



KANCELARIA SENATU

BIURO KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 4 grudnia 2014 r.

BKS/DPK-134-30114/14 MM

PB-23/14

Nr: 30114	Data wpływu 15 września 2014 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 1 grudnia 2014 r.

REGULAMIN SENATU

TEMAT

OŚWIADCZENIA SENATORSKIE

WNOSZĄCY PETYCJE: petycje indywidualne

Paulina B. i Łukasz B. ze Stargardu Szczecińskiego.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę uchwałodawczą w zakresie nowelizacji Regulaminu Senatu w przedmiocie instytucji oświadczenia senatorskiego.

Autorzy petycji wskazują, że dla zrealizowania petycji konieczna jest zmiana art. 49 ust. 5 Regulaminu, stanowiącego o oświadczeniach senatorskich, tak aby zapewniona była konstytucyjność przepisów wewnętrznych Senatu z regulacjami powszechnie obowiązującymi, przede wszystkim z art. 124 w zw. z art. 112 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE WNOSZĄCYCH PETYCJE:

Autorzy petycji wnoszą o znówelizowanie Regulaminu Senatu uchwalonego w dniu 23 listopada 1990 r. (M. P. z 2014 r. poz. 529 ze zm.), dalej jako: „Regulamin” lub „Regulamin Senatu”, w zakresie w jakim wprowadza on instytucję oświadczenia senatorskiego, stwarzając przez to podstawy do uznania niekonstytucyjności przepisu art. 49 po zastosowaniu wykładni art. 124 w zw. z art. 112 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu petycji autorzy podjęli się wykładni art. 112 i 124 Konstytucji RP oraz materii odnoszącej się do Regulaminu Senatu. Autorzy petycji wskazują, że w żadnym miejscu Konstytucja RP ani ustawy szczególne nie umożliwiają Senatowi realizowania funkcji kontrolnej nad Radą Ministrów, organami i instytucjami państwowymi lub samorządowymi, tym samym art. 49 ust. 5 Regulaminu, nakładając obowiązek udzielania pisemnej odpowiedzi na przedstawione przez senatora oświadczenia senatorskie, wykracza poza delegację z art. 124 w zw. z art. 112 Konstytucji RP i czyni samą instytucję oświadczenia senatorskiego instytucją niekonstytucyjną.

STAN PRAWNY:

Regulamin Senatu – Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. (M. P. z 2014 r. poz. 529 i 707), w **art. 49 ust. 1** reguluje instytucję oświadczenia senatorskiego i określa, że Marszałek Senatu na końcu posiedzenia, po wyczerpaniu porządku obrad udziela głosu senatorom w celu wygłoszenia oświadczeń senatorskich. Przedmiotem oświadczenia mogą być sprawy związane z wykonywaniem mandatu, przy czym nie może ono dotyczyć spraw będących przedmiotem porządku obrad bieżącego posiedzenia Senatu.

W przywołanym przepisie w ust. 2 określono czas trwania oświadczeń senatorskich, nie mogą one przekroczyć 5 minut. Ponadto, każdy senator może złożyć na piśmie niewygłoszone oświadczenie do protokołu, a tekst takiego oświadczenia zamieszcza się

w sprawozdaniu stenograficznym.

W ust. 2a przepisu przyjęto ograniczenia dla przyjęcia niewygłoszonego oświadczenia, zaś w ust. 3 postanowiono, że nad oświadczeniem senatorskim nie przeprowadza się dyskusji.

Ustęp 4 omawianego przepisu przewiduje, że jeżeli oświadczenia senatorów zawierają wnioski i uwagi kierowane do członków Rady Ministrów, przedstawicieli organów i instytucji państwowych lub samorządowych to takie oświadczenia są niezwłocznie przekazywane przez Marszałka Senatu do wskazanych adresatów w celu zajęcia stanowiska.

Zgodnie z postanowieniem ust. 5 przepisu odpowiedzi udzielane są senatorom w formie pisemnej, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia przekazania oświadczenia.

Ustęp 6 przepisu wprowadzana swojego rodzaju sankcje za przekroczenie terminu na udzielenie odpowiedzi na oświadczenie senatorskie lub udzielenie odpowiedzi oczywiście niewystarczającej.

Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 ze zm.), dalej jako: „ustawa”, w **art. 15 ust. 1** określa formy realizacji uprawnień przysługujących senatorom w wykonywaniu ich obowiązków senatorskich, do których zalicza się m.in. wyrażanie swojego stanowiska oraz zgłaszanie wniosków w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Senatu i jego organów (pkt 1).

Przepis art. 15 ust. 2 stanowi wprost, że zasady i tryb korzystania z praw, o których mowa w ust. 1, oraz z innych uprawnień senatorskich w Senacie określa regulamin Senatu.

Na mocy **art. 16** ust. 1 ustawy posłowie i senatorowie mają prawo uzyskiwać od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych informacje i wyjaśnienia w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków poselskich lub senatorskich.

W ust. 2 tego przepisu nałożono na członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych, organizacji społecznych, zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, spółek prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych obowiązek przedstawienia informacji i wyjaśnień na żądanie stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych i senackich, w sprawach będących przedmiotem ich zakresu działania.

Artykuł 19 omawianej ustawy wskazuje, że w wykonywaniu mandatu poseł lub senator ma prawo, jeżeli nie narusza dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz zakładów i przedsiębiorstw państwowych

i samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.

W **art. 20** wprowadzono instytucję interwencji w organie administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz organizacji społecznej, a także w jednostkach gospodarki niepaństwowej dla załatwienia sprawy, którą wnosi we własnym imieniu albo w imieniu wyborcy lub wyborców, która przysługuje posłowi lub senatorowi.

Ustęp 2 tego przepisu nakłada na ww. organy i jednostki obowiązek powiadomienia posła lub senatora o stanie rozpatrywania sprawy i w terminie uzgodnionym z posłem lub senatorem, ostatecznie ją załatwić najpóźniej w ciągu czternastu dni, natomiast kierownicy tych organów i jednostek mają przyjąć niezwłocznie posła lub senatora oraz udzielić informacji i wyjaśnień dotyczących sprawy (ust. 3), do czego upoważnia legitymacja poselska lub senatorska (ust. 4).

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w **art. 110** ust. 1 stanowi, iż Sejm wybiera ze swojego grona Marszałka Sejmu i wicemarszałków.

Na mocy ust. 2 cyt. przepisu Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz, a Sejm powołuje komisje stałe oraz może powoływać komisje nadzwyczajne (ust. 3).

Konstytucja RP w **art. 112** stanowi, że organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm.

Zgodnie z **art. 113** posiedzenia Sejmu są jawne, a jeżeli wymaga tego dobro państwa, Sejm może bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów uchwalić tajność obrad.

Artykuł 115 ust. 1 stanowi, że Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie w ciągu 21 dni, natomiast Prezes i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi w sprawach bieżących na każdym posiedzeniu Sejmu (ust. 2).

Jak stanowi **art. 120** Konstytucji RP, Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja RP przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej.

Zgodnie z **art. 124** Konstytucji RP, przepisy art. 110, art. 112, art. 113 i art. 120 Konstytucji RP, mają odpowiednie zastosowanie do Senatu.

PRACE LEGISLACYJNE:

Instytucja oświadczenia senatorskiego, została wprowadzona do Regulaminu Senatu uchwałą Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r. (M. P. z 1993 r. Nr 20, poz. 198), dodany został art. 42a stanowiący, że Marszałek Senatu na końcu posiedzenia po wyczerpaniu porządku dziennego udziela głosu senatorowi dla wygłoszenia oświadczenia senatorskiego, którego przedmiotem mogą być sprawy związane z wykonywaniem mandatu, przy czym nie może ono dotyczyć spraw będących przedmiotem porządku obrad bieżącego posiedzenia Senatu. Przyjęto, że oświadczenia senatorskie nie mogą trwać dłużej niż 5 minut (ust. 2), nie przeprowadza się nad nim dyskusji (ust. 3), a jeżeli oświadczenia zawierają określone wnioski i uwagi pod adresem odpowiednich władz, kierowane są przez Marszałka Senatu do adresatów z prośbą o zapoznanie się i zajęcie stanowiska.

