



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny **(1435)**

Wspólne posiedzenie
Komisji Spraw Unii Europejskiej (94.),
Komisji Regulaminowej,
Etyki i Spraw Senatorskich (73.)
oraz Komisji Ustawodawczej (286.)
w dniu 9 marca 2010 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu uchwały Senatu w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (druk senacki nr 784).

(Początek posiedzenia o godzinie 16 minut 03)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Spraw Unii Europejskiej Edmund Wittbrodt)

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Proszę państwa, otwieram wspólne posiedzenie trzech komisji: Komisji Spraw Unii Europejskiej, Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich.

Witam wszystkich państwa również w imieniu panów przewodniczących Piotra Zientarskiego i Zbigniewa Szaleńca.

Proszę państwa, mamy jeden punkt, to jest pierwsze czytanie projektu uchwały Senatu w sprawie zmiany Regulaminu Senatu. Ta propozycja jest zawarta w druku nr 784.

To jest projekt, który formalnie został zgłoszony przez grupę senatorów. Dotychczasowy regulamin przewiduje, że w sprawie zmiany regulaminu wniosek składa nie komisja, ale grupa senatorów i oczywiście prezydium czy marszałek. Formalnie wniosek został wniesiony przez grupę dziesięciu senatorów, która się pod nim podpisała, a jednocześnie zaproponowała czy upoważniła mnie do jego zaprezentowania. Przy czym chciałbym tutaj dodać, że nad tym projektem odbyła się dyskusja w Komisji Spraw Unii Europejskiej i właściwie uzyskał on akceptację.

Proszę państwa, proponuję, żebyśmy procedowali może w ten sposób: ja spróbuję państwu przedstawić projekt tych zmian regulaminowych, potem poproszę Biuro Legislacyjne, a konkretnie pana Adama Niemczewskiego ewentualnie o uwagi czy wyjaśnienia, następnie przeprowadzilibyśmy dyskusję, będzie można zgłaszać wnioski i poprawki. I na koniec czy właściwie w przedostatnim punkcie przyjęlibyśmy stanowisko połączonych komisji i wyznaczili senatora sprawozdawcę. Czy możemy tak procedować?

(Senator Janusz Rachoń: Mogę?)

Proszę bardzo, pan senator Janusz Rachoń.

Senator Janusz Rachoń:

Panie Przewodniczący, ponieważ wszyscy dostaliśmy ten materiał, czy nie możemy pierwszego punktu opuścić i przejść od razu do opinii Biura Legislacyjnego? Rozumiem, że koledzy zapoznali się z tym materiałem.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Panie Senatorze, moglibyśmy przejść od razu nawet do ostatniego punktu. Postaram się jednak bardzo krótko, syntetycznie przedstawić ten projekt, wiedząc, że mamy materiały.

Czy można tak? Dobrze. Czy są inne jakieś propozycje? Nie ma. Wobec tego, proszę państwa, postaram się krótko mówić.

Tak więc te zmiany, które proponujemy w regulaminie, są związane głównie z wejściem w życie traktatu z Lizbony. Traktat z Lizbony przewiduje zupełnie inne kompetencje, rozszerza kompetencje parlamentów narodowych i wobec tego daje nam dużo więcej możliwości. I żebyśmy mogli skorzystać z tych możliwości, trzeba to zapisać.

Przy okazji jest proponowana jedna zmiana, która dotyczy uchwał okolicznościowych. Mianowicie proponujemy jednocześnie, żeby uchwały okolicznościowe były podejmowane w trybie trzech czytań, aby nie zdarzyła się nam w przyszłości taka sytuacja, jaka nie tak dawno miała miejsce, i to parokrotnie, gdy rozpatrywaliśmy wiele projektów uchwały w sprawie krzyży na kilku spotkaniach itd. I dlatego chcemy, żeby były trzy czytania, żeby można było zgłosić jeszcze poprawki, scalić te projekty w jeden. I to jest tylko jedna dodatkowa rzecz, poza tymi zmianami związanymi z traktatem Lizbony, którą proponujemy. W tych propozycjach wykorzystujemy dotychczasowe doświadczenie Komisji Spraw Unii Europejskiej z ponadpięcioletniej działalności w opiniowaniu różnych dokumentów unijnych.

I może jeszcze jedno dodam. Przy formułowaniu tych zmian generalnie przyświecała nam jedna myśl: zwiększyć zaangażowanie Senatu, senatorów. Czyli to, co tutaj proponujemy, to jest przede wszystkim włącznie do procesu opiniowania dokumentów unijnych komisji branżowych – w jaki sposób to się będzie działo, za chwilę o tym powiem – a także całego Senatu, kiedy rozpatrywane są sprawy najważniejsze, kiedy możemy wyrazić sprzeciw czy stwierdzić, że nie jest przestrzegana, na przykład, zasada pomocniczości, czy też wtedy, kiedy Senat może wnieść skargę do Trybunału. W takich wypadkach chcemy, żeby to było mocne stanowisko i dlatego proponujemy, żeby w tej sprawie wypowiadał się cały Senat.

Założyliśmy też, że komisją wiodącą w sprawach unijnych jest Komisja Spraw Unii Europejskiej i to ona współdziała z innymi komisjami, a także z całą Izbą. Wynika to między innymi z tego, że w traktatach ma umocowanie konferencja COSAC. A COSAC to jest konferencja przedstawicieli komisji wyspecjalizowanych w sprawach unijnych. I to wszystko, o czym w tej chwili państwu powiedziałem, znajduje wyraz w zmianach, które proponujemy. Tak więc przejdziemy teraz do tego projektu uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, a ja bardzo krótko go państwu przedstawię.

