



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia na temat
projektu uchwały
o zmianie
Regulaminu Senatu
(druk senacki nr 72)

Opinie
i ekspertyzy

OE-287

WARSZAWA 2020

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji.

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie,
analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących
różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii
Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu
ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych
(Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.
W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2020

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Piotr Marczak

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Edycji i Poligrafii

Kancelaria Senatu
marzec 2020

Dr hab. Marcin Michał Wiszowaty
prof. Uniwersytetu Gdańskiego

Opinia na temat projektu uchwały o zmianie Regulaminu Senatu (druk senacki nr 72)

Przedmiot analizy: Czy w świetle art. 110 ust. 1 w związku z art. 124 Konstytucji RP można w Regulaminie Senatu wprowadzić ograniczenia czasowe (moratorium) w sprawie odwołania marszałka Senatu takie, jak w projektowanym art. 6a ust. 5 Regulaminu Senatu (druk senacki nr 72)?

ANALIZA:

1. Stan faktyczny

na podstawie art. 101 Regulaminu Senatu RP (dalej: Regulamin), grupa senatorów wniosła do Marszałka Senatu RP projekt uchwały o zmianie uchwały Regulamin Senatu (dalej: Uchwała nowelizująca)¹.

Wnioskodawcy proponują między innymi nadanie nowej treści art. 6. Regulaminu określającego zasady odwołania Marszałka Senatu, a także dodanie po nim nowego art. 6a również dotyczącego tej materii. Zgodnie z propozycją wnioskodawców, ust. 5 art. 6a ma ustanawiać zasadę moratorium na zgłaszanie kolejnych wniosków o odwołanie Marszałka. Wnioskodawcy proponują, aby w przypadku nieudanego głosowania nad odwołaniem Marszałka, kolejny wniosek w tej sprawie mógł być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia poddania pod głosowanie poprzedniego wniosku.

W uzasadnieniu projektu Uchwały nowelizującej wnioskodawcy nie wyjaśnili powodów, dla których proponują wskazane rozwiązanie. W odniesieniu do całego nowego art. 6a ograniczyli się do stwierdzenia, że „dodawany art. 6a nadaje wnioskowi o odwołanie Marszałka charakter konstruktywny i reguluje zasady poddania go pod głosowanie”².

1 Druk senacki nr 72 z 11 lutego 2020 r., opublikowany: 17 lutego 2020 r., Senat RP X kadencji.

2 Druk senacki nr 72..., Uzasadnienie, s. 2.

2. Stan prawny

a) Obowiązująca regulacja prawna dotycząca odwołania Marszałka Senatu

W obecnym stanie prawnym zasady odwołania Marszałka Senatu uregulowano w jednym przepisie Regulaminu. Zgodnie z art. 6 ust. 3 Regulaminu: „Odwołanie Marszałka odbywa się na wniosek co najmniej 34 senatorów, bezwzględną większością głosów ustawowej liczby senatorów”. Regulamin nie przewiduje ani konstruktywnego charakteru wniosku, ani moratorium (karencji) na zgłoszenie czy głosowanie kolejnego takiego wniosku w stosunku do tego samego Marszałka. Oznacza to, że wniosek o odwołanie Marszałka w obecnym stanie prawnym nie wskazuje nazwiska kandydata na to stanowisko, a skutkiem odwołania poprzednika nie jest powołanie w tym samym głosowaniu nowego Marszałka. Ponadto, kolejne głosowanie nad wnioskiem może odbyć się niezwłocznie po jego zgłoszeniu i uzupełnieniu porządku obrad zgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie.

b) Normy zawarte we wzorcu kontroli – art. 110 ust. 1 w zw. z art. 124 Konstytucji RP

Art. 124 Konstytucji ma charakter odsyłający. Zgodnie z jego dyspozycją, do Senatu stosuje się odpowiednio przepisy art. 110, art. 112, art. 113 i art. 120 Konstytucji. Zgodnie z art. 110 ust. 1 w związku z art. 124 Konstytucji, Senat wybiera ze swojego grona Marszałka Senatu i wicemarszałków. Wynika stąd, że po pierwsze – Marszałek Senatu pochodzi z wyboru, którego może dokonać wyłącznie Senat, po drugie – że Marszałkiem musi być jeden z senatorów aktualnej kadencji, wreszcie po trzecie – że o ile Marszałek jest jeden, to wicemarszałków Senatu musi być przynajmniej dwóch.

c) Przykłady moratorium na odwołanie organu w obowiązującym stanie prawnym.