Zmiany w funkcjonowaniu instytucji oświadczenia senatorskiego przeprowadzono nowelizacją Regulaminu Senatu – uchwałą Senatu RP z dnia 27 stycznia 2000 r. (t.j. M. P. z 2000 r. Nr 8, poz. 170), która w art. 49 ust. 4 wprowadziła wyliczenie adresatów wniosków i uwag senatorów, tj. członków Rady Ministrów, przedstawicieli organów i instytucji państwowych lub samorządowych. Ponadto, dodano ust. 5, w którym wprowadzono 30-dniowy termin na udzielenie pisemnej odpowiedzi na oświadczenie senatorskie oraz ust. 6 normujący sankcję prawną za przekroczenie terminu na udzielenie odpowiedzi lub gdy udzielono odpowiedzi oczywiście niewystarczającej.

W omawianej sprawie zauważyć należy, że art. 15, 16 i 20 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie ulegały zmianom w okresie ich obowiązywania.

Podkreślić też warto, iż zmiana art. 19 ustawy została wprowadzona ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228). Wspomniana nowelizacja z dniem 2 stycznia 2011 r. rozszerzyła uprawnienia posła i senatora na możliwość wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się informacje i materiały, oraz wglądu w działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. W miejsce „tajemnicy państwowej i służbowej” wprowadzono „informacje niejawne”.

Do Konstytucji RP nie wprowadzono żadnych zmian w omawianym zakresie.

W obecnej kadencji Parlamentu nie złożono projektów ustaw zbieżnych z petycją.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Wewnętrzna konstrukcja każdej z izb w Parlamencie stanowią regulaminy izb, które kształtują złożoność spraw związanych z organizacją wewnętrzną i porządkiem prac izby, a

także trybem powoływania i działalności jego organów. W niniejszym zakresie Konstytucja RP nie podejmuje problematyki w szerszym zakresie, zwyczajowo odsyłając do wewnętrznych regulaminów izby. Regulamin izby przybiera zazwyczaj postać uchwały, choć w niektórych państwach spotykana jest forma ustawy. Jak przyjmuje się w doktrynie, przyjęcie regulaminu w formie uchwały znakomicie problem upraszcza, bowiem debata poprzedzająca głosowanie toczy się wyłącznie w jednej izbie, której regulamin ma dotyczyć,¹ zbędny jest zatem udział drugiej izby, a także Prezydenta. Regulamin izby ogłasza się w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”.

O treści regulaminu przesądza art. 112 Konstytucji, który wyznacza minimalny zakres regulacji, tj.: organy wewnętrzne i porządek prac w Sejmie, tryb powoływania i działalność jego organów oraz sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. Oprócz materii wskazanych przez normy konstytucyjne – tj. organizacja wewnętrzna i porządek prac izby oraz tryb powoływania jej organów – Konstytucja przewiduje, że regulamin izby powinien normować sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec tej izby.

Regulamin Senatu (Sejmu) stanowi wyraz autonomii izby, wydawany jest na podstawie normy konstytucyjnej i wobec postanowień Konstytucji RP pełni wykonawcze funkcje, co z kolei oznacza, że jest aktem niższej rangi od Konstytucji i musi być z nią zgodny. Niemniej jednak nie można przyjąć, że jest to prosta podrzędność regulaminu ustawie, nie można nawet w ogóle mówić o abstrakcyjnej relacji regulamin – ustawa, ale „jedynie regulaminu do ustaw dotyczących materialnie parlamentu. (...) W przypadku (...) stwierdzenia rzeczywistej sprzeczności między regulaminem a ustawą powstać może problem zgodności nie regulaminu z ustawą, a ustawy z Konstytucją” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 2).²

Po analizie odpowiednich przepisów ustawy zasadniczej, nie powinno budzić wątpliwości, że funkcja senatora jest węższa niż funkcja posła, co wynika bezpośrednio z podziału kompetencji obu izb parlamentu. Zgodnie z art. 115 Konstytucji, posłowie mają prawo kierować zapytania i interpelacje do członków Rady Ministrów, co skorelowane jest z obowiązkiem członków Rady Ministrów do udzielania odpowiedzi. Instytucja interpelacji i zapytań została wyraźnie wyłączona w odniesieniu do senatorów (art. 124 Konstytucji), co

¹ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 112 Konstytucji RP*, Lex 2013

² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.

jest uzasadnione faktem, że funkcja *stricte* kontrolna przysługuje jedynie Sejmowi, o czym stanowi art. 95 ust. 2 Konstytucji RP.³