Pierwsza poprawka. W art. 1 pkt 1 zmieniamy pkt 8 w naszym regulaminie, dodajemy tu wszystkie te odniesienia zewnętrzne, które dotyczą nowych dokumentów w sprawach unijnych, przez nas opiniowanych.

Poprawka druga właściwie usuwa dotychczasowe kompetencje Komisji Spraw Unii Europejskiej. Na to miejsce będzie wprowadzony dział VIIIa, w którym na nowo przypisujemy komisji kompetencje. Przy czym, ponieważ usuwamy jeden z rozdziałów, to nazwanie drugiego nie ma sensu, tak więc to jest taka zmiana formalna.

Istotne jest, to co się proponuje w poprawce trzeciej. Dodaje się ten dział VIIIa, i on jest podzielony na części czy rozdziały. Rozdział 1 dotyczy postępowania w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, a dokładnie – opiniowania dokumentów przedkładanych marszałkowi Senatu. I przewidujemy taką kolejność. Marszałek kieruje świeży, że tak powiem, dokument do naszej komisji, a my proponujemy marszałkowi włączenie komisji branżowej do procedury opiniowania tego dokumentu. I to mogą być różne komisje. Dotychczas stosowa-

liśmy praktykę polegającą na tym, że próbowaliśmy pytać komisje, ale nie czekaliśmy na odpowiedź, bo właściwie nigdy jej nie dostaliśmy. Teraz udzielenie takiej odpowiedzi przez komisję branżową będzie obligatoryjne, ona będzie musiała nam odpowiedzieć. I dalej jest mowa o tym, jakie dokumenty opiniujemy. Tak więc wyrażamy opinię w sprawie projektu aktu prawodawczego lub innego aktu prawnego Unii Europejskiej. W tej chwili pojawił się nowy zapis, bo w traktach jest mowa o aktach prawodawczych. Kiedyś było to szerzej ujęte, tak że nas dotyczyło opiniowanie też aktów wykonawczych itd. I my chcemy pozostawić dokładnie to, co było, czyli rozszerzamy ten zapis, proponujemy takie brzmienie: „projektu aktu prawodawczego lub innego aktu prawnego Unii Europejskiej”. Tak więc niczego tutaj nie zmieniamy. I to wszystko jest w art. 75b ust. 1 i ust. 2.

W ust. 2 mówimy, że Komisja Spraw Unii Europejskiej wyraża opinię na podstawie opinii komisji, do której skierowano dokumenty. Tak więc, jeżeli mówimy, że to ma być komisja, która zajmuje się rolnictwem, to otrzymujemy stanowisko tej komisji. I na tej podstawie podejmujemy decyzje. Jeżeli nasza komisja nie zgodzi się z tą opinią, to wtedy musi to uzasadnić. Taka jest procedura, ona jest stosowana też w postępowaniu w Unii. Na przykład rząd może zająć inne stanowisko niż komisja sejmowa czy senacka, ale w takim wypadku musi je merytorycznie uzasadnić.

W art. 75c przewiduje się jeszcze inne okoliczności. W traktacie z Lizbony mówi się, że możemy wyrażać opinię, ale na poziomie Izby, całej Izby. Jeżeli więc organem właściwym do wydania opinii jest Senat, to komisja po rozpatrzeniu sprawy składa do marszałka Senatu wnioski o podjęcie odpowiedniej inicjatywy uchwałodawczej. I wtedy cały Senat będzie to opiniował. To oczywiście wraca potem do komisji. Procedura będzie taka, jaka jest stosowana przy innych aktach legislacyjnych.

Rozdział 2 dotyczy przestrzegania zasady pomocniczości. Jeżeli uważamy, że projekt aktu prawodawczego Unii Europejskiej nie budzi wątpliwości co do zasady pomocniczości, to właściwie nic się nie dzieje. Jeżeli natomiast komisja branżowa czy nasza uzna, że jest on niezgodny z tą zasadą, to wtedy uruchamia procedurę podjęcia uchwały na poziomie Senatu. Jeśli zatem stwierdzimy, że dana propozycja unijna nie respektuje zasady pomocniczości, to wtedy cały Senat wypowiada się w tej sprawie. I dalej mówi się, w jakim trybie to się będzie działo.

Czyli jest tak, że projekt tej uchwały... i to jest art. 75e ...czyli uchwały Senatu w sprawie wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi w sprawie naruszenia przez akt prawodawczy Unii zasady pomocniczości, może wnieść komisja. Bo my to opiniujemy właściwie na etapie tworzenia prawa. Jeżeli ono zostanie przyjęte, czyli będzie ex post, możemy je zaskarżyć do Trybunału, ale wtedy tryb postępowania będzie taki: komisja wnosi do marszałka propozycję, marszałek kieruje ten projekt uchwały do odpowiednich komisji, a Senat wyraża w tej sprawie opinię. W tym wypadku będzie decydowała zwykła większość głosów.

Rozdział 3 dotyczy wyrażania sprzeciwu. Okazuje się, że zgodnie z nowymi kompetencjami Senat, Izba czy parlament, może wyrażać sprzeciw. I to dotyczy, na przykład, zmian traktatów i procedury uproszczonej. Bo w traktacie jest mowa o tym, że tak jak normalnie zmiany traktatowe są przyjmowane na zasadzie jednomyślności, ratyfikacji itd., tak w niektórych sprawach może zostać podjęta decyzja, żeby zastosować procedurę uproszczoną, czyli opartą na większości głosów. My możemy się temu sprzeciwić, jeżeli mamy na to pół roku, i spowodować, że będzie wymagana jednomyślność.

