie Senatorze! Chciałbym pana zapytać, czy podczas prac komisji nad zmianami do art. 56, które tu widzimy, nie zastanawiano się również... Bo tu nastąpiła zmiana: podniesiono kary pieniężne z dziesięciokrotnego do dwudziestokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Chciałem pana poprosić o parę słów komentarza. Czy ta kara nie powinna być wyższa? Czytałem wiele artykułów, w których opisywano, że statki obcych bander robią z naszego obszaru morskiego swobodnego rodzaju śmietnisko. W związku z tym nasuwa mi się taka uwaga, czy art. 8... Wróciłbym może jeszcze do tej kary pieniężnej,

(senator J. Sęk)

czy ona nie powinna być przynajmniej trzydziestokrotna? To naprawdę nie są sumy duże w przypadku jednostek pływających w ogólnym, „morskim” obrocie gospodarczym. Ja uważam, że ta kara, mimo już znacznego podniesienia poprzez zwielokrotnienie, jak również wskazanie, że dotyczy ważnych działów gospodarki narodowej, powinna być znacznie wyższa. Czy pan, jako człowiek związany z tym regionem, podziela moje zdanie?

Jeśli byłby pan uprzejmy, prosiłbym o dwa słowa komentarza do pktu 8 art. 56: „przyjmuje lub wysadza ze statku ludzi z naruszeniem przepisów celnych, skarbowych i migracyjnych lub sanitarnych”. Dotyczy on tej samej problematyki, o której mówię. Czy punkt ten nie powinien być uzupełniony: „przyjmuje lub wysadza ze statku ludzi i ładunki z naruszeniem przepisów celnych...”. Wiązałoby się to z tym, o czym powiedziałem wcześniej. Dziękuję bardzo.

Senator Leszek Lackorzyński:

Wydaje mi się, że kara jest adekwatna. Została ona dwukrotnie podniesiona. Proszę zwrócić uwagę, Panie Senatorze, że są to tylko ściśle określone wykroczenia, takie drobniejsze naruszenia prawa. Tam, gdzie są następstwa jakichś działań wywołujących skutki groźne dla środowiska naturalnego, na przykład zanieczyszczenie naszego wybrzeża, i ma to określone rozmiary, są popełniane przestępstwa, to wówczas możliwości ukarania są znacznie, znacznie większe. Ta kara dotyczy tylko drobnych wykroczeń, takich jakich możemy dopuścić się każdego dnia, przekraczając ulicę przy czerwonym świetle. Proporcje muszą być zachowane. Sądzę, że w innych ustawodawstwach, również europejskich, też taka proporcja występuje.

Jeśli chodzi o pkt 8: „przyjmuje lub wysadza ze statku ludzi z naruszeniem przepisów celnych, skarbowych, imigracyjnych lub sanitarnych”. Tu chodzi, Panie Senatorze, tylko o fakt popełnienia wykroczenia. Nie przesądza to jeszcze o odpowiedzialności karnej za popełnione przestępstwo. Jeżeli, na przykład, ktoś z załogi przyjmuje narkotyki czy jakąś kontrabandę, to odpowiada na ogólnych zasadach kodeksu karnego. Regulacja dotycząca wykroczeń nie przeszkadza w pociągnięciu kogoś do odpowiedzialności karnej na podstawie innych przepisów. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję.

Bardzo proszę, głos zabierze pani senator Grażyna Ciemniak.

Senator Grażyna Ciemniak:

Panie Senatorze! Chciałabym zapytać, czy podczas posiedzenia komisji nie zastanawiano się nad tym – art. 48 ust. 1 – aby obok dyrektora Urzędu Morskiego, który może ustanawiać w zakresie określonym w art. 42 ust. 2 przepisy porządkowe, zawierające zakazy lub nakazy określonego zachowania się, włączyć do tego służbę ochrony środowiska? Ustęp ten dotyczy spraw z zakresu ochrony zdrowia, życia, mienia lub ochrony środowiska morskiego. Czy wystarczające jest wyznaczenie tylko dyrektora Urzędu Morskiego do ustanawiania takich przepisów?

Senator Leszek Lackorzyński:

Wydaje mi się, że wówczas zbyt rozszerzylibyśmy kompetencje urzędów morskich, które mają tradycyjnie określony zakres działania. Rozszerzanie ich na te sprawy, jednak bardzo szerokie, byłoby błędem. Nie sądzę, żeby urzędy morskie w innych krajach miały zwiększone uprawnienia w tej materii. Są do tego powołane inne służby i inspektorzy, chociażby sanitarni, ochrony środowiska, którzy mają pełną możliwość stosowania kar i prowadzenia postępowania.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję. Czy ktoś z państwa, pań i panów senatorów, chce jeszcze zadać pytanie senatorowi sprawozdawcy? Nie widzę zgłoszeń. Dziękuję, Panie Senatorze.

Otwieram debatę.

Przypominam, że zgodnie z art. 38 ust. 2 Regulaminu Senatu senatorowie, którzy zamierzają wziąć udział w dyskusji, zapisują się do głosu u prowadzącego listę mówców senatora sekretarza, natomiast wnioski o charakterze legislacyjnym składają na piśmie.

Przypominam ponadto, że zgodnie z art. 40 ust. 1 i 2 Regulaminu Senatu przemówienie senatora w debacie nie może trwać dłużej niż 10 minut, a w debacie nad daną sprawą senator może zabrać głos tylko dwa razy. Powtórne przemówienie senatora w tej samej sprawie nie może trwać dłużej niż 5 minut.

O zabranie głosu proszę pana senatora Mieczysława Protasowickiego. Bardzo proszę, Panie Senatorze.

Senator Mieczysław Protasowicki:

Panie Marszałku! Wysoki Senacie!

Potrzeba ustawowego uregulowania problematyki obszarów morskich i administracji morskiej była i jest powszechnie akceptowana przez grono specjalistów oraz osób i instytucji, których ta ustawa dotyczy. Wskazywano na kompeten-

(senator M. Protasowicki)

cyjny bałagan, jaki powiększył się po powołaniu, na mocy ustawy z dnia 21 marca 1991 r., Biura Hydrograficznego Rzeczypospolitej Polskiej. Dokonana przez Sejm nowelizacja likwiduje ten stan i powracamy do systemu pierwotnego, funkcjonującego sprawnie od 1920 r. z przerwą w okresie drugiej wojny światowej.

Takie rozwiązanie zasługuje na pełne poparcie, tym bardziej że środowiska związane z morzem krytycznie oceniają stan bezpieczeństwa żeglugi na polskich obszarach morskich, upatrując przyczyn zła między innymi w wadliwym usytuowaniu służb hydrograficznych.

Proponowane zapisy zmierzają do usprawnienia tego systemu. Powierzenie obsługi hydrograficznej kompetencjom Marynarki Wojennej stwarza przy jej bazie, bogatym doświadczeniu i uczestnictwie w wyspecjalizowanych organizacjach międzynarodowych szanse właściwego funkcjonowania tej obsługi. Jednym słowem, służby hydrograficzne oddajemy z powrotem w gestię instytucji najbardziej kompetentnej. Będzie ona w stanie spełniać wymagania wszystkich użytkowników obszarów morskich. Ma to tę niewątpliwą zaletę, że pozwoli na znaczne oszczędności finansowe.

Nie jest też bez znaczenia fakt, że zabezpieczenie hydrograficzne i kartograficzne ma swą specyfikę predystynującą je do realizacji właśnie przez służby wojskowe. Taki system sprawnie funkcjonuje w wielu krajach i nikt go nie zmienia. Ustawa nie stwarza żadnych dwuznaczności i wątpliwości w zakresie podziału zadań w obszarach morskich. Hydrografię i kartografię powierza uprawnieniom Marynarki Wojennej, a oznakowanie nawigacyjne należec będzie do kompetencji administracji morskiej.

Jednocześnie na uwagę zasługuje rozszerzenie kompetencji, a tym samym i odpowiedzialności dyrektorów urzędów morskich. Do nich będzie należało wydawanie decyzji administracyjnych i przepisów porządkowych w zakresie nadzoru w portach i na obszarach w pasie nadbrzeżnym, co powinno zwiększyć stan bezpieczeństwa.

Polacy tradycyjnie przywiązują dużą wagę do gospodarki morskiej. Jeszcze do niedawna Bałtyk był nazywany oknem Polski na świat. Z gospodarki morskiej nasz kraj czerpał korzyści tylekroć, ilekroć gospodarka była poważnie traktowana. Wydaje się, że ustawa, usprawniając zarządzanie morskimi obszarami, stanowi krok naprzód w kierunku wykorzystania szansy, jaką stwarza nam pełny dostęp do morza.

Panie Marszałku! Panie i Panowie! Senatorowie Polskiego Stronnictwa Ludowego będą głosować za przyjęciem ustawy z zaproponowaną poprawką. Dziękuję za uwagę.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję panu senatorowi. Zgodnie z art. 43 ust. 2, w związku z art. 30 ust. 2 Regulaminu Senatu chciałem teraz udzielić głosu przedstawicielowi rządu. Rząd reprezentuje dziś podsekretarz stanu w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej, pan Stanisław Rybak.

Chciałem przypomnieć, że projekt ustawy o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej był przedłożony jako poselski projekt ustawy.

Bardzo proszę, Panie Ministrze, o zabranie głosu.

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Transportu
i Gospodarki Morskiej
Stanisław Rybak:**

Panie Marszałku! Wysoki Senacie!

Uchwalona przez Sejm 17 listopada bieżącego roku ustawa o zmianie ustawy z 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej uchyla ustawę z 1991 r. o państwowej morskiej służbie hydrograficznej i oznakowania nawigacyjnego. Oznacza to, jak był uprzejmy powiedzieć pan senator sprawozdawca, powrót do stanu sprzed 1 lipca 1991 r. Sprawy wyznaczania dróg morskich i kotwicowisk oraz oznakowania nawigacyjnego tych dróg ponownie należec będą do kompetencji urzędów morskich. Sprawy z zakresu hydrografii i kartografii morskiej natomiast do kompetencji Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej.

Znowelizowana ustawa wprowadza również nadzór legislacyjny ministra transportu i gospodarki morskiej nad przepisami wydawanymi przez dyrektorów urzędów morskich. Przed zmianą ustawy nie było unormowań określających organy, środki i kryteria nadzoru wobec aktów prawnych, stanowionych przez terenowe organy administracji morskiej. Nowa ustawa zwiększa uprawnienia dyrektorów urzędów morskich do wydawania przepisów porządkowych, a także rozszerza nadzór przeciwpożarowy organów administracji morskiej na całość obszarów morskich, co wiąże się ze zwiększonym ruchem zbiornikowców i innych statków przewożących materiały niebezpieczne. Ustawa zawiera niezbędne, inspirowane również przez Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej zmiany i uzupełnienia determinujące efektywność i skuteczność działania terenowych organów administracji morskiej.

Jeżeli pan marszałek pozwoli, to odniósłbym się do kilku pytań, które tu padły.

(Wicemarszałek Stefan Jurczak: Naturalnie, bardzo proszę.)

Uzupełnię niejako, bo sądzę, że w dużej części pan senator sprawozdawca wyjaśnił sprawę. Je-

(podsekretarz stanu S. Rybak)

śli chodzi o morskie wody wewnętrzne, to konstrukcja tej ustawy jest następująca: określa ona w art. 4 granice tych wód, ponieważ wewnętrzne wody morskie wchodzą w skład terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Tę ustawę natomiast należy również czytać w powiązaniu z art. 1 ust. 2, a mianowicie, że przepisów ustawy nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, stanowi inaczej.

Co do zmiany wysokości kary pieniężnej z dziesięciokrotności na dwudziestokrotność, to tutaj minister transportu podzielił opinię projektu poselskiego, wychodząc z założenia, że ona pozostaje w ścisłej korelacji z kodeksem morskim. W kodeksie morskim, również z tytułu wykroczeń, w art. 55, 56 i 57 jest dwudziestokrotność.

Co zaś do art. 48 i dyrektorów urzędów morskich i ich uprawnień do stanowienia przepisów porządkowych, to oczywiście nie mogą być tu inne regulacje dotyczące innych organów, ponieważ jest to w rozdziale... Zresztą cała ustawa dotyczy terenowych organów administracji morskiej. A ponadto dotyczy tylko takich sfer, które nie są unormowane w innych przepisach, o czym mówi początek art. 48. Dziękuję za uwagę.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Jeszcze moment, Panie Ministrze. Czy są jeszcze pytania do pana ministra?

(Senator Piotr Andrzejewski: Tak.)

Bardzo proszę.

Senator Piotr Andrzejewski:

Panie Ministrze, jaki jest zakres nadzoru i w jakim akcie prawnym są uregulowane środki nadzoru, które zostają przekazane dyrektorom urzędów morskich?

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej Stanisław Rybak: Nie wiem, czy dobrze się rozumiemy. Chodzi o środki nadzoru?)

Chodzi o przepis, który mówi, że jest nadzór nad wydawaniem przepisów. I ten nadzór się powtarza tutaj parokrotnie. Czy to jest tylko nadzór w zakresie uchylania przepisów, czy to jest nadzór w rozumieniu ogólnym? O to mi chodzi.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej Stanisław Rybak:

Ten nadzór został skonkretyzowany w rozdziale czwartym zatytułowanym „Sprawowanie nadzoru”. Z jednej strony jest to nadzór, jaki sprawują sami dyrektorzy urzędów morskich jako

terenowe organy administracji morskiej, w granicach swojej właściwości zarówno rzeczowej, jak i terytorialnej. Dodatkowo wprowadzono nadzór ministra nad wydawaniem tych przepisów i ich zgodnością z ustawami i aktami wykonawczymi. To uzupełnienie wprowadzono do noweli ustawy.

Senator Piotr Andrzejewski:

Czyli mam rozumieć, że jest to, proszę o potwierdzenie albo zaprzeczenie, nadzór w rozumieniu tej ustawy, a nie nadzór w sensie ogólnym?

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej Stanisław Rybak:

Tak, to jest nadzór w rozumieniu tej ustawy. Tak już jest w teorii prawa, jak mi przynajmniej wiadomo, że nadzór nie jest bliżej określony. To nie jest najlepsza formuła prawna.

(Senator Piotr Andrzejewski: Ale istnieje.)

Istnieje i obejmuje z reguły również kontrolę. Ale w tym rozumieniu chodzi o nadzór, bo to dotyczy właśnie przepisów, czyli zgodności z przepisami prawa.

(Senator Piotr Andrzejewski: Tak jest, dziękuję bardzo.)

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję.

Pan senator Michaś, proszę bardzo.

Senator Ireneusz Michaś:

Panie Ministrze, kto odpowiada za ochronę środowiska na terenie tych obszarów?

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej Stanisław Rybak:

Kompetencje w dużej mierze na pewno należą do dyrektorów urzędów morskich, którzy mają również swoje inspekcje i system środków, o jakich mowa właśnie w rozdziale trzecim. Pewne funkcje mogą natomiast wynikać z ustawy o ochronie środowiska, a nawet w jakiejś części z ustawy „Prawo budowlane”, niedawno uchwalonej przez Sejm i Senat.

Senator Ireneusz Michaś:

Rozumiem, że oprócz tego, co się nazywa administracją morską, wszystkie kompetencje ministra ochrony środowiska również wchodzą w grę.

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Transportu
i Gospodarki Morskiej
Stanisław Rybak:**

Tak. To znaczy, jeszcze mamy do czynienia z nowym projektem ustawy o zanieczyszczaniu morza, który jest w pierwszym czytaniu i oczekuje na drugie czytanie.

(*Senator Irenusz Michaś: Dziękuję bardzo.*)

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Czy są jeszcze pytania?

Bardzo proszę, Panie Senatorze.

Senator Piotr Andrzejewski:

Ścisłe legislacyjne pytanie. Czy i na jakiej zasadzie określamy, bo już jest taka tradycja, w przeciwieństwie do prawa karnego, wielokrotność – jest to forma odszkodowania – nawiązki? Chodzi mi o zastąpienie dziesięciokrotności dwudziestokrotnością. Gdyby pan minister był łaskaw powiedzieć, czy się dystansujemy wobec zasad prawa karnego w tym zakresie?

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Transportu
i Gospodarki Morskiej
Stanisław Rybak:**

Po pierwsze, z jednej strony tego typu formuła pozwala na stosowanie tych reguł i tych wysokości kar bez uciekania się do zmian przepisów prawa w wypadku jakichś inflacyjnych sytuacji czy rewolucyjacji. Po drugie, w systemie prawa inaczej niż w prawie karnym są stosowane parametry tego typu, oczywiście inny rodzaj; są to kary pieniężne. I tak jak powiedziałem, art. 55 kodeksu to samo zawiera. Projekt ustawy o rybołówstwie morskim, który jest w Sejmie, też zawiera taką formułę prawną – wielokrotność czegoś, w tym wypadku przeciętnego wynagrodzenia.

Senator Piotr Andrzejewski:

Rozumiem, Panie Ministrze, że ta ustawa nie stanowi wyjątku, tylko że w aktualnej legislacji wielokrotność jest rozwiązaniem, które często się powtarza przy karach.

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Transportu
i Gospodarki Morskiej
Stanisław Rybak:**

To znaczy zdecydowanie, nawet i w prawie przewozowym, już stosujemy ten system, on się staje coraz powszechniejszy w związku z inflacją.
(*Senator Piotr Andrzejewski: Dziękuję bardzo.*)

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Czy są jeszcze pytania do pana ministra? Nie widzę zgłoszeń, dziękuję.

Zamykam dyskusję.

Przechodzimy do głosowania w sprawie ustawy o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

Przypominam, że Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych oraz Komisja Obrony Narodowej przedstawiły projekt uchwały, w którym wnosili o wprowadzenie poprawki do ustawy i ten wniosek za chwilę zostanie poddany pod głosowanie. Przedstawiony projekt uchwały zawarty jest w druku nr 158A.

Przystępujemy do głosowania nad przedstawionym przez Komisję Inicjatyw i Prac Ustawodawczych oraz Komisję Obrony Narodowej projektem uchwały w sprawie ustawy o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

Poprawka wnoszona przez komisję ma na celu naprawienie błędu w sposobie naliczania kar pieniężnych za naruszanie ustawy. W świetle istniejących obecnie uregulowań prawnych nie ma pojęcia przeciętnej płacy w gospodarce społecznej.

Proszę o naciśnięcie przycisku obecności.

Kto z państwa, pań i panów senatorów, jest za przyjęciem przedstawionego projektu uchwały, proszę o naciśnięcie przycisku „za” i podniesienie ręki.

Kto jest przeciwko przyjęciu przedstawionego projektu uchwały, proszę o naciśnięcie przycisku „przeciw” i podniesienie ręki.

Kto się wstrzymał, proszę o naciśnięcie przycisku „wstrzymuję się” i podniesienie ręki.

Dziękuję. Proszę o podanie wyników głosowania.

Na 68 obecnych senatorów za wnioskiem głosowało 68, głosów przeciwnych nie było, wstrzymujących się od głosowania też nie było. (*Okłaski*). (**Głosowanie nr 2**).

Przystępujemy do głosowania nad całością uchwały wraz z poprawką.

Proszę o naciśnięcie przycisku obecności.

Kto jest za przyjęciem uchwały, proszę o naciśnięcie przycisku „za” i podniesienie ręki.

Kto jest przeciw, proszę o naciśnięcie przycisku „przeciw” i podniesienie ręki.

Kto wstrzymał się od głosu, proszę o naciśnięcie przycisku „wstrzymuję się” i podniesienie ręki.

Jeszcze dwie osoby nie głosowały, proszę sprawdzić.

Dziękuję. Proszę o podanie wyników.

Na 68 obecnych senatorów za przyjęciem głosowało 67 senatorów, nikt nie był przeciw, wstrzymała się od głosowania 1 osoba. (**Głosowanie nr 3**).

Wobec wyników głosowania stwierdzam, że Senat podjął uchwałę w sprawie ustawy o zmia-

(wicemarszałek S. Jurczak)

nie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. Dziękuję.