Oświadczenie senatorskie, uregulowane w art. 49 Regulaminu Senatu, w swojej konstrukcji zawiera zarówno wypowiedź, która prezentuje stanowisko czy też informację senatora w danej sprawie oraz – jak się wydaje – pytanie do wskazanych w Regulaminie organów lub instytucji, połączone z prawnym obowiązkiem tychże adresatów do udzielenia odpowiedzi w wyznaczonym terminie. Przyjęcie takiej konstrukcji oświadczenia senatorskiego sprawia, że stało się ono w istocie interpelacją lub zapytaniem poselskim, co stoi w sprzeczności z art. 95 ust. 2 Konstytucji. Odmienna interpretacja prowadziła do wniosku, że Senatowi przysługuje prawo wykonywania kontroli parlamentarnej nad władzą wykonawczą.

INFORMACJE DODATKOWE:

Instytucja interpelacji pojawiła się w polskim systemie prawnym w art. 33 Konstytucji marcowej z 1921 r. na wzór ustaw konstytucyjnych francuskich z 1875 r. Możliwość skorzystania z tego uprawnienia została wprost rozciągnięta również na Senat (art. 37).⁴ Prawo interpelacji w pierwotnym zarysie nie miało charakteru indywidualnego, jak ma to miejsce obecnie, ale mogło być wykonywane przez grupę posłów.⁵

Prawo interpelowania członków Rady Ministrów, tak mocno krytykowane pod rządami Konstytucji z 1921 r. głównie za zakłócenie równowagi między legislatywą a egzekutywą, zostało uregulowane ponownie w art. 31 ust. 2 pkt c) Konstytucji kwietniowej z 1935 r. Wprowadzono wówczas zasadę indywidualnego zgłoszenia interpelacji przy jednoczesnym ograniczeniu możliwości przeprowadzenia debaty parlamentarnej, co zostało jednak zmienione w Regulaminie Sejmu w 1938 r., powracając do grupowego zgłaszania interpelacji.⁶

Po II wojnie światowej, interpelacja nabrała znów indywidualnego charakteru w zakresie kontroli rządu, co jedynie formalnoprawnie regulowały Regulamin Krajowej Rady Narodowej oraz Sejmu Ustawodawczego⁷. Z kolei, do rangi konstytucyjnej, interpelacja została podniesiona za sprawą art. 22 Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r., a Regulamin Sejmu (wielokrotnie nowelizowany) regulował szczegółowo zasady, tryb postępowania w tej materii.

³ L. Garlicki, *Uwagi do art. 115*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 1997, s. 4).

⁴ J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 71 i n.

⁵ M. Kupis, *Ewolucja instytucji interpelacji poselskiej w polskim parlamentarystyce*, *Przeгляд Prawa Konstytucyjnego* 2012/1, s. 97–98.

⁶ *Ibidem*, s. 100.

⁷ *Ibidem*, s. 102.

REKOMENDACJE BIURA:

Biuro Komunikacji Społecznej dostrzega możliwość podjęcia prac nad problemem ujętym w petycji w celu dostosowania odpowiednich postanowień Regulaminu Senatu do norm konstytucyjnych. Uregulowanie bezpośrednio w Konstytucji RP postanowień, odnoszących się do interpelacji i zapytań poselskich oraz brak odesłania w tym zakresie do odpowiedniego ich stosowania wobec senatorów, wiąże się z powiązaniem poselskich instrumentów kontroli rządu z prawnoustrojowym kształtem funkcji kontrolnej Sejmu nad Radą Ministrów.

Na podstawie negatywnej przesłanki zawartej w art. 95 ust. 2 Konstytucji RP, Senatowi (senatorom) nie przysługują konkretne formy kontroli nad rządem. Utrzymanie w obecnym kształcie instytucji oświadczenia senatorskiego w Regulaminie Senatu, będącego w istocie odzwierciedleniem interpelacji poselskiej (zapytania), może prowadzić do wniosku, że Senat, jako podmiot sprawujący jedynie funkcję ustawodawczą, w akcie wewnętrznym przyznał sobie kompetencje kontrolne wbrew konstytucyjnym unormowaniom.

Podjęcie prac nad zagadnieniem przedstawionym w petycji będzie wymagać konsultacji ze specjalistami z zakresu prawa konstytucyjnego.

OPRACOWAŁA

Monika Mosoń

WICEDYREKTOR


Andrzej Dziubecki