I to jest jak gdyby jeden element. Drugi dotyczy współpracy sądowej, czyli prawa rodzinnego, które ma skutki transgraniczne. W tym przypadku również możemy wyrazić swój sprzeciw, ale wtedy procesowała będzie cała Izba. I jeszcze jedna rzecz. Przy podejmowaniu decyzji w tej sprawie proponuje się, żeby obowiązywała bezwzględna większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Teraz kolejna zmiana, czwarta. Dotyczy ona art. 84. I tu jest to, o czym wcześniej państwu zapowiedziałem. Przy okazji tych zmian proponujemy jeszcze, żeby sprawy, które dotyczą uchwał Senatu, tych okolicznościowych uchwał... Chcemy to ujednoczyć, żeby opinie dotyczące spraw unijnych miały postać uchwały. Dotychczas w regulaminie przewidywaliśmy właściwie tylko uchwały okolicznościowe i nie bardzo wypadało, żeby te w sprawach unijnych były okolicznościowymi. Wobec tego Biuro Legislacyjne zaproponowało, żeby uchwały traktować inaczej, żeby one były rozpatrywane inaczej niż dotąd – w trzech czytaniach. Jak powiedziałem na początku, zdarzało nam się w przeszłości, między innymi w sprawie uchwały dotyczącej krzyży, że nie było można na pewnym etapie wprowadzać poprawek i scalać propozycje uchwał w jedną postać. Gdybyśmy mieli nowe rozwiązania, uniknęlibyśmy takich sytuacji. I tego dotyczą poprawki od pierwszej do siódmej.

Poprawka ósma odnosi się do pktu 12 załącznika do uchwały. Wymieniamy tutaj, czym się zajmuje Komisja Spraw Unii Europejskiej i uwzględniamy te nowe okoliczności, które wprowadza traktat z Lizbony. I te elementy są tutaj dodane, pkt 12 w załączniku do uchwały jest uzupełniony, zmieniony.

Art. 2 dotyczy tego, co się dzieje w sprawach, nad którymi już trwa procedowanie itd., oraz sposobu ogłoszenia. I to tyle w skrócie, jeżeli chodzi o to, co proponujemy, gdy chodzi o zmiany w Regulaminie Senatu. Gdyby były jakieś pytania, wątpliwości, to będziemy potem o nich dyskutowali.

A w tej chwili, tak jak przyjęliśmy na początku, poproszę Biuro Legislacyjne, brzydko mówiąc, a ładniej – pana Adama Niemczewskiego, o uzupełnienie mojego wprowadzenia do tych zmian.

Bardzo proszę.

**Wicedyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu
Adam Niemczewski:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Szanowni Państwo, ponieważ pan przewodniczący dość szczegółowo przedstawił propozycje zmian regulaminu, ja może tylko odniosę się do tej części, która ma skutki wykraczające poza samo wykonanie postanowień traktatu z Lizbony i do uprawnień Senatu realizowanych na jego podstawie, to znaczy do procesu podejmowania uchwał.

Przywracamy trzy czytania uchwał i odstępujemy w ogóle od posługiwania się nazwą „uchwała okolicznościowa”. I to będzie miało zastosowanie do wszystkich możliwych uchwał. Pozostawiamy możliwość, czyli nie zmieni się to, co jest obecnie, skracania przez marszałka terminów, jeżeli uchwała dotyczy ważnych wydarzeń, w odniesieniu do których chcieliby państwo wyrazić swoje zdanie. W takich wypadkach marszałek będzie mógł skracać terminy, tak żeby zdążyć na stosowną rocznicę czy właśnie jakąś okoliczność. Proponujemy również, o czym mówił pan przewodniczący, aby była możliwość scalania tych dokumentów. Do tej pory tylko raz państwo senatorowie postanowili o ich scaleniu, w poprzedniej kadencji. Wydaje się, że to był dobry

pomysł, zasługujący również na znalezienie oparcia w przepisach, żeby można było się na nie powołać. Dlaczego uznaliśmy, że należy przywrócić trzy czytania? Z doświadczenia w procedowaniu nad uchwałami okolicznościowymi wiemy, że każdy senator powinien mieć prawo zgłaszania poprawek i powinna być możliwość odesłania dokumentu do komisji celem jego poprawienia. Dzisiaj tak naprawdę w dużym stopniu zależy to od woli marszałka prowadzącego. A tak, jeżeli będą poprawki senatorów, po prostu komisja będzie musiała się do nich ustosunkować. Czyli naszym celem jest zagwarantowanie wszystkim senatorom większego udziału w pracach nad projektami uchwał.

Proponujemy również taki przepis szczególny, który spowoduje, że w sytuacji, kiedy wszystkie kluby i koła senackie uzgodnią projekt uchwały Senatu, będzie można procedować nad tą uchwałą z pominięciem pierwszego czytania. Jest to świadomie poczyniony krok, żeby to nie było uzgadnianie, na przykład, w Konwencji Seniorów, gdzie większość może przegłosować mniejszość, mniejsze kluby. Chodzi o to, żeby państwo senatorowie osiągnęli pewien konsensus, tak aby można było szybko podjąć uchwałę, między innymi z pominięciem pierwszego czytania.

Co do pozostałych zmian, to jestem gotowy do udzielenia odpowiedzi na szczegółowe pytania. Dziękuję.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo, otwieram wobec tego dyskusję. Można zgłaszać wnioski i wnosić poprawki.

Proszę bardzo, pan senator Piotr Łukasz Andrzejewski.