Przystępujemy do punktu czwartego porządku dziennego: stanowisko Senatu w sprawie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

Przypominam, że tekst ustawy zawarty jest w druku nr 162, natomiast sprawozdanie komisji w druku nr 162A.

Proszę o zabranie głosu sprawozdawcę Komisji Gospodarki Narodowej, pana senatora Bogusława Małosińskiego.

Senator Bogusław Małosiński:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym jest ustawą, która zawiera szczególne regulacje dotyczące sektora bankowego. Jest ona konieczna do uzyskania pewnej stabilności tego systemu, daje możliwość stworzenia pewnego poziomu ochrony depozytów. Do tej pory przy podejmowaniu przez niektóre banki, co miało wielokrotnie miejsce, jak wszyscy wiemy, działań o podwyższonym stopniu ryzyka koszty ponosił bezpośrednio skarbu państwa i Narodowy Bank Polski. Takie koszty ponosiły również dobre banki na skutek utraty zaufania do systemu bankowego.

W dniu wczorajszym Komisja Gospodarki Narodowej debatowała na temat tej ustawy. Muszę stwierdzić, że zauważyliśmy, iż mimo „przejścia” ustawy przez Sejm nie nastąpił *consensus* stanowisk Narodowego Banku Polskiego i ministra finansów. Wysłuchaliśmy racji obu stron i poparliśmy wiele poprawek, które wcześniej były zgłaszane przez Narodowy Bank Polski. Wysoka Izba pozwoli, że omówię je.

Wiele zaproponowanych w druku nr 162A poprawek ma charakter legislacyjny, również i gramatyczny. Jako komisja przyjęliśmy tylko te – nie powiem, że głosowanie tutaj było jednogłośnie – które uzyskały poparcie i były w pierwotnej wersji rządowego projektu tej ustawy. Między innymi wprowadziliśmy w art. 4 punkt 4a¹ o możliwości tworzenia przez fundusz spółki o ograniczonej odpowiedzialności, która byłaby tylko jednoosobową spółką funduszu, do wykupienia wierzycelności banków, które będą w trakcie likwidacji czy upadłą.

Muszę powiedzieć, że dyskusja była szczególnie burzliwa przy art. 14 tej ustawy, gdzie wprowadza się różne od innych opłaty dla trzech banków – BGŻ, Banku PKO SA i Banku PKO BP – w wysokości 0,2%. Nawet postawiono zarzut, że być może ten artykuł zawiera jakieś podteksty polityczne. Wyjaśnienie udzielone przez przedstawiciela ministra finansów, że struktura depozytów w tych bankach, a mianowicie: 28 bilionów

złotych wkładów ludności w BGŻ, po 108 bilionów złotych w pozostałych bankach, powoduje, iż zostały zaproponowane składki w takiej wysokości.

Dyskutowano na temat powiązania wielkości składek na fundusz gwarancyjny z kondycją banku. Uzyskaliśmy odpowiedź, dla mnie jasną i wystarczającą, że gdyby wprowadzono taką zasadę regulacji wysokości wpłat, to przekazywanie informacji do wiadomości publicznej spowodowałoby zachwianie bardzo już niestabilnego systemu bankowego.

Była również propozycja, aby dla ograniczenia odpowiedzialności skarbu państwa do maksymalnie krótkiego okresu wprowadzić nie 30-dniowy, tylko 7-dniowy termin wejścia w życie tej ustawy. Okazało się, że jest to niemożliwe.

Chcieliśmy również zaproponować poprawkę, i tu była dyskusja, zmierzającą do tego, aby odpowiedzialność skarbu państwa obejmowała okres tylko do 31 grudnia 1997 r. Ze względu na specyficzne zachowanie się ludności w stosunku do wszystkich informacji dotyczących systemu bankowego rząd zaproponował, i przyjęto to w Sejmie, aby odpowiedzialność skarbu państwa za wkłady ludności sięgała aż 1999 r.

Zdaniem Komisji Gospodarki Narodowej, a zasięgalimy opinii wielu banków, między innymi Banku Śląskiego, Banku Handlowo-Kredytowego, Banku Współpracy Regionalnej, ustawa jest potrzebna, celowa i nawet jeżeli budzi niewielkie wątpliwości, zasługuje na to, żeby ją Wysoka Izba przyjęła. I o to proszę w imieniu Komisji Gospodarki Narodowej.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję panu senatorowi.

Zgodnie z art. 38 ust. 5 Regulaminu Senatu chciałbym zapytać, czy ktoś z pań i panów senatorów chciałby skierować krótkie, zadane z miejsca pytanie do pana senatora sprawozdawcy.

Panie Senatorze, bardzo bym prosił o pozostanie, bo będą pytania.

Proszę, pan senator Kozłowski.

Senator Krzysztof Kozłowski:

Panie Senatorze, wracam do art. 14, który czyni wyjątek dla trzech banków. Otóż struktura Banku Gospodarki Żywnościowej... O czym tu mówimy? Czy o bankach spółdzielczych, czy o czapie nadrzędnej, która jest w Banku Gospodarki Żywnościowej? Kogo tutaj naprawdę zwalniamy? Wobec kogo stosujemy tę ulgę? Jeżeli wobec nadrzędnej struktury, jaką jest BGŻ, to musi to budzić wątpliwość.

Senator Bogusław Mąsior:

W naszej izbie toczyła się rozległa dyskusja na temat dofinansowania Banku Gospodarki Żywnościowej. Pamiętam, że sam miałem wtedy wątpliwości. W sumie przegłosowaliśmy zasilanie finansowe po restrukturyzacji tego banku. Niepokoi mnie, że w dniu wczorajszym otrzymaliśmy informację, zarówno od przedstawiciela Narodowego Banku Polskiego, jak i ministra finansów, że dziś funkcjonowanie 300 banków spółdzielczych jest zagrożone. Mogą one skorzystać z dobrodziejstwa tej ustawy w momencie, kiedy zostaną utworzone banki regionalne. Ten proces trwa. Uważam, że przedstawiciele Ministerstwa Finansów i Narodowego Banku Polskiego będą w stanie odpowiedzieć, w jakim zakresie nastąpi restrukturyzacja banków spółdzielczych i kto właściwie z tego zapisu skorzysta.

Natomiast w Banku Gospodarki Żywnościowej dziś jest 28 bilionów złotych wkładów ludności. Wychodziliśmy z założenia, i to jest chyba celem tej ustawy, że należy chronić tych, którzy mają depozyty, czyli właściwie obywatele naszego państwa.

Senator Krzysztof Kozłowski:

W takim razie dodatkowe pytanie. A zatem ci, którzy nie zrzeszyli się w BGŻ, czyli banki spółdzielcze, będą automatycznie ukarani?

Senator Bogusław Mąsior:

Trudno mówić o karze. Raczej może nie skorzystają z tego funduszu gwarancyjnego. Ale, Panie Senatorze, ustawa wejdzie w życie, jeżeli zostanie tu uchwalona, po 30 dniach od podpisania jej przez pana prezydenta. Jestem przekonany, że restrukturyzacja banków spółdzielczych, razem z BGŻ, nastąpi w tym czasie... Jeżeli ustawa spowoduje również chęć zrzeszania się w większe banki regionalne, będzie to jej dodatkowym efektem. Muszę powiedzieć, że stworzyliśmy system umożliwiający tworzenie banków właściwie bez pieniędzy. Dzisiaj za stworzenie takiej możliwości płacimy jako państwo i jako społeczeństwo. Czas najwyższy, żeby banki ulegały konsolidacji.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję.

Pan senator Andrzejewski, proszę bardzo.

Senator Piotr Andrzejewski:

Panie Senatorze, prosiłbym o określenie, czy wysokość opłat, którą określa rada funduszy, a o której mowa w art. 13 ust. 2, dotyczy wszystkich jednakowo, czy też jest obniżona wtedy, gdy wynosi więcej niż 0,2% sumy aktywów tylko w stosunku do trzech banków.

(*Senator Bogusław Mąsior:* Dotyczy ona 0,4% aktywów.)

Wiem, dla wszystkich. Ale czy wszyscy pozostali poza tym przedziałem 0,2–0,4 mają po równo? Czy też jest ona różnicowana w zależności od przydziału banku, to znaczy, czy jest zasada uznaniowa, czy też zasada równości?

Senator Bogusław Mąsior:

Zasada równości dla wszystkich, z wyjątkiem tych trzech banków, o czym traktuje art. 14.

(*Senator Piotr Andrzejewski:* Rozumiem, czyli może ona wynosić zero?)

Proszę?

(*Senator Piotr Andrzejewski:* Mówi się, że dolnej granicy nie ma. Czy wysokość opłaty może wynosić również zero?)

Jest to zostawione do dyspozycji funduszu. Uważam, że w miarę stabilizacji systemu bankowego w Polsce powinno się dążyć do obniżania tej opłaty.

(*Senator Piotr Andrzejewski:* Tak, dziękuję bardzo. Jeszcze jedno mnie interesuje.)

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Panie Senatorze, padło pytanie i pan senator otrzymał już odpowiedź.

(*Senator Piotr Andrzejewski:* Było pytanie, ale i będzie, Panie Marszałku, jeżeli pan pozwoli.)

Zaraz panu udzielę głosu. Pan bez przerwy prowadzi debatę bez czekania na jego udzielenie.

Proszę, Panie Senatorze.

Senator Henryk Rot:

Czy komisja nie miała wątpliwości co do tego, czy propozycja regulacji w art. 4 – w tych sześciu punktach – nie wykracza poza zakres regulowanej tą ustawą materii? Bo przecież jest to instytucja, która nie znalazła się w pierwotnym brzmieniu, jakie otrzymaliśmy z Sejmu? Czy było to rozważane przez komisję?

Senator Bogusław Mąsior:

Pan senator myśli o możliwości stworzenia tej spółki... Było to w pierwotnym przedłożeniu rządu. W czasie obrad naszej komisji przedstawiciele Narodowego Banku Polskiego bardzo o to zabiegali i z przyjemnością usłyszeliśmy, że przedstawiciel ministra finansów zgadza się z NBP. Nie widzę tutaj jakiegos zagrożenia.

Natomiast w poprawce zostały wyraźnie określone warunki, do jakiego procentu spółka może nabywać wierzytelności i jakiego zaangażowania kapitałowego może to dotyczyć.

Senator Henryk Rot:

Ta odpowiedź nie jest odpowiedzią na moje pytanie. Nie zostałem przekonany.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Panie Senatorze, może przedstawiciele Ministerstwa Finansów spróbują nam odpowiedzieć.

Proszę, pan senator Andrzejewski. Ale, Panie Senatorze, bardzo proszę, żeby były pytania. Jeżeli pan ma prowadzić debatę, to proszę się do niej zapisać.

Senator Piotr Andrzejewski:

Panie Marszałku, myślę, że uważna analiza mojej wypowiedzi nie upoważnia do twierdzenia, że był to głos w debacie.

Przechodzę do pytania. Panie Senatorze, czy z ustawy wynika, że uprawniony do pomocy z funduszu podmiot bankowy będzie jednocześnie zobowiązany do wpłacania tej opłaty? Czy istnieje jakiś proces czy przepis, który mówi o zwalnianiu z opłaty wtedy, gdy korzysta z pomocy funduszu? Bo w innym razie będzie dostawał pomoc z funduszu i z tej pomocy będzie uiszczal opłatę na fundusz.

Senator Bogusław Mąsior:

Uważam, że bank otrzymujący pomoc nie jest zwalniany z konieczności wnoszenia opłat na rzecz tego funduszu.

(*Senator Piotr Andrzejewski: Dziękuję.*)

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję.

Czy są jeszcze pytania do senatora sprawozdawcy?

Dziękuję, Panie Senatorze.

Otwieram debatę.

Przypominam, że zgodnie z art. 38 ust. 2 Regulaminu Senatu senatorowie, którzy zamierzają wziąć udział w dyskusji, zapisują się do głosu u prowadzącego listę mówców sekretarza Senatu, natomiast wnioski o charakterze legislacyjnym składają na piśmie.

Przypominam ponadto, że zgodnie z art. 40 ust. 1 i 2 Regulaminu Senatu przemówienie senatora w debacie nie może trwać dłużej niż 10 minut, a w debacie nad daną sprawą senator może zabrać głos tylko dwa razy, ale powtórne przemówienie senatora w tej samej sprawie nie może trwać dłużej niż 5 minut.

Proszę o zabranie głosu pana senatora Aleksandra Gawronika. Następnym mówcą będzie pani senator Elżbieta Solska.

Senator Aleksander Gawronik:

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie!

Dzisiejszy projekt ustawy jest, powiedziałbym, głosem wołającego o ratunek dla systemu bankowego, który na naszych oczach się sypie. Z tego, co tutaj przed chwilą pan senator sprawozdawca był łaskaw powiedzieć, wynika, że w tym roku kilkaset banków jest w sposób oczywisty zagrożonych i trzeba coś z tym zrobić.

Wniosłem kilka poprawek, które nie zostały uwzględnione. Chciałbym zwrócić panów i pań senatorów uwagę na pewien niepokojący moduł w tej ustawie, grożący tym, iż po raz kolejny ustawa zostanie dostosowana do osób, a nie do systemu bankowego.

Panie i Panowie Senatorowie, spójrzmy na art. 6 tej ustawy. Mówi się w nim, że rada funduszu składa się z przewodniczącego oraz dziewięciu członków posiadających odpowiednie wykształcenie i doświadczenie zawodowe. Co to znaczy? To znaczy, ni mniej ni więcej, że człowiek po szkole podstawowej może zasiąść w radzie nadzorczej i decydować o całym systemie zabezpieczeń w polskiej bankowości. Tego za każdą cenę trzeba unikać. Najwyższy czas skończyć z tym, że ludzie z tak zwanymi zasługami zasiadają w radach nadzorczych i wypowiadają się w sposób wiążący dla zarządów, a potem wymuszają na zarządach posłuszeństwo względem rad nadzorczych. Dlatego wnosilem, żeby zmienić ten zapis i zmodyfikować go przez dodanie wymogu wykształcenia wyższego oraz doświadczenia bankowego, a nie zawodowego, bo to się kojarzy nieuchronnie ze szkołą zawodową. Niestety, nie poparła tego wniosku Komisja Gospodarki Narodowej. Funduszem od początku do końca muszą zarządzać bankowcy, bo oni we własnym, dobrze pojętym interesie muszą stworzyć system gwarancji bankowych. Nie może być takiej sytuacji, która zaistniała parę lat temu, gdy grupa ludzi sygnalizowała, że system się wali, a w telewizji mówiono, że wszystko jest dobrze i w zasadzie coraz lepiej. Skutki tego widzimy dzisiaj, chociażby na przykładzie banków, które się rozsypują, a ludzie nie mogą obebrać swoich depozytów, bo nie została do tej pory powołana instytucja skarbu państwa.

To się po prostu musi na tej sali skończyć. I o to gorąco apeluję. Musimy sobie uświadomić, że jeżeli od prezesa zarządu wymaga się wykształcenia wyższego, to tym bardziej powinno się go wymagać od prezesa rady nadzorczej. Nie może być takiej sytuacji, że nieuk albo człowiek, który „ma plecy”, będzie zarządzał gigantycznym majątkiem bankowym. Trzeba sobie w końcu powiedzieć, że w bankach istniały do tej pory pewne nieprawidłowości, bo choć prezesi banków byli bankowcami, to w radach nadzorczych zasiadali ludzie nieodpowiedzialni. To trzeba sobie jednoznacznie na tej sali powiedzieć. Tworzymy usta-

(senator A. Gawronik)

wę, która ma pomóc systemowi bankowemu, określanemu cały czas jako niedobry. Jeżeli nie uwzględnimy tego zapisu, to znowu wejdą doń ludzie, którzy być może będą się chcieli czegoś nauczyć, ale gigantycznym kosztem. Człowiek nie przygotowany do pracy na tym stanowisku, nie może decydować. Trzeba to w końcu powiedzieć! Jeżeli od kierowcy ciężarówki wymaga się prawa jazdy kategorii zawodowej, to za kierowcą nie może siadać dzieciak, który ma kartę rowerową. Trzeba w końcu pewne rzeczy powiedzieć wprost! Przepraszam za to, że się trochę uniosłem, ale sprawa jest nadzwyczaj poważna.

Jeżeli mówimy o tych trzech bankach, które są w art. 14 tak wyraźnie preferowane, to należy powiedzieć prawdę do końca: te banki są rzeczywiście zagrożone i argument, że nie upadną, nie jest żadnym argumentem. Na skutek nietrafionych kredytów banki te muszą dostosować się do reguł wspólnej dla wszystkich gry. Nie mogą kosztem banków słabszych, banków prywatnych uzupełniać swojego funduszu. Jeżeli miały odwagę źle rozdysponować kredyt, to niech ponoszą za to odpowiedzialność. Dlaczego cały system bankowy ma pracować na trzy banki, które – co jest tajemnicą poliszynela – są po prostu chore? To, że mają mnóstwo depozytów, to jedno. Ale ile spośród tych kredytów jest nietrafionych, to drugie. Dojdziemy do liczb, przy których można dostać zawrotu głowy. Ten problem nie powstał w ciągu miesiąca czy dwóch miesięcy. On się ciągnie przynajmniej od dwu i pół roku, a nawet od trzech lat.

Pozwolę sobie zauważyć, że w 1991 r. zwróciłem się publicznie, poprzez telewizję, do prezesa ówczesnego Banku PKO w sprawie tak zwanych gwarancji bankowych „Art-B”. Wtedy mówiono publicznie, że wszystko jest czyste, że wszystko jest dobrze. Dopiero po roku nagle okazało się, że zapewnienie to jedno, a sprawy rzetelności bankowej to drugie. To są skutki pewnych ciągów decyzyjnych, które powstały parę lat temu. Czy teraz my, senatorowie Rzeczypospolitej, mamy to piwo wypić? Tak nie można robić. Ustawa musi być bardzo precyzyjna i konsekwentna w swoim założeniu, a brzmi ono następująco: nie można do systemu dopuścić ludzi, którzy po raz kolejny wyjmą z banków pieniądze.

Jeżeli tworzymy fundusz, to musi być on zarządzany przez ludzi kompetentnych. W Sejmie powstała sugestia, żeby powoływać prezesa również na wniosek związku banków polskich, ale ten wniosek nie przeszedł. Pytanie: dlaczego? Przecież bankowcy nie wybiorą spośród siebie człowieka niekompetentnego, bo w środowisku bankowym dokładnie wiadomo, kto ma jaką wiedzę i kto jakimi pieniędzmi dysponuje. Wydaje mi się, że należy tę sprawę jednoznacznie z tej

trybuny powiedzieć. Mówimy o gwarancjach dla banków. Te banki są tak chore, że rzeczywiście tych gwarancji potrzebują, ale muszą być one potem rozdzielane przez ludzi, którzy wiedzą jak to zrobić. Przecież nie można twierdzić, że ktoś bez wykształcenia może się tym wszystkim zajmować. Czasy genialnych ludzi w zasadzie się kończą. Wszystko musi wejść we właściwe ramy. Dlatego bardzo gorąco apeluję o przyjęcie mojej poprawki.

Następna sprawa wiąże się z art. 34. Jest tam wyraźnie powiedziane, że w ust. 4 liczbę 0,8... Proszę państwa, to obciążenie jest dla pozostałych banków za duże. Przyjmijmy sytuację, że rzeczywiście funduszy nie starczy i banki będą musiały podnieść koszt tego manewru, a wtedy przejdzie on na cenę kredytu i nagle okaże się, że nie można sprzedać kredytu. W związku z tym banki zaczną, jeden po drugim, w sposób naturalny niszczyć się wzajemnie. To jest po prostu zjadanie własnego ogona. Dlatego po konsultacjach z prezesami kilku banków – nie będę wymieniał jakich, żeby uniknąć podejrzenia o to, że niektóre preferuję, a inne stawiam w sytuacji dwuznacznej – stwierdzam, że liczba 0,6 jest dla nich do przyjęcia, ale już liczby 0,8 te banki nie udźwigną, choć są to banki zdrowe. Miejmy jasność: 0,6, a nie 0,8.