Instytucja moratorium (karencji) na kolejne głosowanie w sprawie odwołania tej samej osoby z funkcji organu władzy publicznej nie jest często spotykana w polskim prawie konstytucyjnym. Spośród przykładów

można podać moratorium na kolejny *recall*, czyli referendum w sprawie odwołania organu (samorządu terytorialnego) pochodzącego z wyborów powszechnych przed upływem kadencji oraz moratorium w przypadku kolejnego wniosku o wotum nieufności dla Rady Ministrów lub dla ministra (art. 158 ust. 2 oraz art. 159 ust. 1 w zw. z art. 158 ust. 2 Konstytucji RP). We wszystkich wskazanych przypadkach głównym *ratio legis* ustanowionego moratorium jest przeciwdziałanie destabilizowaniu funkcjonowania organu władzy publicznej przez częste ponawianie wniosków o jego odwołanie.

W przypadku *recall* dodatkowym powodem ustanowienia moratorium jest chęć redukcji kosztów związanych z przeprowadzeniem kolejnego głosowania powszechnego w gminie, powiecie lub województwie. Koszty te ponosi jednostka samorządu terytorialnego z własnych środków. Takie koszty (i taki powód moratorium) nie występują w przypadku kolejnych głosowań w sprawie wotum nieufności dla Rady Ministrów, skutkującym w razie powodzenia wnioskodawców koniecznością złożenia dymisji Rady Ministrów przez Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z art. 162 ust. 2 pkt 2 Konstytucji RP.

Moratorium na ponowne głosowanie w sprawie wotum nieufności dla Rady Ministrów jest bardzo rzadko spotykane w konstytucjach państw europejskich. Spośród państw członków Unii Europejskiej, poza Rzeczpospolitą Polską występuje w Bułgarii (bezwzględne moratorium 6 miesięczne³) oraz w Estonii (bezwzględne moratorium 3-miesięczne⁴).

3. Analiza zgodności i główne problemy związane z moratorium na odwołanie marszałka Senatu

a) Zgodność proponowanego przepisu z normami Konstytucji zawartymi w pytaniu Zleceniodawcy opinii

Odpowiadając na pytanie o zgodność projektowanego art. 6a ust. 5 Regulaminu Senatu z art. 110 ust. 1 w zw. z art. 124 należy stwierdzić, że ani przywołane przepisy Konstytucji RP, ani żadne inne przepisy ustawy zasadniczej nie przewidują wprost możliwości odwołania Marszałka Senatu. Jednocześnie należy podkreślić, że nie oznacza to, że taka

3 Art. 89 ust. 3 Konstytucji Bułgarii z 12 lipca 1991 r. [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.

4 § 97 Konstytucji Republiki Estońskiej z 28 czerwca 1992 r. [w:] *Konstytucje państw...*

możliwość jest wykluczona. W przypadku Marszałka Sejmu ten brak konstytucyjnej regulacji trybu jego odwołania w połączeniu z brakiem stosownych regulacji na ten temat także w Regulaminie Sejmu skłaniał niegdyś część autorów do stawiania tezy, że ten brak jest intencjonalny i można go interpretować jako «celowe działanie ustrojodawcy mające na celu wzmocnienie pozycji tych organów»⁵. Takie ujęcie od początku odrzucała większość doktryny prawa konstytucyjnego uznając odwołanie Marszałka Sejmu za dopuszczalne⁶. Warto zaznaczyć, że do 2008 r. możliwości odwołania Marszałka Sejmu nie przewidywał nawet Regulamin Sejmu. W tym stanie prawnym Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że „nie podlega dyskusji, że sprawy związane z odwołaniem Marszałka Sejmu i wicemarszałków Sejmu dotyczą organizacji wewnętrznej Sejmu, należą zatem do zakresu wyłączności Regulaminu Sejmu i nie mogą być regulowane w drodze ustawy. (...) Z przepisów Konstytucji nie można wyprowadzić bezwzględnego nakazu uregulowania przesłanek oraz trybu odwołania Marszałka oraz wicemarszałków w regulaminie izby. Kwestie te mogą być pozostawione do rozstrzygnięcia przez praktykę parlamentarną”⁷. Zanim tryb odwołania Marszałka Sejmu uregulowała nowela do Regulaminu Sejmu z 19.12.2008 r. (M. P. 2009, Nr 2, poz. 9), zgłoszono i przegłosowano kilka wniosków o odwołanie Marszałka i wicemarszałka (ten ostatni, dotyczący A. Leppera – skutecznie).

W przypadku Marszałka Senatu sytuacja od początku była odmienna, ponieważ w Regulaminie Senatu od jego zmiany w 1993 r.⁸ istnieje stosowny przepis określający tryb odwołania Marszałka. Jest to jednak przepis ogólny, który nie przewiduje żadnych ograniczeń dotyczących niezwłocznego zgłaszania i przegłosowania kolejnego (kolejnych) wniosku w tej samej sprawie – aż do oczekiwanego przez wnioskodawców, pozytywnego rezultatu w postaci odwołania Marszałka.