Senator Piotr Andrzejewski:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Tutaj są dwa zagadnienia. Jedno to jest to, co się łączy z implementacją do naszego regulaminu porządku wynikającego z traktatu lizbońskiego i stosowanych tam procedur. Drugie to jest kwestia podejmowanych uchwał i trybu przejścia do tego, co było poprzednio w regulaminie. Przypomnę, że poprzednio wszelkie apele, manifesty itd. w postaci uchwał podejmowaliśmy w trzech czytaniach. Uznaliśmy jednak, że jest to bardzo rozległa procedura, długa dyskusja, i wprowadziliśmy dwa czytania. Chodziło o to, żeby nie odbywało się to wszystko na forum całego Senatu, żeby rozprawianie o drobiazgach, uzupełnienie o jedno słowo i cała ta dyskusja związana z redakcją przy akceptacji wspólnego celu nie odbywały się kosztem wszystkich senatorów. Bo nie należy wszystkich absorbować akurat taką materią, nadawać jej takiej wielkiej wagi, jak w wypadku ustaw czy innych poważnych zagadnień, którymi Senat się zajmuje. No i okazało się, przy okazji zresztą uchwały o poszanowaniu krzyża, która w ostatniej chwili chyba trzy razy wracała do komisji, że senatorowie nie dopełnili obowiązku pierwszego czytania swoich projektów na posiedzeniu komisji. Ale to nie znaczy, że wadliwy był regulamin. Wadliwe było bowiem zachowanie senatorów, przewodniczących czy marszałków, wszystko jedno. I nie wiem, czy to jest akurat najsluszniejsze, żeby wszystkie te debaty tak zwane redakcyjne przenosić na forum całego Senatu. Zdecydujecie państwo jak uważacie. To jest *restitutio in integrum*, to się tak nazywa, czyli powrót do tego,

co było przez wiele lat. Być może rzeczywiście skrócenie tej drogi i nietworzenie wielkiej debaty redakcyjnej na forum Senatu w pierwszym czytaniu jest wadliwe. Mamy dużo czasu, Senat może jeszcze debatować nad przecinkami i sformułowaniami, skoro taka jest propozycja większości. Demokracja to jest dyktat większości nad mniejszością, nie zawsze mądrzejszej większości, ale to jest odrębny problem demokracji.

Poważniejszym problemem jest implementacja traktatu lizbońskiego. Chcę zwrócić uwagę na niezgodność w tym zakresie traktatu lizbońskiego z naszą konstytucją. Zwracałem zresztą na to uwagę w skardze do Trybunału Konstytucyjnego, popartej przez trzydziestu jeden senatorów, których reprezentuję. Chodzi o to, że w polskim systemie prawnym i doktrynie prawnej zasada pomocniczości wygląda inaczej niż w traktacie lizbońskim. W traktacie lizbońskim pomocniczość wygląda bowiem w ten sposób, że nam zostawia się to, czego nie przejmie Unia, jeśli chodzi o podział kompetencji. U nas natomiast zasada pomocniczości w wypadku samorządów jest realizowana w ten sposób, że państwo przejmuje to, co czego nie robi niższa instancja, czyli to, czego nie robią samorzady. Nie można nagle zabierać samorządom kompetencji, według uznania władzy, ponad ustawą. A ponad traktatem istnieje możliwość, w ramach określonych procedur, stosowania zasady pomocniczości, proporcjonalności w sensie zabierania tego, co należy do naszych kompetencji, i to mimo zastrzeżenia zawartego w art. 90 ust. 1 konstytucji, który stanowi, że żadnej kompetencji nie wolno nam zabrać – poza tym, co jest sensu stricto określone w traktacie – bez decyzji polskiej legislatury, w tym wypadku Sejmu i Senatu. I w tym zakresie jest to przedmiotem skargi do Trybunału.

W związku z tym bardzo się cieszę, że ta zasada pomocniczości nie jest tutaj określona według traktatu lizbońskiego, tylko w ogóle jest określona pomocniczość. Rozumiem, że nie tylko pomocniczość będzie przedmiotem obrad w rozumieniu protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. A jeżeli tak, to zgłaszam wniosek... Bo przedmiotem skargi nie jest jakieś określenie „nie pozwalam” w stosunku do traktatu lizbońskiego, lecz wywołanie takiego samego orzecznictwa jak przed konstytucyjnym sądem niemieckim, gdzie mówi się o wypełnieniu tego niedookreślonego prawa unijnego i tych procedur klauzulą zaporową zgodności z polskim porządkiem konstytucyjnym. To znaczy, w traktacie lizbońskim, w tymże art. 48, w szóstce chyba, mówi się, że pełna zgoda i jednomyślność jest wymagana tylko w zakresie spraw finansowych, cytuję w tej chwili z pamięci, czyli tam, gdzie dotyczy to spraw finansowych, budżetowych. W tych wypadkach zatrzymuje się moc obowiązującą prawa wtórnego – i to jest nowa instytucja w traktacie lizbońskim, której należy przyklasnąć – stanowionego przez Unię na granicy porządku prawnego państwa członkowskiego, czyli tam, gdzie jest to sprzeczne z jego porządkiem konstytucyjnym. W związku z tym, jeżeli ma być stosowana zasada pomocniczości, a myślę, że nie tylko w ramach protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, to wobec sprzeczności, jaka powstaje między rozumieniem zasady pomocniczości w traktacie lizbońskim i w polskiej doktrynie prawnej, ja bym wprowadził jednocześnie... i to proponuję, jeżeli komisja... bo to jest tylko opinia... taki zapis: „rozpatrywany projekt aktu prawodawczego nie jest zgodny z zasadą pomocniczości lub koliduje z krajowym porządkiem konstytucyjnym”. I myślę, że prędzej czy później ta klauzula zaporowa polskiego porządku konstytucyjnego będzie uzupełniała implementację traktatu lizbońskiego w Polsce. Ta propozycja wyprzedza niejako to, czego oczekuję po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego w odpowiedzi na naszą skargę senacką. To w niczym nie przeszkadza, to jest jeszcze jedno kryterium do opinii. Ktoś musi wy-

razić opinię, czy koliduje to z krajowym porządkiem konstytucyjnym, czy nie. Pomijam tu skutki tego sprzeciwu, to jest tylko w ramach sygnalizowania. Proszę pamiętać, że te skutki, nawet w naszej opinii, są minimalne, bo tam musi być...