Wnosiłem o skrócenie terminu z 1999 r. na 1997 r. tam, gdzie ta ustawa mówi o gwarancjach skarbu państwa. Panie i Panowie Senatorowie, cała sprawa sprowadza się do jednego: skąd i dokąd te pieniądze przejdą? Jeżeli ustawa wejdzie w życie, to chciałbym, żebyście mieli tego świadomość. Mówię publicznie i głośno, że pieniądze z banków prywatnych, banków komercyjnych powinny przejść do banków państwowych. Tylko te banki, w świetle tego zapisu, będą miały gwarancję skarbu państwa do 1999 r. To oznacza powrotną nacjonalizację banków. Przecież nie można tworzyć w systemie gospodarki rynkowej – jak tu niektórzy po cichutku ośmielają się mówić – kapitalistycznych systemów banków państwowych. Przecież cały system po prostu runie! W 48 godzin po wejściu w życie tej ustawy ludzie zaczną przenosić swoje depozyty. To będzie po prostu kataklizm bankowy! Trzeba pomyśleć o tym w szerszej perspektywie.

Wprawdzie ustawa jest napisana ładnie, językiem w miarę sympatycznym, ale zawiera trzy błędy.

Pierwszy, że preferuje wymienione tutaj banki słabe i zamierza przesunąć do nich pieniądze, by je wzmocnić. Ale czy należy robić to tak wielkim kosztem? Pytam: dlaczego?

Drugi, że pozwala ludziom, którzy nie mają należytego wykształcenia i wiedzy zawodowej, zasiąść w radzie nadzorczej. Uważam, że każdy z nas, senatorów, powinien przeciwko temu stanowczo zaprotestować.

(senator A. Gawronik)

I trzeci, że w dalszym ciągu musi być wzmocniona o odpowiedzialność za zarządzanie polską bankowością. Pewne rzeczy nie powstały w tym roku czy rok temu, ale dwa, trzy lata temu i ktoś za to odpowiada.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję, Panie Senatorze. Czy pan wnosi wnioski legislacyjne na piśmie?

Senator Aleksander Gawronik:

Już złożyłem, Panie Marszałku.
(Senator Edward Kienig: *Ad vocem.*)

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję serdecznie.
(Senator Edward Kienig: *Ad vocem, jeśli można.*)
Proszę bardzo, Panie Senatorze.

Senator Edward Kienig:

Panie Marszałku! Panie Senatorze!
Chciałem tutaj wyjaśnić, że gdyby Komisja Gospodarki Narodowej przyjęła tę propozycję, czyli 0,4 dla wymienionych banków, a nie tak, jak jest w ustawie, to sytuacja byłaby dokładnie odwrotna. Te trzy banki sfinansowałyby wszystkie pozostałe banki w Polsce. To tak, żebyśmy nie brnęli w złym kierunku! Dziękuję.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję.
Chce pan odpowiedzieć, Panie Senatorze?
Bardzo proszę.

Senator Aleksander Gawronik:

To nie jest tak, Panie Przewodniczący, z całym szacunkiem dla pańskiej wiedzy. Nastąpiłaby wtedy w sposób naturalny równowaga i ludzie zorientowaliby się, że banki państwowe dają takie same gwarancje i nastąpiłby spokojniejszy przepływ pieniędzy. Z całym szacunkiem dla pańskiej wiedzy.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję.
Proszę o zabranie głosu panią senator Elżbietę Solską, następnym mówcą będzie pan senator Eugeniusz Grzeszczak.

Senator Elżbieta Solska:

Panie Marszałku! Wysoki Senacie!
Uchwalona niedawno przez Sejm ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym jest ustawą pożądaną zarówno z ekonomicznego, jak

i ze społecznego punktu widzenia. Z jednej bowiem strony, ochrona depozytów niewątpliwie wpłynie na stabilność polskiego systemu bankowego, a z drugiej strony da społeczeństwu odrobinę poczucia bezpieczeństwa, że w wyniku zawirowań bankowych nie przepadnie dorobek nieraz całego życia. Zabezpieczenie, o którym mówi art. 23 ustawy, jest częściowo ograniczone, bowiem w przypadku ogłoszenia upadłości banku, w świetle nowej ustawy można w 100% wyegzekwować roszczenia nie przekraczające równowartości 1 000 ECU, czyli kwoty około kilkunastu milionów złotych, natomiast w 90% roszczenia nie przekraczające równowartości 3 000 ECU. Powyżej tej kwoty oszczędności nie są już objęte gwarancją. Państwo namawia swoich obywateli do oszczędzania, więc idealnym rozwiązaniem byłoby objęcie gwarancją wszystkich oszczędności. Nie jest to jednak możliwe. Tak więc przyjęte przez Sejm rozwiązanie polega jedynie na ograniczeniu tragedii oszczędzających, do których dochodziło przy ogłaszaniu upadłości wielu banków spółdzielczych, na przykład banku z Poznania.

Wysoki Senacie! Na poruszeniu tych kwestii kończę omawianie spraw oczywistych. Teraz zaczynają się moje wątpliwości odnośnie do omawianej dzisiaj ustawy. Dałam im wyraz podczas posiedzenia Komisji Gospodarki Narodowej.

Aby istnieć, fundusz musi posiadać pieniądze, odpowiednie źródła zasilania. Artykuł 13 ustawy mówi, zacytuję: „Podmioty objęte systemem gwarantowania wnoszą na rzecz funduszu obowiązkowe opłaty roczne w wysokości nie przekraczającej 0,4% sumy aktywów ważonych ryzykiem”.

Pozwolę sobie na przytoczenie fragmentu opinii Biura Legislacyjnego Senatu, z którym to fragmentem całkowicie się zgadzam, cytuję: „Kwestią do rozstrzygnięcia jest sposób i zakres tej ochrony. W przypadku nadmiernie rozbudowanej ochrony za jej pośrednictwem chronione są złe, czyli nierzetelne i nieudolnie funkcjonujące banki. Już dziś zauważalny jest specyficzny rodzaj ryzyka bankowego. Gwarantowanie depozytów stymuluje niektóre banki do podejmowania działań o podwyższonym stopniu ryzyka. W razie niepowodzenia koszty takiej działalności ponosi bezpośrednio skarb państwa, NBP oraz inne banki.”

Dochodzi w ten sposób do utraty zaufania do systemu bankowego. W przypadku przyjęcia tej ustawy ryzyko będzie ponosił fundusz gwarancyjny. Ustawa nie tylko nie uwzględnia kondycji ekonomicznej danego banku, przypisując wszystkim jednakową wysokość procentową do zapłacenia, ale także, o czym mówił senator Gawronik, preferuje trzy banki. Stawia w sytuacji, niestety, uprzywilejowanej PKO BP, PKO SA i BGŻ. Przedstawiciel Ministerstwa Finansów wyjaśniał ten zapis nie tylko potrzebą ochrony

(senator E. Solska)

wkładów, ale w przypadku PKO BP tłumaczył, że bank ten udziela długoterminowych kredytów mieszkaniowych. Jestem w stanie to tłumaczenie przyjąć do wiadomości, jeśli chodzi o bank państwowy PKO BP. Zastanawiam się jednak, czy chodzi faktycznie o ochronę oszczędzających, czy tylko o ochronę banków i doprowadzenie tym samym do sytuacji, że banki te, wnosząc niewiele innowacji do swego działania, będą funkcjonowały do końca XX wieku. Czy takie gwarancje powinny być zawarte w ustawie, czy też możliwość zróżnicowanego podejścia do banków należałoby dać rządowi?

Wysoki Senacie! Powodów przemawiających za uzależnieniem wysokości składek płaconych na fundusz gwarancyjny od kondycji danego banku jest wiele. Pozwolę sobie na powrót do przykładu Poznania i będę ciągnęła ten wątek dalej. Czy zasadne jest, aby taką samą składką obarczać zarówno Wielkopolski Bank Kredytowy, jak i „InvestBank”?

Przypomnę państwu, w jaki sposób powstały obie te instytucje. Jest zasadnicza różnica. Wielkopolski Bank Kredytowy, jako jeden z pierwszych banków komercyjnych, powstał na bazie funduszy państwowych, natomiast „InvestBank” przede wszystkim, nie obawiam się tego powiedzieć, powstał na bazie pieniędzy wyludzonych od ludności przez pana Bykowskiego, twórcę „Drewbudu”, który już w 1989 r. handlował marzeniami Polaków o domkach jednorodzinnych. Pozwolę sobie przypomnieć, że wyemitowano wtedy 15 000 akcji, każda po 2 miliony złotych, co w ówczesnych czasach dawało 30 miliardów złotych. Jest to sporo. Dziś pan Bykowski za pośrednictwem „InvestBanku” nadal handluje marzeniami Polaków. Chodzi mi o reklamy, również telewizyjne, dotyczące kwot 100 dolarów i 200 marek zachodnioniemieckich. Ludzie działają w oparciu o reklamę. Oczywiście nie jest rzeczą telewizji sprawdzanie reklamy. Rozmawiałam z przedstawicielem Narodowego Banku Polskiego, który powiedział, że wkłady dewizowe nie są objęte gwarancjami skarbu państwa i, jak sądzę, w przyszłości również nie będą objęte funduszem gwarancyjnym, jednak to niewiele zmienia. Ośmielam się powiedzieć, że dolary i marki zostały wywiezione do Szwajcarii. Gdyby ludność chciała wycofać swe wkłady dewizowe, to bank niestety musiałby sięgnąć do pieniędzy faktycznie ulokowanych na rachunkach złotych, oczywiście o ile w ogóle w tym banku są jakieś pieniądze. W efekcie może to oznaczać obciążenie wypłatami skarbu państwa.

Wszystko wskazuje na to, że w rzeczywistości „InvestBank” nie dysponuje pieniędzmi. Moje stwierdzenie jest oparte na rzetelnych podstawach. W listopadzie w związku z zapytaniem

wyborców zwróciłam się do „InvestBanku”, a także do Banku Staropolskiego o przesłanie na adres Senatu prospektów banku. Chodziło o dane, raporty roczne i wykaz zachodnich firm konsultingowych. I proszę bardzo, co dostałam z „InvestBanku”. Broszurę zawierającą informację, na ile procent mogę umieszczać wkłady, troszeczkę wiadomości o PTS oraz zdjęcia eleganckich panów. Chyba nie o to chodziło? Co to ma do rzeczy?

Proszę się nie denerwować, Panie Senatorze.

(Głos z sali: Ale proszę mówić na temat.)

To jest na temat, bo obarczanie taką samą składką 0,4%, przy różnym rodzaju ryzyka zarówno WBK, jak i „InvestBanku” jest grubym nieporozumieniem.

Jestem za skreśleniem art. 14, który preferuje trzy banki, dlatego że chcę, by wzięły się one do roboty. Grobelnemu, Bykowskiemu i innym opłaca się handlować marzeniami. Ja, lokując swoje pieniądze, jeśli miałabym stracić, wolałabym je stracić w banku państwowym. Oczywiście najlepiej byłoby w ogóle ich nie tracić. W związku z tym twierdzę, że dopóki te trzy banki będą pod ochroną, dopóty nie przyzwyczajają się do nowych warunków wolnej konkurencji, a przepis ten raczej umożliwi nieuczciwym bankom czy osobom funkcjonowanie. Sądzę, że jest to zasadniczy powód, aby stopień ryzyka był określany przez fundusz i aby decyzje, które banki mają być uprzywilejowane – jeśli w ogóle mają być – leżały w kompetencjach rządu. Dziękuję.

(Sekretarza Senatu Wandę Kustrzebę zastępuje sekretarz Senatu Krzysztof Borkowski)

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję.

Proszę bardzo, Panie Senatorze, *ad vocem*.

Senator Bogusław Mańsior:

Panie Marszałku! *Ad vocem* wypowiedzi pani senator Solskiej.

Dyskutując w Komisji Gospodarki Narodowej nad tą ustawą, kierowaliśmy się koniecznością stabilizacji systemu bankowego w Polsce. Stwierdzenie, że preferowane są trzy banki, jest nie do przyjęcia, ponieważ w tych bankach zdeponowane są pieniądze ludności; w dwóch bankach 108 bilionów złotych, w trzecim – 28 bilionów złotych. Jeżeli mówimy o ochronie, to mamy na myśli ochronę tych, którzy tam ulokowali pieniądze. I ci, którzy wnosili wkłady, takiej ochrony wymagają. Uważam natomiast, że byłoby nieszczęściem, gdybyśmy my, Senat, dzisiaj, w czasie tej debaty brali udział w podważaniu wiarygodności systemu bankowego. Uważam, że pani senator Solska jest bardzo odważna, kiedy wyrokuje, który bank ma pieniądze, który nie ma, kto i co wywiózł do Szwajcarii. Uważam, że z trybuny Wysokiego Senatu nie można ferować takich wyroków.

(senator B. Mąsior)

(Głos z sali: Nie wolno...)

Jestem ciekaw, co się jutro będzie działo w oddziałach „InvestBanku” w całej Polsce.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję. Czy pani senator chce odpowiedzieć panu senatorowi Mąsiorowi?

Proszę bardzo.

Senator Elżbieta Solska:

Oczywiście. Może pan senator Mąsior wskaże mi bank, w którym nie ma zdeponowanych pieniędzy ludności? Byłabym bardzo wdzięczna.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Proszę bardzo, Panie Senatorze.

Senator Bogusław Mąsior:

Pani senator Solska była wczoraj na posiedzeniu komisji i wie, że w bankach jest ponad 508 bilionów złotych wkładów ludności, z tego w tych trzech bankach – 250 bilionów złotych, czyli jest to...

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

To już proszę w debacie.

(Senator Elżbieta Solska: Ja jeszcze...)

Nie, dziękuję. Proszę państwa o zapisanie się po raz drugi do debaty. Inaczej bez końca prowadzilibyśmy debatę między sobą. Bardzo proszę, jeszcze ci, którzy mają zabrać głos w debacie.

O zabranie głosu proszę pana senatora Eugeniusza Grzeszczaka.

Senator Eugeniusz Grzeszczak:

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie! Będę mówił krótko i, mam nadzieję, nie tak kontrowersyjnie, a swoje wystąpienie zakończę propozycją wniesienia poprawek. Atmosfera, jaka przed chwilą wytworzyła się na sali, nie odpowiada mojemu pojmowaniu trybuny senackiej, a ponadto mam kłopoty ze strunami głosowymi.

Przyszło nam dziś, miejmy nadzieję bez emocji, ustosunkować się do uchwalonej przez Sejm na trzydziestym szóstym posiedzeniu, w dniu 1 grudnia, ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym. Jest to kolejna już w tym roku regulacja dotycząca bezpośrednio sektora bankowego. Jej celem jest usunięcie, a raczej ograniczenie istniejących obecnie nierówności i konkurencyjności w tym sektorze, jak również wzmocnienie zaufania do rodzimych, podkreślam: rodzimych instytucji bankowych.

Owa nierówność i konkurencyjność wynika z zapisów art. 49 ustawy „Prawo bankowe” z dnia 31 stycznia 1989 r. Wylacza ona skarb państwa z odpowiedzialności za zobowiązania banków z wyjątkiem zobowiązań z tytułu wkładów oszczędnościowych, złożonych w bankach państwowych oraz innych bankach, które korzystały z tego uprawnienia przed wejściem w życie ustawy „Prawo bankowe”. Powoduje to różnice w kosztach pozyskiwania środków na finansowanie czynnych operacji banków i warunkach prowadzenia tych operacji. Ponadto banki objęte odpowiedzialnością skarbu państwa mogą pozyskiwać nowe źródła finansowania przy niższych kosztach własnych.

Przyznacie państwo, że w sytuacji, gdy staramy się o dokonanie transformacji naszej gospodarki, gdy zmierzamy do ugruntowania wolnej konkurencji, nie możemy pozwolić na to, by petryfikować dotychczasowe uregulowania będące zaprzeczeniem obecnych tendencji i dążeń. Nie możemy utrzymywać enklaw, w obrębie których występują nieuzasadnione nierówności, uderzające w niektórych uczestników, w tym wypadku rynku finansowego.

Uchwalona przez Sejm ustawa wychodzi na przeciw tym postulatam. Oczywiście można powiedzieć, że jest ona tylko wycinkową próbą naprawy obecnego stanu rzeczy, że konieczne są: kompleksowa zmiana ustawodawstwa i kompleksowe regulacje kształtu polskiego rynku finansowego. Wyrażam głęboką nadzieję, że do takich kompleksowych uregulowań i zmian w ustawodawstwie dojdzie niebawem.

Proponowane rozwiązania stanowią konkretną realizację postanowień *Strategii dla Polski*. W jednym z jej rozdziałów, zatytułowanym „Rozwój i reforma sektora finansowego”, przewidziano utworzenie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, spełniającego funkcję gwaranta depozytów bankowych, co doprowadzi do odciążenia, podkreślam: odciążenia budżetu państwa i Narodowego Banku Polskiego od odpowiedzialności z tego tytułu.

Fakt, że już dziś omawiamy ustawę uchwaloną przez Sejm 1 grudnia, dobrze świadczy o konsekwencji w realizacji przyjętego programu działania. Wypada tylko mieć nadzieję, oby tak dalej!

Panie Marszałku! Wysoki Senacie! Artykuł 1 omawianej ustawy mówi, że określa ona zasady tworzenia i funkcjonowania systemów obowiązkowego i umownego gwarantowania środków pieniężnych, zgromadzonych na rachunkach bankowych oraz rodzaje działań, które mogą być podejmowane w celu udzielania bankom pomocy do wysokości środków gwarantowanych w sytuacjach zagrożenia utratą wypłacalności. Jak widać, ustawa łączy kwestie związane z gwarantowaniem wkładów oszczędnościowych z kwestiami działań pomocowych. Sądzę, że nie jest to

(senator E. Grzeszczak)

nieuzasadnione połączenie dwóch różnych zagadnień. W obecnej sytuacji są one bowiem ze sobą integralnie związane i takie ujęcie problemu zasługuje z wielu względów na poparcie.

We wszystkich państwach, gdzie działają takie fundusze, zajmują się one zarówno wypłacaniem środków z tytułu gwarantowania depozytów, jak i wspomaganiem zagrożonych banków. Służy to bardzo prostemu celowi: zapobieganiu powstawania sytuacji, w których zaistnieje konieczność wypłaty depozytów objętych gwarancją. Takie zapobieganie jest po prostu tańsze niż późniejsze wypłacanie depozytów gwarantowanych.

W ustawie przedstawionej nam do akceptacji jest jednak kilka zapisów budzących moje kontrowersje. Należy do nich zapis i redakcja art. 18, mówiącego, że Bankowy Fundusz Gwarancyjny jest zwolniony od podatków. Należy przez to rozumieć, że jest zwolniony ze wszystkich podatków. Moim zdaniem, lepsze byłoby sformułowanie, że fundusz zwolniony jest tylko z podatku dochodowego. W związku z tą, jak i innymi wątpliwościami, chciałbym zaproponować swoje poprawki.

Kolejnym zapisem budzącym kontrowersje jest nikły udział Związku Banków Polskich w tworzeniu i funkcjonowaniu funduszu. W końcu to właśnie banki są głównym adresatem tej ustawy i to właśnie na nie nakłada się znaczne obciążenia finansowe. Nie można zatem tak marginalnie traktować ich reprezentacji, jak zrobiono to w przedłożonej nam sejmowej wersji ustawy. Proponuję zatem poprawki do art.: 3, 4 i 6 zawartych w druku nr 162.

Otóż w art. 3 w pktcie 4 spójnik „i” proponuję zastąpić przecinkiem, zaś po słowach: „Prezesa Narodowego Banku Polskiego” dodać wyrazy: „i Związku Banków Polskich”.

Podobnie w kolejnym artykule, art. 4 w pktcie 3. spójnik „i” proponuję zastąpić przecinkiem i po słowach: „ministra finansów” dodać słowa: „i Związku Banków Polskich”.

I wreszcie w art. 6 w pktcie 2 spójnik „i” zastąpić przecinkiem, zaś po słowach: „Prezesa Narodowego Banku Polskiego” dodać wyraz: „i Związku Banków Polskich”.

Następna poprawka dotyczy art. 47. Kontrowersje co do tego punktu pojawiały się już w pytaniach państwa senatorów. Myślę o wystąpieniu pana senatora Kozłowskiego, który pytał, czy te zwolnienia, te udogodnienia dotyczą tylko tych trzech banków, w tym BGŻ, czy także innych banków spółdzielczych?

Otóż zgodnie z tym zapisem nie wszystkich banków spółdzielczych. Jak powiedziałem, moja poprawka dotyczy art. 47, zmieniającego dotychczasowy przepis art. 49 prawa bankowego. Przepis ten utrzymuje do końca 1999 r. gwarancje skarbu państwa dla wkładów oszczędnościowych

wych zdeponowanych w PKO BP, PKO SA i BGŻ. Pomija jednak banki spółdzielcze, które gromadzą znaczną liczbę wkładów oszczędnościowych ludności głównie wiejskiej oraz małych miast.

W związku z tym proponowałbym następującą poprawkę: w art. 49 ust. 1 po słowach „BGŻ SA” dodać: „oraz zrzeszone w nim banki regionalne i banki spółdzielcze”.

W tym momencie można by się również zastanowić, czy nie rozszerzyć odpowiedzialności skarbu państwa na przykład z tytułu wkładów oszczędnościowych na książeczkach samochodowych.

To są oczywiście moje poprawki i rozumiem, że będą one przedmiotem dyskusji i obrad komisji, które wyrażą w tej kwestii opinie.

Panie Marszałku! Wysoka Izbo! Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym była od dłuższego czasu, co podkreślam, oczekiwana i zapowiadana. I to zarówno przez ludność, jak i przez środowiska bankowe. Myślę, że jej uchwalenie zapewni spokojniejszy sen tym, którzy deponują jakiegokolwiek środki na kontach tych banków. Powiedzenie, że coś jest pewne jak w banku, będzie teraz, po tych rozwiązaniach ustawowych, po prostu prawdziwe. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję panu senatorowi.

Proszę o zabranie głosu pana senatora Stanisława Ceberka. Następnym mówcą będzie pan senator Piotr Andrzejewski.

Senator Stanisław Ceberek:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Chcę, że tak powiem, iść za ciosem pana senatora Grzeszczaka, który mówi o zabezpieczeniu gwarancyjnym banków spółdzielczych. W wielu kręgach obserwuje się niechęć, a niekiedy nawet wrogość do banków spółdzielczych. Można to wyczuć nawet na tej sali.

Nie można, proszę Wysokiej Izby, nie objąć funduszem gwarancyjnym banków spółdzielczych, które niekiedy zadłużyły się nie z własnej winy, nie z powodu niegospodarności, ale dlatego, że były kierowane przez ówczesne czynniki rządowe. Niedofinansowanie banków spółdzielczych, nieobjęcie ich gwarancyjnym funduszem doprowadzi do wielkich strat. Z banków spółdzielczych, jak powiedział mój przedmówca, senator Grzeszczak, korzysta w Polsce około 60% ludzi. Zająłem się tym problemem, ponieważ nie tylko wieś z nich korzysta, nie tylko rolnictwo, ale w wielu wypadkach przemysł rolno-spożywczy, sadownicy, ogrodnicy, związki branżowe itd. Niezabezpieczenie w tej trudnej sytuacji banków spółdzielczych funduszem gwarancyjnym może doprowadzić do upadku całej branży rolnej.

(senator S. Ceberek)

Nie chcę polemizować z senatorem Gawronikiem. Mój dziadek miał udział w Kasie Stefczyka. Nie było tam ani jednego profesora. Bank funkcjonował bardzo dobrze i nie było żadnych wpa-
dek. (Oklaski).

W mojej gminnej spółdzielni działa bank. Ten bank działa, dlatego że znikąd nie możemy dostać funduszu i operacje bankowe za drogo nas kosztują. Obracamy setkami miliardów złotych w ciągu roku. Na każdy wieczór mamy bilans. Jestem członkiem tego banku, mam tam oszczędności i nie mogę być w zarządzie. Panowie, to coś nie tak. To muszę stworzyć swój bank.

Bardzo proszę, w imieniu spółdzielców rolników, ażeby banki spółdzielcze również były objęte funduszem gwarancyjnym. Dziękuję.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję.

Proszę o zabranie głosu pana senatora Piotra Andrzejewskiego. Następnym mówcą będzie pan senator Henryk Kanicki.

Senator Piotr Andrzejewski:

Panie Marszałku! Wysoki Senacie!

Nikt nie podważa słuszności i celowości utworzenia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Niepokojące w tym wszystkim jest natomiast nie tylko to, co zostało już tu podniesione, ale to, że tym funduszem i tą następną inicjatywą legislacyjną wywiercimy kolejną dziurkę w budżecie. Proszę zwrócić uwagę, że niezależnie od tego, iż ma to być taka Kasa Stefczyka – tylko że tu, zamiast podmiotów fizycznych byłyby banki, a kredytodawcą tej kasy miałby być jeszcze Narodowy Bank Polski – nagle widzimy, że wywierca się dziurę i mówi się, że do tego będą jeszcze udzielone dotacje z budżetu. To jest któraś już ustawa tego typu. Proszę zwrócić uwagę – dotujemy Narodowe Fundusze Inwestycyjne przez to, że zwalniamy je z dywidendy. To jest dotacja, odstępstwo od prawa, czyli uszczuplenie dochodów budżetu państwa, który jest deficytowy. Jesteśmy w przededniu debaty budżetowej. Czy mamy tak rozbudowany budżet, że możemy w nim wiercić dziurki przez kolejne dotacje? To jest bowiem następna ustawa z dotacjami.

Mamy Agencję do Spraw Budowy Autostrad. Dla niej też wywierciliśmy dziurkę w budżecie. Autostrady mamy budować nawet nie z tych kapitałów, które ona ma ściągnąć i zagospodarować kapitałowo oraz z kredytów, tylko tam też jest wywiercona dziurka w budżecie na dotacje itd., itd. Czy to jest system zdrowego kapitali-

zmu? Czy to jest system ukrytego dotowania z deficytowego budżetu wszystkich tych kapitałowych przedsięwzięć?

W tej sprawie jest jeszcze jedno wielkie niebezpieczeństwo. Jako legislator patrzę na to, co mówi art. 4 ust. 3, który niezależnie od wszystkiego zbyt szeroko otwiera furtkę delegacji legislacyjnej. On mówi, że Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia określić dodatkowe zadania funduszu w zakresie udzielania pomocy podmiotom objętym systemem gwarantowania oraz tryb ich wykonania. Widzimy, że tą drogą też można wziąć dotację i przelać na te dodatkowe zadania. Jaką zatem ustawodawca będzie miał kontrolę nad tym, co będzie się działo i jak dalece budżet będzie drenowany tego typu dotacjami? Nie wiem.

Taka legislacja w zdrowo budowanym kapitalizmie mnie się nie podoba. To tak, jak byśmy robili Kasę Stefczyka, o której mówił mój przedmówca, dotowaną jednak z budżetu w zakresie bliżej nie wyjaśnionym. Przestaje to mieć wtedy charakter, o jakim mówimy. Jest to budowa dawnego systemu centralistycznego rozporządzania budżetem z podmiotem, który nie może się wybić na samodzielność, bo jego samodzielność finansowa będzie w odpowiednim momencie zafalszowana dotacjami.

Dlatego zgłaszam poprawkę o skreślenie z finansowania tego funduszu dotacji udzielanych z budżetu państwa. Dziękuję.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję, Panie Senatorze.

Proszę o zabranie głosu pana senatora Henryka Kanickiego. Następną będzie pani senator Elżbieta Solska.

(Senator Aleksander Gawronik: *Ad vocem.*)

Proszę bardzo, Panie Senatorze.

Senator Aleksander Gawronik:

Chcę tylko wyjaśnić, że dotacja jest w tej chwili niezbędna. Choć rzeczywiście ma pan dużo racji, że tak to się dzieje na obecnym etapie. Fundusz, żeby ruszył, musi dostać pieniądze. Te pieniądze wspólnie, Narodowy Bank Polski pół...

(*Głos z sali: A kredyt?*)

Nie, nie da się tego zrobić przy pomocy kredytu. Powstanie funduszu byłoby za drogie. Możemy się zżymać, ale rzeczywiście, żeby ruszyć, bardzo szybko muszą przyjść pieniądze.

Kwotą bardzo dyskusyjną, ale niezbędną, jest pół biliona złotych od Narodowego Banku Polskiego i pół biliona złotych od ministra finansów, czyli bilion złotych. To powinno być ostrym sygnałem dla nich, żeby się zastanowiono, żeby to zrobić.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję.

Proszę o zabranie głosu pana senatora Kanickiego.

Senator Henryk Kanicki:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Z uwagą przysłuchiwałem się wystąpieniom panów senatorów i także chciałbym podzielić pewne obawy. Ale może na wstępie kilka spraw informacyjnych.

Obecnie każda negatywna informacja o banku, mamy przykłady na co dzień, owocuje paniką wśród klientów. Ustawa, która jest przedmiotem dzisiejszej debaty, wniesiona została w trybie pilnym. Pojawiła się, moim zdaniem, w ostatnim momencie, a może nawet trochę za późno. Do wspólnej kasy, z której ma być opłacana pomoc na zaspokojenie roszczeń klientów upadłych banków, nie może trafić więcej. Według informacji, jaką uzyskaliśmy wczoraj na posiedzeniu Komisji Gospodarki Narodowej, z dotacją 500 miliardów złotych będzie to w granicach 4,5 biliona złotych, o ile dobrze pamiętam.

Zauważono, że zarówno dla dużych banków, jak i banków spółdzielczych, ustawa oznacza poważne koszty finansowe przy minimalnych korzyściach. Trzeba to zaznaczyć, chociaż polemizowałbym z niektórymi wypowiedziami. Te trzy duże banki mają w granicach 50% oszczędności na rachunkach, a więc depozyty, lokaty. Pozostałe banki w kraju – następne 50%. I tutaj można zastanawiać się, czy system jest sprawiedliwy, czy niesprawiedliwy dla dużych banków. Uważam, że dysponując tak olbrzymimi wkładami pieniężnymi, duże banki mają szansę pomnożenia swego zysku, uruchamiając kredyty. Nie miałbym tak wielkich obaw, że dzieje się jakaś wymierna i duża krzywda tym trzem wymienionym bankom.

Ustawa jest potrzebna. Moim zdaniem dlatego, że ujednolicając system, wyrównuje szansę konkurencji na rynku. Obecnie część banków ma bowiem ustawowe gwarancje skarbu państwa na całość wkładów oszczędnościowych, za część gwarantuje Narodowy Bank Polski, jednak tylko do wkładów nie wyższych niż 3 000 ECU.

Bankowy Fundusz Gwarancyjny ma równolegle realizować dwie funkcje: pomagać bankom, których wypłacalność jest zagrożona, oraz gwarantować deponentom szybki zwrot pieniędzy przechowywanych w bankach. Ustawa jest korzystna przede wszystkim dla drobnych klientów. Ważne jest tutaj to, czego nie było w poprzednim prawie bankowym, że gwarancje obejmują wszystkich deponentów, a więc również pieniądze firm związanych z działalnością gospodar-

czą. Do tej pory skarb państwa nie gwarantował wkładów czy lokat firm.

Z kolei, przyglądając się zapisom ustawy, można zauważyć, że ustawodawca, stojąc przed alternatywą: efektywność czy stabilizacja systemu, wybrał to drugie. Niektóre banki, te największe lub te duże, dobre i bezpieczne, mimo sporej akcji kredytowej uważają, co podkreśliłem, sposób naliczania obowiązkowych składek za krzywdzący. Twierdzą, że z powodu swojej własnej efektywności, swoich zysków czy też swojej wielkości są zmuszone ponosić największą część kosztów funkcjonowania funduszu, nie zyskując w zamian niczego lub niewiele. Zwyciężyła jednak opcja stawiająca na stabilizację systemu bankowego.

Chciałbym stwierdzić – jest to nie tylko moja opinia, ale przede wszystkim bankowców – że jeżeli upadnie jeszcze jeden chociażby średniej wielkości bank, na przykład takiego typu jak „Agrobank”, to żaden system, nawet najlepszy, objęcia gwarancjami nic tutaj nie pomoże. Mogą wystąpić olbrzymie perturbacje na rynku.

Wracam teraz do wystąpienia pana senatora Grzeszczaka. Zgadzam się z nim w pełni. Stwierdzono tutaj, że w tej chwili upadłością zagrożonych jest 300 banków spółdzielczych. Uważam, że nawet jeżeli upadnie w tej chwili 100 z nich, może wystąpić efekt domina. Te banki są w różny sposób powiązane kapitałowo z różnymi bankami, także z tymi dużymi, a to oznacza olbrzymie straty dla systemu bankowego, a przede wszystkim trudne do przewidzenia komplikacje na rynku finansowym. Dlatego jestem zwolennikiem wniesienia poprawki do art. 47, zmieniającej art. 49 ustawy „Prawo bankowe”. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję panu senatorowi.

Proszę o zabranie głosu panią senator Elżbietę Solską, następnym mówcą będzie pan senator Jan Adamiak.

Senator Elżbieta Solska:

Panie Marszałku! Wysoki Senacie!

Bank jest przedsiębiorstwem, przedsiębiorstwem bardzo specyficznym. Chciałabym zapytać pana senatora Małgorzata, który jest dyrektorem przedsiębiorstwa, czy kiedy klient przynosi pieniądze, to rozróżnia złotówki złe i dobre? Prawdopodobnie takiego rozróżnienia nie stosuje, bo złotówka jest złotówką. Jako dyrektor przedsiębiorstwa pan senator Małgorzata albo wie, co z tą złotówką zrobić później, albo nie wie. I tak jest w systemie bankowym. Albo bank wie, co robić z lokatą od ludności, albo nie wie. Prawdopodobnie dla Banku PKO BP, czy któregoś innego,

(senator E. Solska)

kłopotliwy byłby klient, który w teczce przyniósłby 100 miliardów złotych, bo co z nim zrobić? Przecież oprocentowanie leci.

Podam teraz przykład PTS, który nie ma konkurencji na rynku krajowym, to jest możliwość kupna samochodu na kredyt, i to jest właśnie sprawa też „InvestBanku”. Jak to wygląda? Wpłaca się 30% ceny samochodu, co jest nie oprocentowane i jest do zwrotu – może to być 100 milionów złotych, może to być więcej. Do tego dochodzi cała suma plus odsetki. I dopiero jeśli ktoś spłaci całą sumę i odsetki, to otrzymuje nie oprocentowane 30% i na swoje miejsce musi po prostu, przepraszam, znaleźć człowieka, choć ja bym to nazwała ostrzej.

Dlaczego PKO BP, które chcemy chronić, nie stosuje takich metod? Dlaczego nie ma konkurencji na wielu odcinkach? Dlaczego tak trudno uzyskać kredyt na przykład na mieszkanie? To są problemy. Albo banki wiedzą, co robić z pieniędzmi, albo nie wiedzą.

Proszę mnie nie przekonywać, że jest zła i dobra złotówka, ponieważ to pachnie latami poprzednimi, kiedy uczono mnie, że jest ekonomia polityczna socjalizmu i kapitalizmu, a okazuje się, że ekonomia jest jedna na całym świecie. Dziękuję.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję. Mnie się wydaje, że pan senator Mąsior wie, co zrobić ze złotówką, bo by nie mógł być dyrektorem.

(Głos z sali: Mogę prosić o głos?)

Ale, Panie Senatorze, proszę się zapisać do dyskusji.

Pan senator Jan Adamiak.

Senator Jan Adamiak:

Szanowni Państwo! Panie Marszałku!

Nie miałem zamiaru zabierać głosu w tej debacie, ponieważ nie jestem bankowcem, chociaż na finansach każdy z nas się zna, bo prowadzi skromne budżety domowe.

Ale chciałbym mocno poprzeć poprawkę senatora Andrzejewskiego. Zgadzam się również z tym, co powiedział pan senator Gawronik, że taki jednorazowy zastrzyk z budżetu państwa jest potrzebny, żeby fundusz zaistniał. Ale takie możliwości daje art. 45 ustawy, w którym mówi się właśnie o półbilionowym zastrzyku środków skierowanych przez ministra finansów.

Jeśli natomiast chodzi o to, co pan senator Andrzejewski proponuje, to jest wykreślenie z art. 15 ust. 5, ja się z tą poprawką zgadzam. Bo co daje ten punkt? Stwarza on taką możliwość, że każdego roku przed tworzeniem ustawy

budżetowej fundusz będzie mógł występować o dotacje. Jestem temu przeciwny. Niech się ten fundusz potem usamodzielnia i niech się zacznie sam finansować. To jedna sprawa.

I druga. Chciałbym poprzeć dwie poprawki pana senatora Gawronika. Mimo że mój szanowny kolega senator Ceberek tłumaczył, że Kasa Stefczyka istniała nawet bez wykształcenia wyższego, ja jednak uważam za słuszne to, co proponuje senator Gawronik. Powinniśmy żądać, by w radzie zasiadali ludzie kompetentni. Jestem więc właśnie za dokładnie sprecyzowanym wykształceniem wyższym i bankowym. Chciałbym także poprzeć czwartą poprawkę z zestawienia poprawek pana senatora Gawronika. Do mnie również dochodziły informacje, że obciążenie 0,8 jest zbyt wysokie. Propozycja obniżenia go do 0,6 jest słuszna i powinniśmy przegłosować jej przyjęcie. Dziękuję za uwagę.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję panu senatorowi.

O zabranie głosu proszę pana senatora Bogusława Mąsiora.

Senator Bogusław Mąsior:

Panie Marszałku! Wysoki Senacie!

Chciałem podziękować pani senator Solskiej za aktywny udział w dzisiejszej debacie, jak również za jej wczorajszy udział w pracach komisji. Świadomie w sposób lapidarny przedstawiłem tę ustawę, ponieważ dla mnie jest ona stosunkowo jasna. Celowo w moim wystąpieniu nie znalazły się odpowiedzi na wszystkie wątpliwości, bo wtedy ograniczylibyśmy się do zadawania pytań, na które wcześniej już udzieliłbym odpowiedzi. Jestem przekonany, Pani Senator, że brakuje nam czasu na wymianę myśli. Kiedy pani mnie pyta, co robię ze złotówką, to odpowiadam. Chciałbym bardzo udzielić pani wyczerpującej odpowiedzi, ale nie tutaj, z trybuny Wysokiego Senatu. Cieszę się, że nie posądziła mnie pani, broń Boże, o szczególną sympatię dla „InvestBanku”, bo mogła to pani zrobić.

Chciałem podkreślić, że my, jako Senat, musimy wprowadzać stabilizację, zarówno w życiu społecznym, jak i gospodarczym kraju. Wszyscy dobrze wiemy, co się dzieje z systemem bankowym, jak reagują ludzie biedni, którzy mają w bankach dosłownie parę złotych. Przed jakim stają dylematem, otrzymując różne sprzeczne informacje, w którym banku trzymać pieniądze i dlaczego tam. Przykładem wykorzystywania nieświadomości ludzi, a może ich chęci wzbogacenia się są gry sportowe i gry typu totalizator. Ludzie są świadomi tego, że raczej nie wygrają, a jednak grają. Jeżeli ktoś zawierzy reklamie, jego wola. Tutaj nie ma przymusu.