(Głos z sali: Jedna trzecia.)

...jedna trzecia parlamentów krajowych musi wyrazić sprzeciw, żeby w ogóle wstrzymać funkcjonowanie tej legislacji.

Mamy jednak prawo do wymiany poglądów, wzajemnej sygnalizacji. I to jest novum traktatu lizbońskiego, któremu należy przyklasnąć. Nie zawsze to będzie skuteczne, ale ta sygnalizacja na pewnym poziomie jest istotna, szczególnie że jest tu przewidziany, i słusznie, projekt uchwały Senatu w sprawie wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Wydaje mi się, że kiedy wykształcimy... Bo dzisiaj jesteśmy zbyt bezkrytycznie nastawieni, nie mamy należycie wykształconej kadry do obrony przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej interesu polskiego systemu prawnego. Mam jednak nadzieję, że taką kadre w Polsce wykształcimy i wtedy rzeczywiście będzie można upominać się, zwłaszcza przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, o przestrzeganie przez Unię Europejską zasady podległości naszego systemu i państwa nie tylko prawu traktatowemu, lecz także prawu wtórnemu Unii Europejskiej. Jednocześnie będziemy mogli upominać się o przestrzeganie głównych wartości i zasad, na przykład zasady równej konkurencyjności, a przede wszystkim solidarności, która, jak twierdzę, w dzisiejszym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i w funkcjonowaniu Unii nie zawsze jest należycie przestrzegana.

Jest to ważne zwłaszcza dlatego, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przyjął zasadę, która miała znaleźć wyraz w traktacie konstytucyjnym, że tak naprawdę prawodawstwo Unii Europejskiej jest również ponad systemem konstytucyjnym państw członkowskich. Ponieważ to jest kwestionowane i w tej chwili jest przedmiotem chwiejnego orzecznictwa, nie weszło, na szczęście, do traktatu lizbońskiego. To były tylko domniemane kompetencje organów Unii Europejskiej. W każdym razie to jest elementem ciągłej gry, w której chodzi o kwestię respektowania i zaporowego charakteru krajowego porządku prawnego, którego nie powinna przekroczyć moc prawna Unii Europejskiej.

Przepraszam bardzo za ten długi wywód, ale muszę uzasadnić mój wniosek dotyczący dodania tych wyrazów: „lub koliduje z krajowym porządkiem konstytucyjnym”. A nie chcę, żeby posądzano mnie o to, że ja niepotrzebnie wkładam kij w tryby tej wspaniałej legislacji albo sypię tam piasek. Tyle chciałem powiedzieć. I taką propozycję składam.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Może ja się wypowiem w tych sprawach.

Panie Senatorze, ja widzę to tak. Po pierwsze, my zajmujemy się regulaminem, który właściwie dotyczy spraw kategorii wewnętrznej, jak gdyby, proceduralnej tutaj w Senacie. Nie ma on czy nie rości sobie nawet prawa do tego, żeby zasadniczo regulować te rzeczy, o których pan senator mówi, istotne z punktu widzenia relacji państwo a wspólnota. To jest jedna rzecz.

Po drugie, gdy chodzi o kompetencje, Panie Senatorze, w art. 5 ust. 1 traktatu czytamy: „Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności”. Ust. 2: „Zgodnie

z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów”. Czyli to nie jest tak, że państwu pozostawia się te kompetencje, które Unia zechce pozostawić. Jest odwrotnie, to państwa członkowskie przekazują Unii te kompetencje, które uważają, że powinny przekazać. Wobec tego ja czytam to inaczej.

Jeżeli zaś chodzi o to, jakie w ogóle to są kompetencje, to znowu w traktacie...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, ale w tej chwili, Panie Senatorze, jest tak, że Unia ma wyłączne kompetencje... Pan senator mówi o sprawach finansowych, więc w tych traktatach...

(Senator Piotr Andrzejewski: Ale to jest dobrze.)

Tam jest taki zapis, Panie Senatorze, że Unia ma wyłączne kompetencje w takich pięciu dziedzinach: unia celna, czyli rzeczywiście to dotyczy też finansów; ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego; polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, w których walutą jest euro; zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa; wspólna polityka handlowa. I to są wyłączne kompetencje Unii Europejskiej.

Jeśli chodzi o te, które są dzielone, to rzeczywiście jest tu rynek wewnętrzny, i tu jest wiele elementów: polityka społeczna, spójność gospodarcza, rolnictwo, środowisko naturalne, ochrona konsumentów, transport, sieci transeuropejskie, energia, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości i wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego. I tutaj jest kluczowa zasada pomocniczości. W tych obszarach te sprawy zostały właściwie tak ustawione, że w Unii Europejskiej proponowane są dyrektywy, rozporządzenia itd. regulujące ten obszar. My z kolei mamy obowiązek... czy jest nam przekazane prawo oceny, czy te propozycje z tamtej strony nie naruszają zasad subsydiarności, pomocniczości i proporcjonalności. I kluczowe jest to, że możemy się sprzeciwiać, albo jeszcze na etapie tworzenia tego dokumentu, albo wtedy, kiedy on już zostaje przyjęty, czasami wbrew nam, bo na przykład mamy mniejszość. Wtedy możemy to zaskarżać i Trybunał będzie to rozstrzygał. Czyli tak to wygląda. Ponieważ chodzi o regulamin, to nawet jeżeli będą jeszcze jakieś wątpliwości, wydaje mi się, że zawsze będzie można go odpowiednio zmienić, gdy zajdzie taka potrzeba.