(senator B. Mąsior)

Uważam, że rozpatrując dzisiejszą ustawę, powinniśmy mieć na uwadze to, że jest ona wprowadzana w interesie systemu bankowego i ludności, która zawierzyła bankom. Mijamy świadomość, że i te trzy banki, rzekomo preferowane, ponoszą od wielu, wielu lat koszty funkcjonowania pewnego systemu, również bankowego. Osobiście na posiedzeniu komisji będę popierał przynajmniej jeden wniosek pana senatora Gawronika, precyzujący, jakiego rodzaju przygotowanie zawodowe powinni mieć członkowie funduszu. Dziękuję.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję panu senatorowi.

O zabranie głosu proszę pana senatora Aleksandra Gawronika.

Senator Aleksander Gawronik:

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie! Przepraszam, że zabieram głos po raz drugi, ale myślę, że można dokonać pewnego *résumé* w tej sprawie. Nie chciałem nikogo urazić. Jeżeli ktoś traktuje sprawę wykształcenia personalnie, to z tego miejsca przepraszam. Ale jeżeli od szeregowego urzędnika w banku wymaga się określonych kwalifikacji, to trzeba wymagać ogromnych kwalifikacji, odpowiedzialności i akceptacji środowiska od człowieka, który będzie stał na czele tego systemu. Powiem wprost, na czele tego systemu nie może stanąć żaden polityk, dlatego że będzie patrzył przez pryzmat własnej partii, a nie przez pryzmat dobra banków i depozytariuszy. W przedstawianych argumentach nie powiedziano wprost tego, co ja formułuję. Również przez niekorzystne działania polityczne zdarzyły się nieszczęścia w polskim systemie bankowym. Skoro jesteśmy świadomi tego wszystkiego, to należy dołożyć wszelkich sił, aby powstrzymać proces degeneracji bankowości. Jest to niepowtarzalna okazja, żeby poprzez ten zapis zamknąć drogę ludziom, którzy może bardzo chcą i którzy może by się tego nauczyli, ale nie ma na to czasu. Tu muszą przyjść fachowcy, którzy nie będą się powoływali na historię, tylko na światowe standardy. Moim zdaniem, nie musicie go, Panie i Panowie Senatorowie, dzielić, musi to być człowiek wyłoniony przez środowisko bankowców, a raczej bankierów, którzy znają reguły gry nie tylko na szczeblu gminy, ale również w skali całego świata. Zastanówcie się też, ile polskich banków jest honorowanych na świecie? Jest ich żenująco mała liczba. Ile banków do Polski przyszło? Jeszcze zbyt mało. To wszystko musi być kompatybilne, jak mówi się w informatyce. Tej kompatybilności jeszcze nie ma i dlatego pozwalam sobie po raz wtóry zabrać głos w tej sprawie. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję panu senatorowi.

Zgodnie z art. 43 ust. 2, w związku z art. 30 ust. 2 Regulaminu Senatu chciałem teraz udzielić głosu przedstawicielowi rządu. Przypominam, że upoważniony do reprezentowania stanowiska rządu w toku prac parlamentarnych został sekretarz stanu, pan Krzysztof Kalicki.

Bardzo proszę, Panie Ministrze.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Krzysztof Kalicki:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Zgłoszono tutaj wiele uwag i, powiedziałbym, interpretacji. Wszystkiego wysłuchujemy bardzo uważnie. Chciałbym się ustosunkować do niektórych przynajmniej spraw.

Otóż pan senator Gawronik podkreślał kwestię wykształcenia i doświadczenia zawodowego. Właśnie dlatego wprowadziliśmy wykształcenie i doświadczenie zawodowe, żeby nie zmierzało to w takim kierunku, jak tutaj domniemuje pan senator Gawronik, że miejsce we władzach tego funduszu mogliby zająć ludzie parający się polityką czy nie mający odpowiedniego wykształcenia. Chcę powiedzieć, że do funduszu muszą powoływać odpowiedzialnie swoich przedstawicieli, zarówno minister finansów oraz prezes Narodowego Banku Polskiego, jak i Związek Banków Polskich. Jeżeli państwo uważają, że osoby, które reprezentują bank centralny, rząd czy Związek Banków Polskich, mogą mieć jakiegokolwiek wątpliwości co do kwalifikacji ludzi, którzy mają być powołani do funduszu, albo co do ich wykształcenia, to ja nie widzę przeszkód, żeby wpisać tam ewentualnie wykształcenie wyższe i doświadczenie bankowe. Nie widzę problemu. Nie sądziłem, że ta sprawa może być tutaj w ten sposób postawiona, bo to niejako dyskredytuje odpowiedzialność, jaką ponosi i minister finansów, i Narodowy Bank Polski, i Związek Banków Polskich.

Inna kwestia bardzo często poruszana to art. 14. Użyję tutaj sformułowania państwa: rzekome uprzywilejowanie BGŻ, PKO SA i PKO BP. Jak zauważyli niektórzy spośród państwa senatorów, banki te gromadzą ponad połowę wkładów oszczędnościowych ludności i mają przeważającą część aktywów obciążonych ryzykiem. A jednocześnie, jak państwo pewnie się orientują, dopiero co rozpoczął się proces restrukturyzacji niektórych z tych banków. Będzie on polegał między innymi na ich dokapitalizowaniu, ponieważ historia tych banków nie zaczęła się wczoraj. To nie jest tak, jak może państwo tutaj troszeczkę sugerowali, że banki te dopiero co zebrały depozyty i właśnie udzieliły złych kredytów.

(sekretarz stanu K. Kalicki)

W portfelach tych banków ciągle jeszcze tkwią złe aktywa, które banki te odziedziczyły. Parlament i rząd znalazły rozwiązanie dla grupy banków dziewiątki, to jest banków komercyjnych. Znalezione częściowe rozwiązanie dla Banku Gospodarki Żywnościowej. Ci, którzy zajmują się bankowością oraz znają bilans i rachunek wyników tego banku, wiedzą doskonale, że jest on ciągle w bardzo trudnej sytuacji finansowej. Wiemy również, że Bank PKO SA, który odziedziczył wielką pulę depozytów dewizowych ludności, a po stronie aktywów przez długi czas nie miał odpowiednich środków – dopiero potem wprowadzono tam obligacje dolarowe – dzisiaj jeszcze generuje stratę i jest dokapitalizowywany przez ministra finansów. Mówię to w następującym kontekście: gdyby te banki obciążyć pełnymi stawkami, to koszty byłyby tak duże, że nie udźwignęłyby ich. To, proszę państwa, nie ma nic wspólnego z polityką. To jest czysty rachunek ekonomiczny. Dzisiaj te banki tego nie mogą zrobić. Mówimy o okresie przejściowym do roku 1999, dlatego że rząd wspólnie z parlamentem, z obiema izbami, musi znaleźć rozwiązanie problemu kredytów mieszkaniowych. Mówię głównie o PKO BP, ale również o BGŻ, gdyż i tam pewne sprawy nie zostały rozwiązane. To nie ma nic wspólnego z polityką, ale tylko z kalkulacją. To jest jeden element, który braliśmy pod uwagę.

Drugi element, czyli kwestia kosztów i możliwości ich pokrycia. A kolejny czynnik, który był brany pod uwagę, to element płynności. Pani senator tutaj zapytała, czy pieniądze są w banku. Tak naprawdę tam nie ma pieniędzy, jest tylko niewielki kapitał, bo bank te pieniądze inwestuje. I tutaj jest kwestia płynności. Gdybyśmy dopuścili do takiej sytuacji, że nastąpiłoby gwałtowne wycofywanie depozytów z tych banków, to oczywiście nie byłyby one w stanie upłynnić posiadanych aktywów. Dodajmy, że część tych aktywów nie ma charakteru rynkowego. Inaczej mówiąc, taką decyzją spowodowalibyśmy nie poprawę systemu bankowego, ale niepokój ludności i katastrofę w systemie bankowym. Dlatego sądzimy, że decyzje, które zapisano w tej ustawie, były długo rozstrzygane, dyskutowane, przesądzone, łącznie z dokładnym przyglądaniem się efektywności banków i temu, jakie koszty będą w stanie ponieść.

Podzielam pogląd tych państwa senatorów, którzy mówią: to nie małe banki będą świadczyć na rzecz dużych, ale w przeważającej części duże banki będą świadczyć na rzecz mniejszych banków. Traktujemy to jako solidarność tego sektora. Jak w sektorze ubezpieczeniowym jest wspólna zasada ratowania i solidarnego ponoszenia odpowiedzialności za sektor, tak tej ustawie przyświeca taka sama idea.

Proponują państwo, żeby obniżyć stawkę z 0,8 do 0,6. Proszę zwrócić uwagę na to, że bardzo dokładnie kalkulując – powiedziałbym nawet, że z pewnym optymizmem – ustawa przy stawkach 0,4 i 0,2 dla tych banków wygeneruje najprawdopodobniej około 4,5 biliona złotych. Nie sądzimy, proszę państwa, że te środki będą w pełni wystarczające. One mogą być wystarczające, kiedy nastąpi pewna stabilizacja sektora bankowego. Jest restrukturyzacja BGŻ. Są pewne środki przeznaczone na dokapitalizowanie banków spółdzielczych – między innymi tych, o których państwo tutaj mówili – pod warunkiem, że szybko powstaną banki regionalne, zrzeszające banki spółdzielcze. Jeżeli w tym segmencie rynku bankowego nastąpi poprawa, to być może nastąpi – takie są oczekiwania – poprawa w całym sektorze bankowym. Niemniej jednak konstrukcja bankowego funduszu gwarancyjnego jest następująca: tam trzeba wypłacać bez zwłoki. Inaczej mówiąc, gdy 0,4 nie wystarczy, jest to jakby upoważnienie do podniesienia tej składki do 0,8. Przecież rząd nie podejmie nieodpowiedzialnie takiej decyzji. Musi brać pod uwagę rzeczywistość gospodarczą, ale nie może również znaleźć się w takiej sytuacji, że będzie musiał wracać z kolejną ustawą do Sejmu i czekać. Tam nie ma czasu na czekanie, decyzje muszą być operatywne, trzeba wypłacać, bo są ustalenia, które mówią, w jakim terminie – to jest mniej więcej trzydzieści kilka dni – mają być wypłacone depozyty w skali określonej w ustawie. Cięża pewne obowiązki i muszą być instrumenty do ich wypełniania.

Państwo mówili o tym, że pieniądze banków państwowych pójdą do banków. Przepraszam, pan senator Gawronik przedstawił taki model czy mechanizm zjawisk, że wydłużona gwarancja za BGŻ, PKO SA i PKO BP spowoduje przesunięcie środków z banków prywatnych do tych banków. Chcę przypomnieć, proszę państwa, że sytuacja jest akurat odwrotna. Dzisiaj te banki są objęte odpowiedzialnością skarbu państwa, natomiast banki prywatne nie są. Tak naprawdę idziemy w kierunku stworzenia lepszych warunków bankom prywatnym. Z części banków państwowych, to znaczy z tej dziewiątki, w ogóle zdejmujemy gwarancje skarbu państwa. Zostawiamy tylko trzy banki, które będą objęte gwarancjami skarbu państwa. W taki sam sposób są traktowane banki prywatne. To znakomicie poprawi, w naszym przekonaniu, pozycję rynkową banków prywatnych. Tłumaczyłbym więc ten mechanizm zupełnie odwrotnie: jest większa szansa na wzmocnienie dopływu środków do banków prywatnych. A deponenci, którzy mają środki w tych trzech bankach, będą brali pod uwagę fakt, że w 1999 r. ta gwarancja wygaśnie. W związku z tym będzie postępował proces stopniowej realokacji depozytów w systemie bankowym. To tyle na ten temat.

(sekretarz stanu K. Kalicki)

Pani senator Solska podnosiła kwestię obciążenia banków. Chyba już mniej więcej wyjaśniłem stanowisko rządu i Narodowego Banku Polskiego oraz dlaczego właśnie tak została ukształtowana nasza propozycja. Jeżeli chodzi o „Invest-Bank”. Gdyby tak było, jak pani mówi... Nie chciałbym się jednak na ten temat wypowiadać, bo mogłoby to wywołać fatalne skutki, gdyż deponenci są obecnie bardzo wrażliwi na wszelkie informacje. Chcę jednak powiedzieć, że częściowo jest to sprawa nadzoru bankowego.

Pan senator Grzeszczak proponuje dołączyć Związek Banków Polskich do oceny statutu. Nie uważamy tego za konieczne. My i tak ze Związkiem Banków Polskich całą tę ustawę bardzo dokładnie uzgadniamy i regulujemy. Wydaje mi się, że ta poprawka – jeżeli można coś proponować; wiem, że jestem tutaj tylko gościem – nie jest potrzebna.

Jeżeli chodzi o banki spółdzielcze, to chciałbym też, żeby ten mechanizm został tutaj właściwie zrozumiany. Gwarancją wydłużoną jest objęty tylko BGŻ, obecnie spółka akcyjna. Jeżeli natomiast chodzi o banki spółdzielcze, to do końca roku 1995 uzyskają one pewien przywilej, polegający na tym, że będą płaciły składkę 0,2, czyli składkę na fundusz, od tych środków, od których się nalicza obowiązkowe rezerwy. Dlaczego do 1995 r.? Otóż z innej ustawy o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ wynika, że banki te muszą się zrzeszyć w banki regionalne do końca 1995 r. Na poziomie banków regionalnych mają powstać fundusze gwarancyjne. W związku z tym na okres przejściowy banki spółdzielcze otrzymają tę ulgę, a następnie będą korzystały z systemu odpowiedzialności solidarnej w ramach zrzeszającego banku regionalnego. A środki będą przekazywane do bankowego funduszu gwarancyjnego poprzez bank regionalny. W związku z tym, jak państwo wiedzą, banki te przejściowo są zwolnione z obowiązkowej rezerwy, więc część kosztów będzie im jakby refundowana przez system.

Jeżeli chodzi o koszty, to proszę zwrócić uwagę, że Narodowy Bank Polski... Państwo słusznie mówią, że są to koszty dla banków. Narodowy Bank Polski ma podjąć decyzję, że w momencie wejścia w życie tej ustawy i rozpoczęcia funkcjonowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego prezes NBP obniży rezerwy obowiązkowe w takim stopniu, aby zrekompensować bankom wzrastające koszty. Teraz jest to przedmiotem debaty nad polityką pieniężną NBP.

Przepraszam, może za długo mówię, ale chciałem się do tych kwestii ustosunkować i odpowiednio je naświetlić.

Nie mogę też podzielić poglądu pana senatora Ceberka o wrogim nastawieniu do banków spół-

dzielczych. Wydaje mi się, że ta ustawa tworzy nawet pewien przywilej. Nie można jednak obciążać banków spółdzielczych, które zaczynają działać jak całkowicie prywatne banki, gwarancją obejmującą przejściowo BGŻ, PKO SA i PKO BP. W przypadku banków spółdzielczych, jak już powiedziałem, będą działać zrzeszenia regionalne.

Pan senator Andrzejewski postawił zarzut, że fundusz będzie wiercił dodatkową dziurę w budżecie, i proponuje wykreślić dotacje. Proszę państwa, nie jest intencją rządu, aby bankowy fundusz gwarancyjny był odbiorcą nadzwyczajnych dotacji. Budżetu na to nie stać. Państwo niedługo będą mieć go przed sobą i będą mogli dokładnie się zorientować, jak niewielka jest elastyczność działań rządu. Pozostawiamy tę furtkę na wypadek sytuacji nadzwyczajnych, kiedy to rząd, chcąc czy nie chcąc, będzie musiał interweniować. Oczywiście dotacje nie mogą być dokonywane inaczej niż za zgodą parlamentu. Gdyby taka dotacja była potrzebna, to musi być odpowiednio umocowanie do jej wykonania w ustawie budżetowej. Tak więc parlament będzie miał okazję skontrolować kwestie dotacji.

Podzielałam zdanie pana senatora Kanickiego, który powiedział, że koszty finansowe są większe dla dużych banków. Chodzi o odpowiedzialność solidarną. Cieszę się, że zwrócił pan senator uwagę na to, że gwarancją są objęte również lokaty przedsiębiorstw, czyli tych jednostek gospodarczych, które zawodowo nie trudnią się alokacją funduszy. To jest ogromnie ważna sprawa szczególnie dla rzemiosła, bo dla dużego przedsiębiorstwa fakt, że można otrzymać zwrot sum do 3 000 ECU dzięki gwarancji Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, będzie znacznie mniej ważny. Muszę powiedzieć, że rachunki bieżące rzemiosła nigdy nie były objęte gwarancjami skarbu państwa, co rzutowało na funkcjonowanie tego sektora i było ostro krytykowane. Mamy nadzieję, że właśnie ten system będzie chronił drobnych przedsiębiorców.

Pani senator Solska pytała, czy istnieje konkurencja międzybankowa. Proszę państwa, konkurencja międzybankowa jest i to bardzo silna, nawet w sektorze banków państwowych. Chcę powiedzieć, że tylko w tym roku stopy oprocentowania kredytów w bankach efektywnie spadły. Są to wielkości rzędu od 5% do 7%. W znacznie mniejszym stopniu obniżone zostały koszty depozytów, według naszych ocen 3% do 4%. Także marża banków wyraźnie się zmniejszyła pod wpływem konkurencji. Jeżeli pani senator mówi, że nie ma kredytów na budownictwo mieszkaniowe, to chcę powiedzieć...

(Senator Elżbieta Solska: Chodziło o samochody.)

(sekretarz stanu K. Kalicki)

Pani wspomniała również budownictwo. Chcę powiedzieć...

(Wicemarszałek Stefan Jurczak: Pani senator będzie mówiła później.)

Przepraszam, może źle zrozumiałem. Chcę jednak powiedzieć, że istnieje olbrzymia linia kredytowa z Banku Światowego, ale, proszę państwa, nikt w kraju nie jest gotów płacić rynkowych stóp procentowych. Na tym polega problem, a nie na tym, czy istnieją środki, ponieważ one są, zarówno krajowe, jak i zagraniczne.

Pan senator Adamiak jest przeciwny dotacjom z budżetu państwa. Tak, jak powiedziałem, generalnie również jesteśmy przeciw. Nie jest intencją rządu, aby fundusz był w nadmiarze dotowany przez budżet państwa, ale pozostawiamy taką ostatnią deskę ratunku, gdyby sytuacja rozwijała się w sposób gorszy, niż oczekujemy. Dziękuję.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję, Panie Ministrze.

Czy ktoś z pań i panów senatorów chciałby zadać jakieś pytanie panu ministrowi?

Proszę, pani senator Solska.

Senator Elżbieta Solska:

Prosiłabym, żeby pan minister ustosunkował się do następującego problemu. Problem nie polega na tym, że w skarbcu nie ma pieniędzy. Chodzi o to, że banki muszą zarobić i muszą inwestować. Jeden bank może, uwzględniając stopień ryzyka, ulokować pieniądze w akcjach, a wiadomo, że jest *bessa*. Inny bank, co jest wskazane z punktu widzenia interesów państwa, może zainwestować w obligacje skarbu państwa – stopień ryzyka jest niewielki, ale zarobek mniejszy. W pierwszym przypadku istnieje przeświadczenie, że przy większym stopniu ryzyka zarobek będzie większy. Obydwa banki płacą jednakową składkę na fundusz, pomimo że ryzyko jest inne. Czy fundusz w jakiś sposób będzie reagował na taką sytuację? Dziękuję.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Proszę, Panie Ministrze.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Krzysztof Kalicki:

Chciałbym zwrócić uwagę pani senator, że ta kwestia jest przede wszystkim regulowana prawem bankowym. Określone są tam tak zwane

współczynniki koncentracji i współczynniki gromadzenia inwestycji w kapitał zakładowy w proporcji do posiadanego kapitału po to właśnie, żeby uniknąć sytuacji, w której kumulacja ryzyka w sektorze bankowym byłaby nadmierna. Współczynniki koncentracji mówią, że nie można jednemu kredytobiorcy dać jednorazowo więcej niż 10% albo łącznie więcej niż 15% kapitału własnego banku, nie można też zainwestować w akcje i udziały więcej niż 25% kapitału. Są również odpowiednie współczynniki w odniesieniu do pozycji walutowych. Wszystko to powoduje, że banki mają mniej więcej podobne reguły gry. Jeżeli, proszę państwa, w banku nie zdarzy się nieuczciwość, to jest mało prawdopodobne, żeby popadł on w tak poważne trudności, w jakich znajdują się w tej chwili niektóre banki, tylko z przyczyny złego lokowania kredytów. Zastrzegam się od razu, że dotyczy to kredytów udzielanych w ciągu ostatnich dwóch, trzech lat, według nowych procedur. Niestety, jeżeli chodzi o banki spółdzielcze, BGŻ czy PKO BP, to państwo doskonale wie, że są tam jeszcze kredyty odziedziczone. Inaczej mówiąc, udział kredytów nietrafiionych w nowych kredytach jest zdecydowanie mniejszy i suma kredytów nietrafiionych w sektorze bankowym w tej chwili pomalą maleje. Taka jest moja odpowiedź. Wiem, że pytanie pani senator zmierza do problemu, iż jest jednolita stawka, a ryzyko może być zróżnicowane, ale proszę zwrócić uwagę, że nikt nie byłby w stanie oszacować ryzyka każdego poszczególnego kredytu i ryzyka banku. Tak więc, jest to pewna stawka średnia, którą wszyscy muszą zapłacić w celu podtrzymania stabilności systemu. To kompromis między najgłębszą analizą ekonomiczną a praktycznie dopuszczalnym rozwiązaniem. Dlatego taka właśnie jest moja odpowiedź.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Kochanowski, proszę bardzo.

Senator Stanisław Kochanowski:

Panie Ministrze, pierwsze pytanie. Czy prawdą jest to, że podpisane umowy między Polską a międzynarodowymi instytucjami finansowymi stwarzają szanse wejścia od 1997 r. na nasz teren banków z pełnym kapitałem zachodnim? Jeżeli tak, to bardzo proszę o potwierdzenie.

Pytanie drugie. Czy nie obawia się Ministerstwo Finansów, że po objęciu tej liczby banków Bankowym Funduszem Gwarancyjnym – czego jakoś nie bardzo mogę zrozumieć – nastąpi zjawisko ucieczki drobnych ciułaczy, którzy posiadają konta w pozostałych bankach, na przykład z banków spółdzielczych? Dziękuję bardzo.

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów
Krzysztof Kalicki:**

Jeżeli chodzi o pytanie pierwsze, to rzeczywiście już dawno zawarto z Unią Europejską umowę, która przewiduje, że od 1997 r. banki zagraniczne będą mogły operować w Polsce na równych jak banki polskie zasadach. Taka sytuacja nas czeka. Tkwi w niej element zagrożenia, co wymusza konieczność odpowiedniego przygotowania się. Często wspominam w prasie, radiu i telewizji o konieczności konsolidacji sektora bankowego i przygotowania się na ten moment. Nastąpi on w roku 1997, ale żeby nastąpił, trzeba uczynić ten krok. Nie unikniemy tego, jeżeli chcemy być w Europie. Myślę, że sytuacja i konkurencyjność naszych banków się poprawia. Proszę zwrócić uwagę, że chociaż banki zagraniczne zabrały część interesów naszym bankom, to nie jest to część znacząca, a nasze banki rozwijają się dynamiczniej i poprawniej dla ekonomisty obserwatora z zewnątrz.

Jeżeli chodzi o banki spółdzielcze, to ja rozumiem tak ... tam była kwestia, przepraszam, zapisałem sobie tylko BS, ale w zdenerwowaniu...

(Senator Stanisław Kochanowski: Zadane pytanie, czy wtedy, kiedy obejmie się gwarancjami tylko wymienione banki, nie wystąpi sytuacja ucieczki.)

Aha, tak, przepraszam. Otóż sytuacja jest następująca. Jeśli chodzi o te 3 000 ECU w wypadku banków spółdzielczych, gdzie wkłady ludności są przeciętnie niższe od wkładów w pozostałych bankach również ze względu na redystrybucję dochodów, to wydaje nam się, że tego ryzyka nie będzie. Wprost przeciwnie, będzie większa pewność obrotu w bankach spółdzielczych. Proszę zwrócić uwagę, że dzisiaj likwidacja banku spółdzielczego dokonywana jest według prawa upadłościowego, co powoduje odroczenie między upadłością banku a wypłaceniem depozytów. Od teraz wypłacenie sumy do 3 000 ECU będzie następowało w ciągu 30 dni. Ponieważ te 3 000 ECU, czyli równowartość około 100 milionów złotych, stanowi przeważającą część, ponad 3/4 wkładów w bankach spółdzielczych – właściwie w sektorze bankowym średnią są wkłady poniżej 100 milionów złotych – powinno to zapewnić stabilizację i zwiększyć bezpieczeństwo systemu.

Jeżeli uda nam się przeprowadzić restrukturyzację BGŻ i sektora spółdzielczego oraz wykorzystać środki, które do tej pory parlament i rząd na to przeznaczyły, plus środki zagraniczne – jak państwo wiedzą, zabiegamy o pomoc Banku Światowego, który włączył się w restrukturyzację, zabiegamy o pomoc innych krajów właśnie na rzecz restrukturyzacji sektora spółdzielczego – to myślę, że nie grozi nam destabilizacja tego sektora w przyszłości. Wprost przeciwnie, można się spodziewać poprawy.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję.
Proszę bardzo, pan senator Andrzejewski.

Senator Piotr Andrzejewski:

Panie Ministrze, prosiłbym, żeby pan przybliżył nam art. 4 ust. 3, który przewiduje bliżej nie określoną delegację dla Rady Ministrów do rozszerzania zakresu świadczeń z tego funduszu w drodze rozporządzenia na jakieś bliżej nie określone dodatkowe formy pomocy dla banków, które będą korzystały z funduszu gwarancyjnego. Jaki jest przedmiotowy zakres tych dodatkowych, nie przewidzianych ustawą świadczeń, i czy jest on zamknięty?

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Jeśli się nie mylę, to pan minister wyjaśniał to w swojej wypowiedzi, ale proszę bardzo jeszcze raz.
(Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Krzysztof Kalicki: Próbowałem odpowiedzieć.)

Senator Piotr Andrzejewski:

Przyznam szczerze, że ja w dalszym ciągu nie jestem usatysfakcjonowany. Jaki to jest przedmiot, o co tu chodzi? Gdyby pan minister mógł wymienić, czy to jest na przykład jakaś konkretna dziedzina? Jaki jest zestaw tych konkretnych dziedzin?

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów
Krzysztof Kalicki:**

Panie Senatorze, mamy w gospodarce do czynienia jeszcze z wieloma podmiotami, które nie są w dobrej sytuacji finansowej, które są klientami banków.

Senator Piotr Andrzejewski:

Ale to jest przedmiotowy zakres! Nie o podmiotowym mówię, tylko o przedmiotowym. Tu fundusz będzie miał dodatkowe nie przewidziane ustawą zadania. Zadania, których nie będzie określać ustawa. Określi je w przyszłości, poza kontrolą parlamentu, Rada Ministrów.

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów
Krzysztof Kalicki:**

Tak, ale chodzi o pomoc podmiotom. Z punktu widzenia ustawy pomoc może nastąpić tylko do równowartości wypłat, które trzeba byłoby ponieść z tytułu gwarantowania depozytów. Inaczej

(sekretarz stanu K. Kalicki)

mówiąc, gdyby powstała taka sytuacja, kiedy duży podmiot jest obciążeniem dla banku i Rada Ministrów, w ramach swoich kompetencji budżetowych i pełnomocnictw z tytułu swojej egzekutywy, chce mu przyjść z pomocą, to mogłaby do tego użyć funduszu. Przyznaję, jest to możliwość przyjścia z pomocą przez Radę Ministrów w wyjątkowych sytuacjach.

Senator Piotr Andrzejewski:

Ale jakie są konkretnie te sytuacje? Wiem, że chodzi o podmioty, ale jest tu powiedziane: „dodatkowe zadania w zakresie udzielania pomocy podmiotom objętym...”, czyli nie chodzi o rozszerzanie listy podmiotów, tylko jakieś cele typu budowa drogi do tego banku czy zasypanie dziury. O to mi chodzi, o jakieś konkrety.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Krzysztof Kalicki:

Nie, nie, Panie Senatorze. Zadaniem funduszu jest albo wypłacenie depozytów do 3 000 ECU, albo przyjście z pomocą w postaci programu uzdrawiającego do równowartości tych wypłat. Nie jest jego zadaniem na przykład przyjście z pomocą większą, niż wynika z ustawy. Jeżeli rząd chciałby przyjść z pomocą większą niż wynikająca z ustawy w celu ustabilizowania systemu bankowego, za który też ponosi odpowiedzialność wspólnie z Narodowym Bankiem Polskim, to w ramach tej ustawy nie mógłby tego zrobić. Dlatego możliwość przyjścia z pomocą przez rząd jest otwarta. Rozszerza to zakres przedmiotowy zarysowany w ustawie poza zwykły przedmiot programu naprawczego. Inaczej nie byłoby tej możliwości. I nie wiem, czy chcą państwo rząd tej możliwości pozbawić. Byłaby to poważna decyzja, która uniemożliwiłaby w przyszłości szybkie, sprawne działanie rządu w sytuacji zagrożenia sektora bankowego.

Senator Piotr Andrzejewski:

W związku z pana odpowiedzią chcę, a jeszcze mogę to zrobić, wnieść poprawkę polegającą na tym, żeby w tym przepisie ze sformułowania: „dodatkowe zadania” skreślić wyraz: „dodatkowe” i napisać: „zadania funduszu w zakresie większym niż przewidziane ustawą”. Dodatkowe odnoszą się do zakresu przedmiotowego, a z odpowiedzi wynika, że nie chodzi o dodatkowe zadanie, ale o większy niż przewidziany ustawą zakres, a to jest już zasadnicza różnica. Czy wobec tego mogę wnieść taką poprawkę?

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Krzysztof Kalicki:

Patrzę na mojego kolegę z NBP, ale nasza intencja była czysta, niczego tutaj nie chcieliśmy ukryć. W takim właśnie kierunku, jaki przedstawiłem, szło nasze myślenie. Myślę, że jutro komisja może tę poprawkę rozważyć.

(Senator Piotr Andrzejewski: Dziękuję bardzo.)
Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Panie Senatorze, proszę złożyć tę poprawkę na piśmie.

Pan senator Kanicki, proszę bardzo.

Senator Henryk Kanicki:

Panie Ministrze, mnie interesuje sprawa obowiązkowych rezerw, które stanowiły pewne zabezpieczenie dla kredytów nieściągalnych. Rezerwy te były przez banki przesyłane do NBP na nieoprocentowane rachunki. Co się stanie z rezerwami po utworzeniu funduszu? Czy wrócą do banku, czy zostaną w NBP?

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Krzysztof Kalicki:

Nie. Ja rozumiem, że obniżenie obowiązkowej rezerwy powoduje przesunięcie aktywów tych nie pracujących, zamrożonych w NBP w postaci obowiązkowej rezerwy do banków. Inaczej mówiąc, te środki mogą być wykorzystane na kreowanie dochodów, czyli na rozszerzenie akcji na przykład kredytowej, która wygeneruje dodatkowe środki. Proszę zwrócić jednak uwagę, że ustawa mówi, w jaki sposób środki funduszu w tej części nieczynnej mają być utrzymywane. One muszą być utrzymywane w płynnych papierach rządowych. Przesunięcie z rezerwy i inwestycja w płynne papiery rządowe zamienia czy zwiększa dochody banku, co pozwala mu w gruncie rzeczy pokryć składkę odprowadzoną na fundusz restrukturyzacyjny i środki na fundusz gwarancyjny, czyli jest jakby *trade off* między rezerwami a aktywami, które będą przynosiły bankowi dochód.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję.

Pan senator Maśior, jeszcze?

(Senator Henryk Kanicki: Jeszcze ja, jeśli można.)

Przepraszam, proszę bardzo.

Senator Henryk Kanicki:

Przepraszam najmocniej, bo pan to tak przekazał, Panie Ministrze, że trudno zrozumieć.

(*Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Krzysztof Kalicki: To jeszcze raz spróbuję.*)

Pytałem konkretnie. Środki banków są po prostu w tej chwili w NBP...

(*Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Krzysztof Kalicki: Tak i one są zamrożone.*)

Tak, są to określone pieniądze i o ile się orientuję, jest to skala kilku bilionów złotych. No i stąd wynika, że te pieniądze nie wrócą do banków, mimo iż będzie działał fundusz, one zostaną w NBP.

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów
Krzysztof Kalicki:**

Nie, one nie zostaną w NBP, one przestaną być obowiązkowymi rezerwami, które nie przynoszą bankom dochodów. Zostaną przesunięte na niezbędne inwestycje w papiery skarbowe, które mogą być użyte w celu sfinansowania wypłat na rzecz tych deponentów, którzy są objęci gwarancjami w razie upadłości banku, czyli inaczej...

(*Głos z sali: Będą w banku.*)

Proszę? Będą w banku. Papiery skarbowe będą w aktywach banku i będą przynosiły dochód bankowi.

Senator Henryk Kanicki:

Ale ja wracam do sprawy. Wiemy, że papiery wartościowe są trochę inaczej oprocentowane i rezerwy też. Uważam, że banki stracą na tej operacji.

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów
Krzysztof Kalicki:**

To zależy od „zejścia” banku centralnego z obowiązkowej rezerwy. Im bardziej bank centralny „zejdzie” z obowiązkowej rezerwy, tym więcej można zainwestować w papiery skarbowe, które dzisiaj przynoszą od 27% do 29%, podczas gdy rezerwa nie przynosi nic. To będzie dochód, który pozwoli pokrywać koszty Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję.
Pan senator Maśior.

Senator Bogusław Maśior:

Panie Ministrze, zgodnie z prawem prezes Narodowego Banku Polskiego ustala wagę ryzyka dla pewnych działań banków kredytowych. Ma to, moim zdaniem i zdaniem również części na-

szej komisji, decydujący wpływ na politykę gospodarczą, na preferowanie pewnych działań. Jest to suwerenna decyzja prezesa NBP, ale czy i w którym miejscu następuje wymiana myśli i uzgodnień z ministrem finansów oraz z rządem, żeby te działania były zbieżne z polityką gospodarczą rządu?

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów
Krzysztof Kalicki:**

Panie Senatorze, to jest bardzo szerokie pytanie. Oczywiście, że w ocenach różnych kwestii są rozbieżności między Ministerstwem Finansów a Narodowym Bankiem Polskim. Cała dyskusja odbyła się publicznie, przyniosła na razie mizerne rezultaty w odniesieniu do tego, do czego zmierzał rząd, czyli do obniżenia stóp procentowych. Jak powiedziałem, na szczęście istnieje rynek, który rozwiązuje problemy niezależnie od woli tej czy innej administracji. Chcieliśmy, żeby stopy oprocentowania banku centralnego zostały obniżone, bo inflacja w tym roku spadnie o co najmniej 9%. Banki komercyjne obniżyły koszty kredytów, jak powiedziałem, od 5% do 7%. Stopa oprocentowania banku centralnego w tych kredytach – refinansowym, lombardowym i redyskontowym – zmniejszyła się tylko o 1% do 2%. To jest dla rządu kontrowersyjne, nie ukrywamy, że krytycznie podchodzimy do tej decyzji. Co do innych spraw próbujemy się pogodzić, na przykład w sprawie obniżenia tempa pełzania kursu walutowego. Zgodziliśmy się, chociaż rząd wskazuje, że właściwe byłoby obniżenie stóp procentowych.

Owa koordynacja polityki jest bardzo trudna. Niestety, we wszystkich krajach są fundamentalne rozbieżności między ministrami finansów a prezesami banków centralnych. Próbuje się koordynować zarówno na szczeblu dyrektorów, ludzi, którzy przygotowują pewne materiały, jak i na szczeblach wyższych. Stąd między innymi rozmowy między premierem Kołodką a panią prezes Gronkiewicz-Waltz. Obniżenie tempa pełzania kursu jest jedną z decyzji, która została w tym trybie podjęta.

Nie wiem, czy odpowiedziałem. To jest zbyt szeroki problem, żeby dało się go omówić w kilku słowach. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję.
Pan senator Michaś.

Senator Ireneusz Michaś:

Panie Ministrze, czy ta ustawa centralizuje i uprzywilejowuje te trzy wymienione banki, czy raczej nie? Jeżeli tak, to byłoby to niezgodne z zasadami gospodarki wolnorynkowej.

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów
Krzysztof Kalicki:**

Odpowiem, Panie Senatorze, zgodnie z sumieniem. Ustawa na pewno nie uprzywilejowuje tych trzech banków. Są one w trudnej sytuacji i ustawa stara się zapobiegać dalszej ich degradacji, obniżając stawki odpisów. Preferowałaby je, gdyby miały podobną kondycję finansową, były właściwie dokapitalizowane i gdyby nas było stać. Mówiąc „nas”, myślę o parlamencie i rządzie. Gdyby państwo przeznaczili takie środki, to moglibyśmy razem zdecydować o dokapitalizowaniu banków.

Problem jest trudny. PKO BP trochę wychodzi o własnych siłach, chociaż nie unikniemy dyskusji nad restrukturyzacją PKO BP prawdopodobnie w przyszłym roku. Przygotowujemy się do tego, są prowadzone rozmowy z PKO BP. Jeżeli zaś chodzi o PKO SA, to próbujemy też częściowo rozwiązać ten problem w tym roku.

Jeśli chodzi o BGŻ – poza tym, co piszą dziennikarze, ale to jest, moim zdaniem, niesłuszne, mam z tym ciągle do czynienia – ten bank z trudem zaczął generować minimalną nadwyżkę operacyjną. Czy dokapitalizowanie było wystarczające, nie chciałbym w to wnikać, bo to jest problem sporów politycznych. Z punktu widzenia czystej ekonomiki, nie wszystkie problemy tego banku są rozwiązane. Na pewno jakieś posunięcia rząd i parlament będą musiały w przyszłości podjąć. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję.

Pan senator Chelkowski. Proszę o zadanie pytania.

Senator August Chelkowski:

Panie Ministrze, przestępstwa są wtedy, kiedy się na nie da jakieś przyzwolenie albo gdy nie ma kontroli. Jak to się dzieje, że istnieje nadzór bankowy, różne instytucje, a banki udzielają złych kredytów. Wiadomo przecież, kto tych kredytów udzielił i właściwie nikt nie ponosi żadnych konsekwencji. Z informacji, jakie można uzyskać od urzędników bankowych, wynika, że sprawa jest bardzo prosta. Zły kredyt powstaje wtedy, kiedy jest udzielony na siłę, w dużym procencie.

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów
Krzysztof Kalicki:**

Panie Senatorze, minister finansów nie ma w swoich rękach nadzoru bankowego i cały czas podkreślamy, że nadzór bankowy powinien być niezależną instytucją, nie obciążoną ani polityką

pieniężną, ani polityką budżetową. Tak jest w wielu krajach. Ale mówi nam się wtedy o naruszaniu suwerenności banku centralnego. Uważam, że oprócz polityki są jeszcze pewne podstawy czystej racjonalności. Nie sprawujemy nadzoru bankowego. Swoich banków pilnujemy tak, jak możemy pilnować. Jak państwo wiedzą, nie mamy obecnie dużych problemów w bankach dziewiątki, tych które zostały dokapitalizowane i nad którymi sprawujemy nadzór właścicielski.

(*Senator August Chelkowski: NBP chyba ma taki nadzór. Czy tak jest, czy można się dowiedzieć, jak to wygląda?*)

Wolałbym nie odpowiadać za bank centralny. Byłoby to bardzo niezręczne. Proszę zwrócić uwagę, że większość tych trudnych kredytów powstała mniej więcej w latach 1990–1991, kiedy procedury w bankach jeszcze były bardzo słabo opracowane. Było to starcie urzędników, bo tak naprawdę wszyscy ci ludzie byli jeszcze urzędnikami, z dzikimi prawami rynku. W tej chwili liczba złych, nie trafionych kredytów zdecydowanie maleje, dlatego że poprawione zostały procedury, lepsze są zabezpieczenia, bank lepiej pilnuje interesu. To jest pozytywna ewolucja, z którą mamy do czynienia.