Teraz ta druga rzecz, czyli to, co dotyczy uchwał okolicznościowych... To znaczy, teraz nie będzie okolicznościowych tylko będą uchwały. Faktem jest, że kiedyś z tej procedury trzech czytań przeszliśmy czy wróciliśmy do dwóch czytań, żeby skrócić ten proces, o czym mówił pan senator. I teraz znowu wracamy do trzech, ale zostawiamy tu furtkę, to znaczy, możemy tak procedować, że w czasie to będzie rozłożone tak, jakby to były dwie procedury, bo można to łączyć. To wynika z naszych doświadczeń. Według mnie, Panie Senatorze, przy tych obwarowaniach, że jest możliwość przyspieszenia, łączenia itd., nie dojdzie chyba do tego, co nam się zdarzyło ostatnio, i już nigdy w przyszłości nie będzie to miało miejsca. Tak że ja jestem zwolennikiem, żeby przyjąć te zmiany dotyczące uchwał, w cudzysłowie, „okolicznościowych”.

Proszę bardzo, czy są jeszcze inne głosy, inne wypowiedzi? Nie ma...

(Senator Zbigniew Cichoń: Ja mam pytanie.)

Proszę bardzo, pan senator Cichoń.

Senator Zbigniew Cichoń:

Proszę państwa, mam wątpliwość co do proponowanej treści art. 75d ust. 2. Proszę zważyć, że on przewiduje, że marszałek Senatu kieruje projekt opinii Senatu do właściwych komisji, w tym do Komisji Spraw Unii Europejskiej. A proszę zważyć, że w ust. 1 mówi się, że właśnie owa Komisja Spraw Unii Europejskiej kieruje tenże projekt do marszałka. W związku z tym nie wiadomo, po co marszałek z powrotem ma przysyłać do komisji ten projekt. Jest to jakaś sprzeczność sama w sobie i chyba niepotrzebny tryb. Dziękuję.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Proszę bardzo, pan Adam Niemczewski.

**Wicedyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu
Adam Niemczewski:**

Panie Senatorze, ta procedura jest wzorowana na procedurze przeprowadzania pierwszego czytania projektu ustawy. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Regulaminu Senatu marszałek Senatu kieruje projekt ustawy do właściwych komisji, w tym do Komisji Ustawodawczej. Ta nasza procedura ma doprowadzić do tego, że komisja branżowa, jeżeli dojdzie do wniosku, że została naruszona zasada pomocniczości, zaproponuje projekt uchwały Senatu w tym zakresie. I żeby ten projekt był znany wszystkim senatorom, musi być on opublikowany. Postępowanie będzie takie, jakie jest stosowane w odniesieniu do każdego projektu ustawy. Wszyscy państwo senatorowie będziecie mieli dostęp do tego projektu. I taki jest cel, bo w innym wypadku ta procedura by „ginęła” wewnątrz Komisji Spraw Unii Europejskiej. Tak więc Komisja Spraw Unii Europejskiej będzie odgrywała taką rolę, jaką ma Komisja Ustawodawcza we wszystkich innych projektach ustaw lub uchwał. I tylko w tym zakresie, w zakresie spraw europejskich związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, komisją właściwą będzie Komisja Spraw Unii Europejskiej. Jeżeli zatem komisja branżowa dojdzie do wniosku, że została naruszona zasada pomocniczości, to żeby wszyscy senatorowie znali tę sprawę, czyli żeby nie działo się to tylko pomiędzy komisją branżową a Komisją Spraw Unii Europejskiej, projekt uchwały stwierdzający dość istotną kwestię, to znaczy naruszenie zasady pomocniczości, musi być znany wszystkim senatorom. Bo summa summarum celem jest doprowadzenie do tego, żeby decyzję w tej sprawie podjął Senat in pleno.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Tak patrzę, że w jednym przypadku jest projekt jakiejś regulacji unijnej, a w drugim projekt opinii Senatu. Czyli może być tak, że komisja branżowa zaopiniuje to – negatywnie czy pozytywnie, jakkolwiek – i potem ta opinia wróci do Komisji Spraw Unii Europejskiej.

(Wicedyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu Adam Niemczewski:
Mogę jeszcze?)

Proszę bardzo.

**Wicedyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu
Adam Niemczewski:**

Bo trzeba rozdzielić... Państwo musicie sobie wyobrazić troszeczkę inną ocenę. Czym innym jest stwierdzenie naruszenia zasady pomocniczości, a czym innym ocena projektu aktu prawnego Unii Europejskiej od strony merytorycznej. Jeżeli obecnie w przypadku normalnej procedury wszystkie dokumenty są badane przez Komisję Spraw Unii Europejskiej, to celem tego projektu jest zaangażowanie wszystkich komisji branżowych. Jeżeli będą one oceniały jakiś projekt aktu prawodawczego lub prawnego Unii Europejskiej i będą miały jakieś uwagi o charakterze merytorycznym, to w takim wypadku skierują taką opinię do Komisji Spraw Unii Europejskiej, która będzie ją uwzględniała bądź nie. I to jest na poziomie dialogu, który toczy się między Komisją Spraw Unii Europejskiej, która podejmuje uchwałę w imieniu Senatu, a rządem, negocjującym de facto treść aktów prawodawczych Unii Europejskiej w Radzie Unii Europejskiej. Jeśli natomiast Komisja Spraw Unii Europejskiej lub komisja sektorowa, branżowa, która się tym zajmowała, dojdzie do wniosku, że dany projekt aktu prawodawczego narusza zasadę pomocniczości, sprawa nabierze bardziej doniosłego charakteru. Wtedy zaangażujemy cały Senat, ponieważ ta nasza opinia, uzasadniona, będzie kierowana już nie do rządu, tylko bezpośrednio do instytucji europejskiej, autora projektu aktu prawodawczego. I taki jest cel rozdzielenia tych dwóch procedur. To wynika z potrzeby dialogu między Komisją Spraw Unii Europejskiej, która działa w imieniu Senatu, a rządem. W przypadku Senatu, wymaga zaangażowania całej Izby, dialogu Senatu, w cudzym słowie, czyli uruchomienia tych procedur pomarańczowej lub żółtej kartki na poziomie Unii Europejskiej. Dziękuję.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Czy są jeszcze pytania, wątpliwości? Nie ma. Wobec tego...