(*Senator August Chelkowski: Nadzoru nie było, nikt nie pilnował interesu i takie skutki mamy.*)

Nie minister finansów, Panie Senatorze, na szczęście mogę powiedzieć: kolega sprawuje nadzór bankowy.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję.

Pan senator Gawronik.

Senator Aleksander Gawronik:

Panie Ministrze, chciałem nawiązać do wypowiedzi pana senatora Kochanowskiego, który powiedział o tym terminie 1997 r. Z tego, co pan tutaj mówił bardzo fragmentarycznie, ułożył się pewien obraz, który pozwolę sobie sformułować, a pan zechce potwierdzić bądź zaprzeczyć.

W ramach centralnej polityki następuje bardzo przyspieszona likwidacja małych i średnich banków z kilkuset, czy ponad tysiąca, do kilkunastu. Wskazywałoby to, że będą tworzone banki regionalne, że również banki komercyjne będą bardzo szybko łączone w większą grupę, ale nie więcej jednak niż po trzy do czterech. Z tego by wynikało także, że trzy banki, o których pan mówi w tej chwili, nieuprzywilejowane, a ja z mocą podkreślam, że w tej sytuacji są uprzywilejowane, utworzą jeden bank. Cała grupa będzie mini partnerem dla banków, które wejdą na nasz rynek.

Czy nie popełniamy błędu systemowego, tworząc bardzo słaby mechanizm, który nie oprze się ekspansji banków zachodnich? Przecież oddaje-

(senator A. Gawronik)

my w tej chwili, z całym szacunkiem dla pańskiego stanowiska, rynek bankowy. Jeżeli wejdą z Zachodu dwa banki średnie, to i tak będą miały większy kapitał niż wszystkie polskie banki razem wzięte. Czytałem uważnie wszystkie zapisy i pozwoliłem sobie nawet, o zgrozo, przeczytać tę umowę. Tam nie ma zastrzeżenia, że się wchodzi do określonej wysokości kapitału. Ile mają, z tym wejdą, a my po prostu tyle nie mamy.

Zasięgnąłem opinii o wskaźniku, o który się tak spieramy, i który pozwalamy sobie tutaj jeszcze utrwalić: 0,6, a nie 0,8. Rozmawiałem z kilkoma prezesami średnich banków. Uważają, że wskaźnik 0,8 jest nie do przyjęcia. To są praktycy, którzy mają nie 5 lat czy 10 lat praktyki, ale zarządzają organizmami bankowymi ponad 20 lat. Oni po prostu zęby na tym zjedli. Mój niepokój bierze się stąd, że banki tego nie wytrzymają.

Tworzenie sytuacji komfortowej w świetle tego, co pan minister był łaskaw powiedzieć paniom i panom senatorom, upoważnia do stwierdzenia, że w tych trzech bankach sytuacja musi być tak dramatyczna, że gdyby nastąpił odpływ depozytu, to okaże się, że suma ich aktywów po prostu wszystkiego nie pokrywa. Nieszczęście zaś sprowadza się do tego, żeby przykryć ewentualnym przepływem z banków prywatnych nadmierny wpływ tych środków. Być może, myślę się, ale czy zechciałby mi pan to wyjaśnić?

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Krzysztof Kalicki:

Panie Senatorze, jest kilka problemów. Przede wszystkim małe i średnie banki, i kwestia konsolidacji. W każdym kraju ten proces następuje dlatego, że przemysł bankowy, jeżeli go tak nazwiemy, jest tak naprawdę przemysłem wielkiej koncentracji kapitału i szerokiego rozprzestrzeniania oddziałów i filii banków. I ten proces będzie musiał u nas następować i albo będzie postępował w sposób cywilizowany, choćby tak jak w ramach ustawy o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ... Bo to jest, abstrahując od polityki, pewien niezbędny i konieczny dla stabilności systemu bankowego proces uzdrowienia. Może przebiegać lepiej albo gorzej, w zależności od tego, czy my jako urzędnicy, i ci, którzy pracują w bankach, i ci, którzy nam doradzają, bardziej albo mniej się zaangażują, bardziej albo mniej poprawnie go poprowadzą. Ale jest to niewątpliwie proces cywilizowanej koncentracji kapitału i konsolidacji.

Mamy też do czynienia, proszę państwa, jeszcze z konsolidacją dziką. Upadają banki i my, i Narodowy Bank Polski, szukamy tych, którzy

by te banki przejęli. Ale to jest też koncentracja kapitału, to jest też łączenie banków. Tego chcemy uniknąć. Minister finansów, jak państwo senatorowie wiedzą, mówi o konieczności skonsolidowania nawet w sektorze państwowym przed procesem prywatyzacji. Uważamy, że nasze banki powinny się połączyć w większe struktury. Proszę zwrócić uwagę, jaki jest w tej chwili układ w bankach. Mamy 15 banków większych, może z 2 prywatnymi jest ich 17, i mamy 70 banków małych. Żeby wyjść naprzeciw potrzebom, pracujemy nad projektem ustawy o możliwości tworzenia holdingów bankowych we wszystkich sferach, czyli w sferze państwowej i w sferze prywatnej. Jeżeli uda nam się zrealizować tę ustawę, to banki prywatne będą mogły łączyć się w holdingi i tworzyć większe struktury gospodarcze w procesie, który w efekcie może doprowadzić do ich fuzji.

Wydaje się nam, że takie rozwiązanie jest potrzebne i nad tym pracujemy. Nie jest to problem łatwy, bo zahacza o siedem innych ustaw.

Taki jest, mniej więcej, mój komentarz w tej sprawie. Uważam, że konsolidacja będzie postępowała, czy tego chcemy, czy nie chcemy.

Jeżeli chodzi o margines 0,6%. Otóż, Panie Senatorze, to jest kwestia oceny ekspertów. Narodowy Bank Polski i my uważamy zgodnie, że współczynnik 0,8 może być użyty tylko w uzasadnionych sytuacjach. Wychodzimy ze współczynnikiem 0,4, który, jak państwu powiedziałem, wygeneruje około 4,5 biliona złotych. Czy to jest kwota wystarczająca? Przy pozytywnym rozwoju sytuacji może to wystarczyć. Jeżeli będzie inaczej, rząd będzie musiał podnieść stawkę, być może, do 0,8. Jaka jest alternatywa, jeżeli nie stawka 0,8? Jeśli nie zapłacą za to banki, to zapłaci budżet państwa, zapłacą podatnicy. Uważamy – z ekonomicznego i logicznego punktu widzenia – że to depozyty deponentów są chronione, a więc do nich, a nie do podatnika powinien być alokowany ten koszt. Nie każdy podatek jest deponentem, natomiast każdy deponent będzie korzystał z przywileju zagwarantowania jego depozytu do 3 000 ECU. Uważamy więc, że jest logiczne, żeby deponenti ponosili koszty funkcjonowania tego systemu, bo to jest quasi-ubezpieczenie. Niektórzy państwo mówią – podatek. Nie, to nie jest podatek, to jest tak jak składka na OC przy używaniu samochodu, żeby mieć pewność, że przynajmniej do 3 000 ECU depozyt zostanie zwrócony.

Nie wiem, czy to jest zadowalająca odpowiedź, ale w tej chwili, tak *ad hoc*, mogę to tylko w ten sposób ująć.

Senator Aleksander Gawronik:

Tylko że na Zachodzie są banki, które dysponują kapitałem do 10 miliardów dolarów. W tej strukturze natomiast, pan był łaskaw przynaj-

(senator A. Gawronik)

mniej potwierdzić moje uwagi, nie ma miejsca na coś takiego. Dlaczego? Przecież wielkie koncentracje kapitałowe, które są oczywiście silniejsze, będą mniej ruchliwe. Efekt będzie taki, że wylejemy dziecko z kąpielą. Są na Zachodzie, w Szwajcarii zwłaszcza, małe banki do określonego typu operacji. Wielkie banki tym się nie zajmują. Przy tym modelu, który pan był łaskaw zaprezentować, nie ma miejsca na małe banki. Mój niepokój bierze się właśnie stąd, że przy tym funduszu tracimy. Nie ma już zapisu w nowym prawie bankowym o tym, że jest miejsce dla małych wyspecjalizowanych banków.

I z tym tylko się do pana zwracam.

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów
Krzysztof Kalicki:**

Nie, Panie Senatorze, to jest chyba jakieś nieporozumienie. Nikt nie zmusza banków do konsolidacji. Jeżeli one same do tego dojrzeją, nie będą chciały albo znajdą taką niszę, w której będą mogły żyć i efektywnie się rozwijać, to przecież... Tutaj nie ma żadnej decyzji administracyjnej. To będzie ich wolny wybór, czy się łączyć, czy działać w pojedynkę. I jeżeli mówię o możliwościach tworzenia holdingu, to mówię tylko o tym, że chcemy stworzyć ramy prawne, które by to umożliwiły. Przecież rząd nie może regulować wprost sektora bankowego i zmuszać banków do koncentracji czy do dekoncentracji. Uważamy, że proces postępuje jednak w kierunku koncentrowania się kapitału w sektorze bankowym.

Senator Aleksander Gawronik:

Korzystam z uprzejmości pana marszałka... Jest decyzja prezesa NBP, który może w bardzo krótkim czasie zniszczyć bank przez obowiązkowe zwiększenie własnego kapitału. I to jest decyzja administracyjna, i bank nie nadaży.

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów
Krzysztof Kalicki:**

Panie Senatorze, musimy przygotowywać przepisy prawa zgodnie z regułami Unii Europejskiej, a tam jest chyba 5 milionów ECU jako minimalna wartość kapitału. I wydaje nam się, że poniżej tego zejść nie można, a powyżej tego prezes NBP prawdopodobnie nie podniesie wymogów kapitałowych.

Jeszcze ostatnia rzecz, którą pan senator poruszył, kwestia koncentracji, kwestia wielkich

banków, które mają wielomiliardowe, w dolarach liczone kapitały, które mogą wejść na nasz rynek. Ale, proszę zwrócić uwagę, że te banki działają na określonych rynkach. Są to wielomiliardowe kapitały na rynku amerykańskim czy niemieckim. One przyjdą tutaj z kredytami czy ze swoimi usługami finansowymi, ale w skali znacznie mniejszej. Istnieją banki greckie, tureckie i nikt im nie zagroził. Sądzę, że nasze banki mają konkurencyjną przewagę z punktu widzenia znajomości rynku, procedur, doświadczenia i one są w stanie prowadzić w przyszłości swój interes. Nie ma stanu dramatycznego zagrożenia. Mogą się stać poważnymi partnerami i konkurentami na własnym rynku w stosunku do banków zagranicznych.

Dzisiaj banki zagraniczne mają tylko przewagę w szybkości rozliczeń, ale proszę zobaczyć, jak się zmienia system bankowy. Dzisiaj SWIT ma praktycznie prawie każdy bank. Dostęp do międzynarodowej sieci komputerowej ma każdy bank, więc jest tylko kwestia rozwinięcia operacji, usprawnienia ich i to postępuje. Zresztą widać, jak maleją koszty jednostkowe operacji w naszych bankach. I stają one, większość z nich, przed bardzo ważną decyzją zmiany systemów informatycznych. Większość się do tego przygotowuje. Systemy informatyczne Banku Handlowego czy nawet dzisiaj PKO SA nie są gorsze od wielu banków zagranicznych. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję. Prosiłbym panie i panów senatorów o zadawanie krótkich pytań, a pana ministra o krótsze odpowiedzi, bo wróciliśmy do polemiki, choć debata już się skończyła.

Pani senator Olejnicka, bardzo proszę.

Senator Anna Olejnicka:

Panie Ministrze i Panie Marszałku! Czy na podstawie tej ustawy samorządy i różnego typu społeczne komitety mogą się nie obawiać o swoje środki finansowe, ulokowane w bankach spółdzielczych, w sytuacji przepowiadania, że około 300 z nich zbankrutuje, a wartość zgromadzonych środków przekracza 3 000 ECU. Bo teraz jest tak, że gdy bankrutuje bank, to bankrutuje i gmina mająca w nim środki finansowe. Nie mogą ich odzyskać społeczne komitety budowy wodociągów na wsi, komitety budowy szkół, telefonizacji, budowy drogi itp.

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów
Krzysztof Kalicki:**

Pani Senator, mógłbym odpowiedzieć w ten sposób, że gwarancji na swoje depozyty do kwoty 3 000 ECU nie mają tylko te podmioty, które zawodowo zajmują się działalnością finansową,

(sekretarz stanu K. Kalicki)

czyli banki, ubezpieczenia, fundusze powiernicze i inwestycyjne. Są z nich wyłączone, bo zawodowo gromadzą informacje i lokują środki. I nie dajemy im w tej ustawie przywileju zwrotu depozytu do kwoty 3 000 ECU. Jeżeli chodzi o pozostałe instytucje i organizacje, które pani senator wymieniła, to odpowiedzialność funduszu ogranicza się tylko do 3 000 ECU.

Chciałbym zinterpretować inaczej niż pani senator informację, dotyczącą 300 zagrożonych banków spółdzielczych. One są zagrożone, lecz wcale nie muszą zbankrutować. A poza tym minister finansów, zgodnie zresztą z państwem dyspozycją, przeznaczył prawie 3 biliony złotych w obligacjach restrukturyzacyjnych na pomoc dla banków spółdzielczych. Jednocześnie Narodowy Banki Polski również przeznacza środki na ratowanie banków spółdzielczych. Chciałbym wierzyć, że z tych 300 tylko niewielka część upadnie, a dla pozostałych będziemy szukali formy ratunku: albo łączenie z innymi bankami, albo dokapitalizowanie. Nie mogę zapewnić pani senator – a chętnie bym to zrobił, ale jest pytanie: kto za to zapłaci – że gmina, która ulokowała środki w złym banku, który upadł, otrzyma je z powrotem. Nie otrzyma. Ponosi za to taką samą odpowiedzialność jak każdy inny deponent.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję. Pan senator...

(Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Krzysztof Kalicki: Nie będzie miał kto zapłacić, proszę państwa. Przepraszam.)

Pan senator Romaszewski, proszę bardzo.

(Senator Zbigniew Romaszewski: Nie, to nieporozumienie.)

Wycofuje się pan? Proszę nie podnosić rąk, bo ja zapisuję.

Następny jest pan senator Kieszkowski. Bardzo proszę.

Senator Zdzisław Kieszkowski:

Dziękuję bardzo, Panie Marszałku.

Panie Ministrze, proszę o potwierdzenie bądź zaprzeczenie. Czy dobrze zrozumiałem pańską wypowiedź, że banki spółdzielcze przez zrzeszenie w bankach regionalnych po 31 grudnia 1995 r. będą korzystać z gwarancji skarbu państwa zgodnie z art. 49 ust. 1?

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Krzysztof Kalicki:

Nie, nie będą korzystać, Panie Senatorze. Przepraszam najmocniej, może źle się wyraziłem i źle zostałem zrozumiany. Do 1995 r. mają tylko

przywilej obniżonej stawki. Do 1995 r. mają obowiązek zrzeszyć się w bankach regionalnych zgodnie z ustawą o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ. Od tego momentu na szczeblu banku zrzeszającego obowiązuje odpowiedzialność solidarna. Inaczej mówiąc, zrzeszenie ma zapewnić płynność i wypłacalność tych banków łącznie. Natomiast środki ze zrzeszenia – bo samo zrzeszenie też będzie bankiem – bank musi przekazywać do funduszu gwarancyjnego, na ogólnych zasadach będzie funkcjonował tak jak wszystkie pozostałe banki. Odpowiedzialność będzie następująca: dopiero w momencie upadku całego zrzeszenia nastąpi wypłata kwoty do 3 000 ECU. Gdyby upadał jakiś bank spółdzielczy, pozostałe banki zrzeszenia miałyby obowiązek przyjścia mu z pomocą w ramach odpowiedzialności solidarnej.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję.

Pan senator Chelkowski, proszę bardzo.

Senator August Chelkowski:

Panie Marszałku, pan minister nie chciał mi udzielić informacji na temat kontroli bankowej. Jest przedstawiciel Narodowego Banku Polskiego. Czy mógłby udzielić informacji na temat tego, jak naprawdę wygląda sprawa nadzoru bankowego?

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Może pan udzielić tej informacji?

Proszę bardzo, proszę nacisnąć przycisk i mówić z miejsca.

Dyrektor Janusz Krzyżewski:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo! Panie Senatorze!

Jeżeli chodzi o kwestie związane z tak zwaną lawinową sytuacją złych następstw kredytów z tamtych okresów, kiedy zaciągnięto je bez dostatecznych zabezpieczeń, to wtedy nadzór bankowy w NBP jeszcze nie istniał. Faktycznie został on powołany w roku 1992, przedtem było to właściwie parę stanowisk pracy. Dopiero od października 1992 r. jest to normalnie zorganizowana, największa jednostka banku centralnego, mająca swoje struktury na terenie całego kraju, we wszystkich oddziałach Narodowego Banku Polskiego. W tym okresie nie było podstaw prawnych do nadzoru, właściwie były tworzone z biegiem czasu. O skuteczności nadzoru można mówić dopiero na przełomie lat 1992/1993, dlatego że dopiero wtedy można było uzyskać wszystkie potrzebne dane i zacząć działać.

(dyrektor J. Krzyżewski)

Pamiętajmy, że wkraczający do banku nadzór oczywiście nie jest obwarowany żadnymi ograniczeniami, ale może nie dotrzeć do wszystkich akt, a tylko wybiórczo po nie sięgnąć, by sprawdzić, co się wydarzyło. Standard jego funkcjonowania jest bardzo zbliżony do tego, jaki istnieje w innych krajach. Nadzór bankowy NBP współpracuje zarówno z nadzorami mieszczącymi się w bankach centralnych, jak i z tymi, które są na zewnątrz. Wymiana doświadczeń jest bardzo ścisła, organizuje się nawet praktyki dla specjalistów i wykonuje się badania w sposób odpowiadający standardom przyjętym w krajach rozwiniętych systemów bankowych.

Pamiętajmy jednak, że to niemożliwe, by przychodzący nadzorca wykrył wszystkie nie najlepsze czy w ogóle złe kredyty. A poza tym, gdy one są już udzielone, to umowa obowiązuje. Nie można powiedzieć: umowa jest zła, więc zwracaj pieniądze. Niestety, nie ma podstaw prawnych, żeby można było zobowiązać kredytobiorcę do natychmiastowego oddania kredytu. Proszę zwrócić uwagę, że poprawnie udzielony kredyt powinien zawsze wpłynąć na rachunek bankowy, kredytobiorca nie powinien otrzymać gotówki do ręki czy też dysponować nią w jakikolwiek inny sposób. O ile pożyczka jest przeniesieniem na własność pożyczkobiorcy pewnych środków, o tyle kredyt wiąże się z ograniczonym prawem do nich. Powinny one bowiem pozostawać cały czas w banku, kredytobiorca powinien tylko rozliczać się fakturami z tytułu wykonanych płatności, i to fakturami przeanalizowanymi przez bank pod kątem tego, czy mieszczą się w strukturze celu, na jaki udzielony był kredyt.

To są procedury, które istnieją dzisiaj. Wymagamy tego od banków, natomiast trudno mieć do nich pretensję o czasy, kiedy nie było jeszcze tych procedur, kiedy jeszcze nie istniał nadzór. Tym bardziej że – jeszcze raz to bardzo mocno podkreślam – przepisów, które to jasno formułowały, nie było. Dopiero w tej chwili takie praktyki się wprowadza. O skuteczności zawsze można mówić na przyszłość, nigdy wstecz, bo prawa nabyte w umowie są niepodważalne i nie ma tytułu prawnego, żeby cokolwiek zmienić w umowie już zawartej.