Tak, proszę bardzo, pan senator Cichoń.

Senator Zbigniew Cichoń:

Proszę państwa, zastanawiam się nad treścią art. 75g, gdzie mówi się o tym, że jest wymagana bezwzględna większość głosów do podjęcia uchwały w sprawie wyrażenia sprzeciwu wobec pewnych propozycji Unii Europejskiej. Czy my możemy zmieniać większość głosów w sytuacji, kiedy zasada jest taka, że zwykłą większością głosów decyduje się o stanowisku Senatu? Z czego to się bierze? Również w konstytucji istnieje zasada zwykłej większości głosów, z wyłączeniem pewnych głosowań dotyczących najbardziej ważkich spraw, jak zmiana konstytucji, votum nieufności itd.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Nie ukrywam, że świadomie zostało wprowadzone, że w niektórych przypadkach jest zwykła większość, a tu jest nieco większy wymóg, bezwzględnej większości. Potem, przy okazji dyskusji o ustawie będziemy jeszcze mówili o dwóch trzecich, na przykład w kwestii wystąpienia z Unii Europejskiej. Czyli to jest zrobione świadomie. A czy to jest zgodne z zasadą? Poproszę pana Adama Niemczewskiego o wyjaśnienie.

**Wicedyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu
Adam Niemczewski:**

To znaczy, z art. 3 ust. 1 Regulaminu Senatu wynika, że Senat podejmuje uchwały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, o ile przepisy konstytucji, ustaw lub Regulaminu Senatu nie stanowią inaczej. Tutaj uznaliśmy, że należy podwyższyć tę większość ze względu na wagę tego sprzeciwu. Sprzeciw wyrażony w ciągu sześciu miesięcy od opublikowania projektu aktu prawnego, chociażby jednej izby parlamentu narodowego każdego z dwudziestu siedmiu krajów, spowoduje, że decyzja nie będzie mogła być podjęta w sposób uproszczony. Tak więc ma to istotne znaczenie proceduralne w procesie tworzenia prawa w Unii Europejskiej.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

To tyle wyjaśnień. Czy są jeszcze inne pytania? Nie widzę zgłoszeń.

Wobec tego teraz ja zapytam pytanie, jakie są propozycje poprawek i czy pan...

Senator Piotr Andrzejewski:

Ja już zgłosiłem, tak, żeby po wyrazach „zgodny z zasadą pomocniczości” dodać „lub koliduje z krajowym porządkiem konstytucyjnym”.

(Przewodniczący Edmund Wittbrodt: Czyli propozycja jest taka, aby w rozdziale 2...)

...W art. 75d, po wyrazach „zgodny z zasadą pomocniczości” dodać wyrazy „lub koliduje z krajowym porządkiem konstytucyjnym”.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Czy są pytania albo wątpliwości?

Pan Adam Niemczewski, bardzo proszę.

**Wicedyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu
Adam Niemczewski:**

Pewnie nie przekonam pana senatora, ale wydaje mi się, że zarzut kolidowania z polskim porządkiem konstytucyjnym zawiera się w ocenie merytorycznej projektu aktu prawodawczego Unii Europejskiej i dialogu pomiędzy Komisją Spraw Unii Europejskiej a rządem. Gdy chodzi o przedstawiony projekt aktu prawodawczego, który

podlega ocenie przez rząd, my zwracamy czy możemy zwrócić uwagę na to, że rząd nie powinien się zgadzać na dany projekt dyrektywy lub rozporządzenia, ponieważ ten projekt może godzić w nasz porządek konstytucyjny i wywołać określone skutki w naszym prawie. I wydaje mi się, że ta ocena mieści się właśnie w ocenie merytorycznej projektu aktu prawodawczego.

Tutaj mówimy o zasadzie pomocniczości w rozumieniu art. 5 ust 3 Traktatu o Unii Europejskiej. To znaczy, Unię Europejską interesuje tylko – i do tego ma doprowadzić procedura przewidziana w art. 75 d – nasza ocena, czy projekt aktu prawodawczego narusza zasadę pomocniczości. Nie interesuje jej ocena merytoryczna treści tego...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Ja wiem, oczywiście, tylko naświetlam, jaki jest zakres.

Senator Piotr Andrzejewski:

Chcę jeszcze uzupełnić.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie, nie, wręcz odwrotnie. Ja obstaję przy tym, bo nie ma gdzie indziej miejsca na wyrażenie opinii Senatu w tym zakresie. Nie ma, nigdzie nie możemy jej wyrazić, poza rozmową kularową w Senacie albo gdzieś w dyskusji, jeżeli zostaniemy do niej dopuszczeni. Jednocześnie to samo powinno być w art. 75e. Po wyrazach „projekt uchwały Senatu w sprawie wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi w sprawie naruszenia przez akt prawny zasady pomocniczości” należałoby dodać to sformułowanie „lub kolizji z krajowym porządkiem konstytucyjnym”. Taki wniosek zgłaszam. Moim zdaniem, jest to też przyczyna wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zaskarżenia. I wtedy komisja może się posłużyć taką argumentacją, nie tylko odmiennym rozumieniem zasady pomocniczości. Taki też wniosek składam.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Jeszcze Biuro Legislacyjne, proszę bardzo.

Wicedyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu

Adam Niemczewski:

Nie chcę wywołać kolejnej poprawki pana senatora.

(Wesołość na sali)

(Senator Piotr Andrzejewski: Nie wykluczam, nie wykluczam.)

Chciałbym tylko zwrócić uwagę na to, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie ma kompetencji do oceny zgodności projektu aktu prawodawczego z naszym systemem konstytucyjnym. To jest kompetencja naszego Trybunału Konstytucyjnego i ewentualnych skutków ustawy, która ma implementować potem projekt aktu prawodawczego. Nie należy to jednak do kompetencji europejskiego trybunału.

(Senator Piotr Andrzejewski: Jeżeli można, ad vocem.)

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Proszę bardzo.

Senator Piotr Andrzejewski:

Jest kompetencja tylko w jednym aspekcie, o którym mówiłem, w art. 48, chyba w szóście czy trójce, odnoszącym się do tych spraw dotyczących finansów. Tam jest bezcenna, z punktu widzenia tego, o co nam chodzi, instytucja prawna zatrzymania mocy obowiązującej prawa unijnego na poziomie wyrażenia zgody przez państwo członkowskie. Moją intencją jest rozszerzenie tej zasady na inne akty wtórne Unii Europejskiej. Żeby było jasne. I w tym aspekcie już istnieje kompetencja do zaskarżenia, gdyby tu był sprzeciw. Już istnieje kompetencja do wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi w sprawie naruszenia zasady czy klauzuli zgodności z polskim porządkiem konstytucyjnym, który zakłada uprzednie wyrażenie zgody na takie, a nie inne rozwiązanie. To tyle uzasadnienia.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Myślę, że wszystkie argumenty już padły i rozumiem, że pan senator zgłasza... Jeszcze pan senator Kieres, dobrze.

Senator Leon Kieres:

Ja chcę tylko państwu przypomnieć, że nasz polski Trybunał Konstytucyjny już zajmował stanowisko w tych sprawach. Jest bardzo istotne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, bodajże z 2004 r., w którym rzeczywiście stwierdza się, że istnieją pewne granice implementacji prawa unijnego do prawa wewnętrznego, a tymi granicami są podstawowe zasady konstytucyjne. Tylko że to orzeczenie było wydane w innej rzeczywistości prawnej, przed ratyfikacją traktatu z Lizbony. Tak więc sam będę ciekaw, jak teraz Trybunał Konstytucyjny odniesie się do tej nowej rzeczywistości prawnej. Wygląda na to, przynajmniej takie poglądy są w tej chwili publikowane, że jeśli Trybunał Konstytucyjny będzie się zajmował takimi sprawami, to będzie musiał zmienić swoje stanowisko w tej sprawie.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Teraz wszystkie argumenty już zostały podane, wobec tego tylko zapytam, czy pan senator podtrzymuje te poprawki.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dobrze, wobec tego rozumiem, że są dwie propozycje poprawek.

Głosujemy najpierw nad poprawkami.

Pierwsza poprawka dotyczy art. 75d. Po wyrazach „zgodny z zasadą pomocniczości” proponuje się dodać wyrazy „lub koliduje z krajowym porządkiem konstytucyjnym”. Czyli jest to propozycja takiego uzupełnienia.

Kto jest za przyjęciem tej poprawki? (10)

Kto jest przeciwny? (12)

(Wypowiedź poza mikrofonem)

(Wesołość na sali)

Dziękuję bardzo. Poprawka nie uzyskała większości...

A, jeszcze zapytam: Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Panie Senatorze, poprawka nie uzyskała większości.

Rozumiem, że jest jeszcze druga poprawka. Ona jest...

Senator Piotr Andrzejewski:

Jeszcze raz to zrelacjonuję. W art. 75e, dotyczącym powodów wniesienia skargi, po wyrazach „w sprawie naruszenia” proponuję dodać wyrazy „lub kolizji z krajowym porządkiem konstytucyjnym”.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Kto jest za przyjęciem tej poprawki? (10)

(Senator Piotr Andrzejewski: Tutaj jest jeszcze jeden.)

Tak, tak, jest policzony.

Kto jest przeciw? (11)

Kto się wstrzymał? (0)

Poprawka nie została przyjęta, nie uzyskała większości.

Czyli były dwie poprawki, które nie uzyskały większości. Wobec tego naturalną konsekwencją jest wniosek o przyjęcie tych proponowanych zmian w Regulaminie Senatu.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

(Senator Piotr Andrzejewski: Ale to jest uchwała.)

(Głos z sali: Nie ma wniosku mniejszości.)

(Wicedyrektor Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu Adam Niemczewski:

To jest uchwała w sprawie zmiany regulaminu, Panie Senatorze.)

(Senator Janusz Rachoń: To jest pierwsze czytanie.)

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Głosujemy nad przyjęciem regulaminu bez poprawek.

Kto jest za? (11)

Kto jest przeciw? (10)

Kto wstrzymał się od głosu? (0)

Wobec tego przyjęliśmy propozycje zmian w regulaminie bez poprawek.

I jeszcze musimy wyznaczyć senatora sprawozdawcę.

Czy są jakieś propozycje?

(Głos z sali: Tak, proponujemy pana przewodniczącego.)

Czy są inne propozycje?

(Głos z sali: Nie ma.)

(Wypowiedź poza mikrofonem)

(Głos z sali: Ewentualnie senator Piotr Andrzejewski.)

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dobrze, dziękuję bardzo. Czyli jest senator sprawozdawca.

Proszę państwa, wyczerpaliśmy porządek posiedzenia. Dziękuję bardzo, również w imieniu przewodniczących Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich Piotra Zientarskiego i Zbigniewa Szaleńca.

Zamykam posiedzenie komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 16 minut 55)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 7 egz.

ISSN 1643-2851