Wprawdzie nie jestem pracownikiem nadzoru bankowego, ale muszę Wysokiej Izbie powiedzieć, że bardzo mało dokumentów bezpośrednich przechodzi do jakiegokolwiek innego departamentu. Chyba że jest wyraźna kwestia z tym związana, wtedy się to analizuje. Na ogół jednak jest to departament, który bardzo surowo przestrzega tajemnic. Ale jeżeli mamy do czynienia z umowami kredytowymi, to z łatwością można poznać wszystkie ich błędy. Gdyby je wyliczać, to najprościej tak: udzielenie kredytu bez zabezpieczenia, udzielenie kredytu do rąk własnych,

udzielenie kredytu bez reżimu kontroli środków, udzielenie kredytu preferencyjnie z obniżonym standardem oprocentowania. To są bardzo typowe zjawiska i we wszystkich tych sytuacjach następstwa dla banku są równie tragiczne, chyba że intensywność udzielania złych kredytów jest na tyle niska, że nie zagraża bankowi.

Jest to właściwie bardzo znana struktura. To tak bywa, że gdy wchodzimy do domu, w którym są insekty, nie znaczy, że od razu je widać. Tak samo jest z bankiem. Przepraszam za tę nieelegancką metaforę, ale nie sposób inaczej określić tego zjawiska. Po prostu złych kredytów nie widać od razu, to jest dopiero efektem badania. Bardzo często nawet wyspecjalizowanej firmie audytorskiej, mimo że działa ona na pewnym z góry ustalonym poziomie intensywności badania akt, nie uda się wszystkiego wychwycić. Dlatego można przedsięwziąć pewne środki zapobiegawcze, gdy się znajdzie... Ale tego nie ma.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Chciałem powiedzieć, że zarówno pytający, jak i my wszyscy odnieśliśmy wrażenie, że pan nie odpowiedział na pytanie pana senatora.

Senator August Chelkowski

Nie pytam o to, jak ściągać należności od tych, którzy wzięli kredyty, ale jak pociągać do odpowiedzialności tych, którzy ich udzielili w niewłaściwy sposób.

Dyrektor Janusz Krzyżewski:

Oczywiście, ów brak odpowiedzialności jest egzekwowany w ten sposób, że sprawa jest kierowana do prokuratury. We wszystkich tego typu przypadkach podstawą prawną był dotychczasowy art. 217 kodeksu karnego.

Muszę powiedzieć, że, niestety, odpowiedzialność osób, które w imieniu banku dopuściły się podjęcia takich, a nie innych decyzji, jest rzadkością. Powstaje pytanie: dlaczego? Mogę odpowiedzieć jedynie w imieniu NBP, że nie prowadzimy sami śledztw, możemy tylko przekazać zgromadzone dokumenty organom śledczym, a te dalej działają w danej sprawie. Niestety, nic poza tym nie mogę powiedzieć.

Jeżeli chodzi o odzyskiwanie owych wierzytelności, jako takich, które są należnością pracownika czy zarządcy banku, to oczywiście ustanowione w bankach zarządy komisaryczne występują z powodztwami wobec osób, które zawiniły, ale owo odzyskiwanie środków nie zawsze jest skuteczne. To jest kwestia długotrwałego postępowania. Bardzo często odzyskuje się pewien procent, o odzyskaniu całości nie ma jednak mowy. Jeżeli kredyt był udzielony z małym za-

(dyrektor J. Krzyżewski)

bezpieczeniem, to znaczy że nie ma z czego ściągnąć. A jeśli pracownik banku czy jego zarządca jest poddany takiemu postępowaniu, to znowu odzyskanie pieniędzy jest tylko wtedy możliwe, gdy uda się stwierdzić, że ma on majątek, z którego można ściągnąć należność.

W ogromnej liczbie przypadków cywilne należności są nieściągalne, gdyż nie można znaleźć majątku, względem którego może być prowadzona egzekucja. W dodatku, jeśli sąd pracy ustali na przykład, że jest to tak zwana wina nieumyślna, to ma miejsce ograniczenie odpowiedzialności finansowej danego pracownika czy zarządcy banku do kwoty równej 3-miesięcznym zarobkom. Może być to relatywnie dużo, ale na pewno nie wystarczy.

Pamiętajmy, że system prawa cywilnego, szczególnie egzekucyjnego, chroni przede wszystkim dłużnika, a nie wierzyciela. Obecnie zmiany prawa karnego prowadzą do tego, że być może bardziej skuteczna będzie formuła odpowiedzialności karnej za doprowadzenie spółki, banku czy podmiotu gospodarczego do upadłości. Taka formuła prawdopodobnie przyniesie lepsze efekty.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Odniosłem wrażenie, że pan nam to wyjaśnił w ten sposób: dobry zwyczaj nie pożyczaj i jeszcze lepszy – nie oddawaj.

(*Senator August Chelkowski:* Tylko jedno zdanie – wnoszę, iż nadzór bankowy jest bardziej adwokacki od prokuratora.)

Panie Senatorze, zostawmy to. Pan dyrektor jest do dyspozycji, możecie porozmawiać.

Pan senator Krakowski, proszę o zadanie pytania panu ministrowi.

(*Senator Piotr Andrzejewski:* Mam pytanie do pana ministra...)

Mówiłem: pan senator Krakowski.

(*Senator Piotr Andrzejewski:* Tak, ale nie krakowskim targiem, Panie Marszałku, jeżeli można...)

Panie Senatorze, udzieliłem głosu panu senatorowi Krakowskiemu. (*Wesołość na sali*).

(*Senator Piotr Andrzejewski:* Przepraszam.)

Senator Czesław Krakowski:

Panie Marszałku, mam pytanie do pana ministra, ale najpierw krótki komentarz. Panie Ministrze, wymienione trzy grupy banków, zresztą nie tylko, od roku 1990 ogarnął amok inwestowania w budynki, budowlę, siedziby, następnie zaś w wyposażenie. W dodatku wszystko jest utrzymane w straszliwie złym guście, czegoś takiego nie spotykało się w Europie Środkowej. Dochodziło nawet do swoistych wyścigów wśród dyrektorów poszczególnych banków. Dyskuto-

wano, czy marmur ma być czarny, czy czerwony, a pisuary ze Szwajcarii czy z Italii. Na te inwestycje poszły ogromne pieniądze. Mam poważne obiekcje. Czy pan minister mógłby mi powiedzieć, jaka kwota została zainwestowana przez te banki? I czy to właśnie nie jest przypadkiem problemem tychże banków, które chcą sobie teraz poprawić sytuację finansową? Według mnie, jest to ewidentna konsumpcja. Leżą całe obszary naszej gospodarki i jej sfera inwestycyjna, a banki poniekąd szydzą sobie z całej sytuacji i są w dobrej kondycji, a jeśli mają kłopoty, to są dofinansowywane bez żadnych zgrzytów. Dziękuję.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Bardzo proszę...

(*Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Krzysztof Kalicki:* Panie Marszałku, nie wiem, czy jestem w stanie odpowiedzieć...)

Pytanie nie dotyczy ustawy, którą omawiamy, ale jeżeli pan minister zechce odpowiedzieć, to proszę.

(*Senator Czesław Krakowski:* Bezpośrednio nie, ale pośrednio tak.)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Krzysztof Kalicki:

Panie Senatorze, świat się zmienił i Ministerstwo Finansów nie dostaje wszelkich informacji, co byłyby może pożądane. Nie jesteśmy w stanie powiedzieć, ile w bankach zainwestowano. Mógłbym ewentualnie zebrać informacje na temat środków, jakie zostały przeznaczone na inwestycje w bankach, w których minister finansów reprezentuje skarb państwa. Chcę jednak powiedzieć, że to, o czym pan mówił, było bardzo ostro krytykowane przez ministra finansów, który wysłał nawet odpowiedni list do rad nadzorczych, aby przyjrzały się temu problemowi.

Rozmawialiśmy z bankami i o ile ten amok, jak pan to określił, rzeczywiście trwał przez pewien czas, głównie w latach 1990–1991, o tyle od 1992 r. te inwestycje w bankach zdecydowanie się zmniejszyły. Banki przechodzą teraz na zupełnie inny system, tworzą małe oddziały, małe filie. Pracują jak najmniejszym kosztem, ponieważ zorientowały się, że nie są w stanie wydawać pieniędzy na taką skalę, na jaką robiły to wcześniej. Mają duże nakłady inwestycyjne, ale one dotyczą czegoś zupełnie innego, mianowicie informatyki. Banki stoją przed rzeczywiście dużym problemem, chodzi o zainwestowanie znacznych sum – powiem otwarcie, że to muszą być miliony dolarów – w system informatyczny. Ale akurat to musi być zrobione, jeżeli banki chcą być konkurencyjne po roku 1997.

Panie Marszałku, nie jestem w stanie udzielić tak szczegółowej informacji.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję.

Pani senator Ciemniak, proszę zadać pytanie.

Senator Grażyna Ciemniak:

Chciałam najpierw wyrazić pewną refleksję, otóż jestem przerażona tym, co usłyszałam od pana dyrektora o praktycznym braku odpowiedzialności ludzi, którzy udzielają kredytów. Mnie zupełnie nie przekonują słowa, iż udzielone zostały kredyty i nie było odpowiedniego zabezpieczenia. Myślę, że każdy z nas, jeśli starał się o kredyt, to aby uzyskać nawet niewielką kwotę, musiał mieć zabezpieczenie. To jedna sprawa.

Chciałabym zapytać, ile ze zbadanych kredytów – bo okazuje się, że informacje na temat złych kredytów uzyskuje się tylko w wyniku badania – zostało przyznanych nieprawidłowo. Nie wiem, czy nie przeoczyłam wypowiedzi pana ministra na ten temat, chciałabym jednak uzyskać taką informację.

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów
Krzysztof Kalicki:**

Chyba nie mówiłem o tym, nie wypowiadałem się też na temat nadzoru bankowego. Nie wiem, czy to pytanie było do mnie skierowane.

Odpowiedź jest niezwykle trudna, co zresztą pan dyrektor podkreślił. Otóż w każdym banku są badania robione przez audytorów. To jest teraz wymogiem stosowanym powszechnie we wszystkich bankach z wyjątkiem spółdzielczych, ale gromadzimy środki, również dzięki pomocy z zewnątrz, na przeprowadzenie pełnych audytów, pełnej kontroli banków.

Trudno powiedzieć, ile kredytów było nietrafionych z powodu błędów w sztuce, są to bowiem zarówno kredyty drobne jak i duże – od kilkunastu czy kilkudziesięciu milionów do wieluset miliardów. Nie jestem w stanie odpowiedzieć na takie pytanie, mogę natomiast określić, jaki jest udział złych kredytów w portfelach bankowych. Mniej więcej jest to 40%...

(Głos z sali: Trzydzieści kilka...)

Złe kredyty sięgają około 37%. Tylko jeżeli mówimy, że to rzeczywiście tkwi w portfelach banków... Proszę zwrócić uwagę, na te trzydzieści kilka procent składają się również kredyty wielkich przedsiębiorstw państwowych, które do tej pory nie potrafiły wyjść z kryzysu. Chociaż muszę powiedzieć, że podczas ostatnich rozmów z prezesami banków odnotowałem pozytywne zjawiska.

Część kredytów, uważanych za stracone albo poniżej standardu, przechodzi do wyższych grup, ponieważ wraz ze wzrostem gospodarczym część kredytobiorców odzyskuje zdolność do ich

obsługi finansowej. Według ocen, mniej więcej, 2/3 kredytów traktowanych jako stracone przechodzi powoli do wyższych kategorii, a 1/3 wraz z upadkiem przedsiębiorstwa zostaje po prostu stracona. To właśnie element optymizmu, jest stopniowa poprawa sytuacji w sektorze bankowym i to się wiąże ze wzrostem gospodarczym. Wiele podmiotów przeszło już okres restrukturyzacji i zaczyna prowadzić normalną działalność gospodarczą.

Na pytanie, ile kredytów zostało źle udzielonych, mogę tylko powiedzieć, że ogromnie dużo. Takiej informacji minister finansów nie jest w stanie nawet zebrać. Proszę zwrócić uwagę, że nie ma nadzoru bankowego. A i sam nadzór nie byłby w stanie policzyć po kolei tych kredytów, które zostały źle udzielone. Pani Senator, takie pytania możemy rozważać w ramach jednego departamentu bankowego. To są tysiące kredytów w jednym banku, a w skali systemu bankowego są to setki tysięcy umów kredytowych.

(Senator Grażyna Ciemniak: Wszystko rozumiem, ale jeżeli się nie zna stanu, który istnieje, to...)

Pani Senator, stan znamy. Wiemy, ile jest kredytów w poszczególnych kategoriach. Są cztery podstawowe kategorie do kwalifikacji kredytów i wiemy, ile jest w poszczególnych kategoriach kredytów prawidłowych, kredytów poniżej standardu, kredytów straconych i kredytów zagrożonych. Wiemy, jakie są kwoty i wiemy nawet, jaki jest ruch między poszczególnymi kategoriami, przynajmniej w odniesieniu do banków, które nadzoruje minister finansów. Mam na ten temat szczegółową informację. Jeżeli pani senator będzie zainteresowana, jestem gotów poprosić moich kolegów z departamentu systemu bankowego, żeby taką informację przygotowali.

(Senator Grażyna Ciemniak: Prosiłabym o to, jestem zainteresowana, dziękuję.)

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję.

Pan senator Andrzejewski, bardzo proszę.

Senator Piotr Andrzejewski:

Mam do przedstawiciela Narodowego Banku Polskiego następujące pytanie: czy Narodowy Bank Polski wszczął postępowanie w sprawie kontroli trafności decyzji kredytowych, a jeżeli tak, to w jakim zakresie? Czy są z tego tytułu wyciągane wnioski personalne, nie w zakresie prawa karnego, ale przesunięcia ludzi, którzy nie dopełnili obowiązku prawidłowego sprawdzenia zabezpieczeń dla udzielanych kredytów? Czy w ogóle taka kontrola jest prowadzona, czy też jest to zaniedbane i dopiero trzeba pomyśleć o stworzeniu takiej instytucji?

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Panie Senatorze, bardzo proszę, żeby pan usiadł z panem dyrektorem i to omówił. To nie jest związane z tą ustawą. *(Oklaski)*. Proszę pana senatora...

(Głos z sali: Krakowskim targiem).

Panie Senatorze, pan dyrektor odpowie panu na to pytanie. Akurat to nie jest związane z ustawą, którą omawiamy.

Proszę bardzo, pan senator Grzeszczak.

Senator Eugeniusz Grzeszczak:

Panie Marszałku! Mam pytanie do pana ministra. Podczas procesu legislacyjnego i dyskusji nad ustawą, co częściowo miałem okazję śledzić, w Sejmie, także w komisjach była mowa o zapisie w przepisach przejściowych, bodajże w art. 47, precyzującym kwotę rezerwy obowiązkowej. I tam liczba 30%, która obowiązuje w zapisie ustawy o Narodowym Banku Polskim z dnia 31 stycznia 1989 r., chyba w art. 31, była zmniejszona do 15%. To nie znalazło, że tak powiem, potwierdzenia, a bez tej regulacji możliwość udzielania tańszych kredytów nie zaistnieje. Czy dobrze to zrozumiałem? Czy wprowadzenie tej regulacji dawałoby możliwość generowania tańszych kredytów?

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Krzysztof Kalicki:

Wysoka Izbo! Zapis rezerwy obowiązkowej w wysokości 30% jest systemowy. Inaczej mówiąc, w wielu bankach centralnych na świecie tworzy się górne pułapy. Ten pułap przez Narodowy Bank Polski nie jest wykorzystywany, z tego, co pamiętam, w tej chwili to jest chyba 20% i 10%. Natomiast tam był taki zapis czy wniosek o obniżenie obowiązkowej rezerwy w celu natychmiastowego obniżenia obowiązkowych rezerw banków. Proszę pamiętać, że ciągle mamy inflacyjną sytuację i Narodowy Bank Polski musi mieć odpowiednie instrumenty, a są nimi między innymi obowiązkowe rezerwy, do zapanowania nad podażą pieniądza w gospodarce i nad inflacją.

To nie jest kwestia ustalenia limitów, to jest kwestia polityki pieniężnej. Można mieć limit 30% i obniżać obowiązkowe rezerwy. Rozumiem, że w tym kierunku idzie myślenie banku centralnego. Nie chcę za niego odpowiadać, ale z deklaracji prezesa Koziańskiego zrozumiałem, że w momencie wejścia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego nastąpi obniżenie obowiązkowych rezerw w celu skompensowania bankom kosztów.

Inaczej mówiąc, nie byłbym za tym, żeby ustawowo ograniczać możliwość podnoszenia lub obniżenia rezerw banku centralnego. Inną kwestią

jest zaś, Panie Senatorze, polityka, jaką w ramach posiadanych instrumentów prowadzi bank centralny. I co do tego jestem skłonny zgodzić się z panem senatorem, że być może obowiązkowe rezerwy są zbyt wysokie. One tworzą większą marżę między depozytami, oprocentowaniem depozytów a kosztem uzyskanych kredytów. Bowiem koszty obowiązkowych rezerw wchodzą oczywiście w marżę banku.

Ale chciałbym, żeby państwo byli też świadomi jednej rzeczy. Otóż obowiązkowe rezerwy powodują również dopływ środków do budżetu państwa. Są one pożyczane przez bank centralny i fundusz gromadzony z tych odsetek, czyli zysk jest przekazywany w prawie 90% do budżetu państwa, czyli to taka trochę obosieczna broń. Jako Ministerstwo Finansów jesteśmy jednak za stopniowym obniżaniem obowiązkowych rezerw. Myślę, że w tym kierunku idzie obecna polityka.

(Senator Eugeniusz Grzeszczak: Mam pytanie, Panie Marszałku, czy w tym momencie jest jeszcze możliwość zgłaszania poprawek?)

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Tak.

(Senator Eugeniusz Grzeszczak: Dziękuję bardzo, zgłaszam taką poprawkę na piśmie.)

Dziękuję. Czy są pytania jeszcze do pana ministra? Dziękuję.

(Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Krzysztof Kalicki: Dziękuję państwu bardzo, nie spodziewałem się, że będę tutaj tak dokładnie przepytany, ale było mi miło.)

Dziękuję. Ponieważ w trakcie debaty zostały zgłoszone wnioski o charakterze legislacyjnym, dlatego zgodnie z art. 45 ust. 2 Regulaminu Senatu proszę Komisję Gospodarki Narodowej o ustosunkowanie się do zgłoszonych w trakcie debaty wniosków i propozycji.

Informuję, że głosowanie nad projektem uchwały w sprawie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym zostanie przeprowadzone po przerwie w obradach i posiedzeniu komisji.

Chciałem paniom i panom senatorom zakomunikować, po dzisiejszym Konwencie Seniorów i po ustaleniach z Prezydium Senatu, że głosowania chcielibyśmy przeprowadzić w piątek rano, o godzinie 9.00, a resztę na zakończenie posiedzenia Senatu.

Nim ogłoszę przerwę, proszę o odczytanie komunikatów.

Senator Sekretarz Krzysztof Borkowski:

Zebrań senatorów Sojuszu Lewicy Demokratycznej odbędzie się dzisiaj, po zakończeniu obrad Senatu w sali nr 182. Jeszcze raz powtarzam: nr 182.

(senator K. Borkowski)

Posiedzenie Komisji Gospodarki Narodowej odbędzie się jutro o godzinie 8.30 w sali nr 182.

Posiedzenie Komisji Nauki i Edukacji Narodowej odbędzie się jutro, czyli w czwartek, pół godziny przed rozpoczęciem obrad Senatu w sali nr 176. Dziękuję bardzo.

Wicemarszałek Stefan Jurczak:

Dziękuję. Jutro rozpoczniemy obrady od punktu drugiego porządku dziennego, czyli od sprawy Najwyższej Izba Kontroli.

Ogłaszam przerwę do godziny 9.00 w dniu 8 grudnia 1994 r.

(Przerwa w obradach o godzinie 20 minut 10)