Odpowiedź na pytanie czy z norm zawartych we wskazanych w pytaniu przepisach konstytucji można wyprowadzić bezwzględny zakaz ustanowienia 3-miesięcznego moratorium na zgłaszanie

5 *Vide*: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydanie 2, Warszawa 2012, s. 639.

6 *Vide*: L. Garlicki, *Artykuł 110*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, t. 2, s. 5 oraz przywołana tam literatura; P. Czarny, B. Naleziński, *Sejm i Senat* [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. P. Sarneckiego, Kraków 2008, s. 260.

7 *Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2002 r. (sygn. akt K 1/02)*, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 55.

8 *Art. 1 pkt 3) b) uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 marca 1993 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu* (M. P. nr 16 poz. 128).

i przegłosowanie kolejnych wniosków w sprawie odwołania Marszałka Senatu jest negatywna. Wskazane przepisy nie ustanawiają takiego zakazu.

Odpowiedź na pytanie o ocenę zgodności z Konstytucją RP ustanowienia moratorium na zgłaszanie i przegłosowanie kolejnych wniosków o odwołanie Marszałka Senatu jest już bardziej złożona i wymaga wzięcia pod uwagę również innych przepisów Konstytucji, aby odnosząc się do pytania uwzględnić dodatkowe czynniki i potencjalne scenariusze dotyczące praktyki ustrojowej.

b) Zgodność proponowanego przez wnioskodawców przepisu z innymi normami Konstytucji

Nie ulega wątpliwości, że Marszałek Senatu ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania drugiej izby polskiego parlamentu (podobnie jak Marszałek Sejmu – dla Sejmu, jako izby pierwszej). Ciągłe i częste zgłaszanie kolejnych wniosków o jego odwołanie bez wątpienia miałyby negatywny wpływ na efektywność funkcjonowania Marszałka, a także całego Senatu. Nawet w przypadku, gdy wnioski te pochodziłyby od senackiej mniejszości i nie mogłyby liczyć na przegłosowanie z powodów związanych z arytmetyką senacką. Pod tym względem zgłoszona przez wnioskodawców propozycja zmiany Regulaminu Senatu zmierzająca do ograniczenia częstotliwości składania wniosków o odwołanie Marszałka i poddawania ich głosowaniu jest racjonalna i trudno odmówić jej słuszności. Podobnie należy ocenić inne, nieobjęte pytaniem Zleceniodawcy, rozwiązanie zaproponowane przez wnioskodawców zmiany Regulaminu, polegające na konieczności wskazania we wniosku o odwołanie Marszałka nazwiska kandydata na jego następcę oraz połączenie w jednym głosowaniu odwołania osoby sprawującej funkcję Marszałka oraz powołania jej następcy na tym stanowisku (czyli nadanie wnioskowi o odwołanie Marszałka charakteru konstruktywnego).

Przy ocenie rozwiązania polegającego na ustanowieniu bezwzględnego moratorium na kolejne głosowanie w sprawie odwołania Marszałka należy jednak wziąć pod uwagę inne kwestie, które dotyczą Marszałka Senatu i dotyczą jego statusu jako organu Senatu, ale także organu państwa.

Artykuł 112 w zw. z art. 124 Konstytucji RP ustanawia zasadę autonomii Senatu w sferze stosunków wewnętrznych. Wynika z niej prawo do samodzielnego uchwalenia regulaminu określającego wewnętrzną organizację i tryb funkcjonowania Senatu. Zasada ta jest określana także

jako autonomia organizacyjna Senatu⁹. Jak doprecyzował Trybunał Konstytucyjny: „Pojęcie autonomii parlamentu oznacza wyłączne prawo każdej z izb ustawodawczych do decydowania o sprawach związanych ze swoją organizacją i funkcjonowaniem. (...) [O]bejmuje nie tylko sprawy wewnętrznej organizacji izb oraz postępowań parlamentarnych, ale również m.in. wyłączność decyzji w sprawach składu personalnego organów izb”¹⁰. Nie ulega więc wątpliwości, że Senat posiada prawo do ustalenia szczegółowego trybu powoływania, ale także odwoływania swoich organów, określania wymogów dla kandydatów na stanowiska w organach Senatu oraz powody ich odwołania.

Jak słusznie zauważa się w doktrynie prawa konstytucyjnego – zakres autonomii izb parlamentu wyznaczony przez art. 112 nie jest nieograniczony. Ograniczają go inne przepisy ustawy zasadniczej¹¹.

Zgodnie z art. 110 ust. 1 i 2 w związku z art. 124 Konstytucji RP Marszałek Senatu jest wybierany przez Senat i reprezentuje Senat na zewnątrz. Oznacza to, że powinien cieszyć się poparciem większości Senatu, co przejawia się z jednej strony w odpowiednio wysokim poparciu podczas głosowania w sprawie wyboru na stanowisko, z drugiej – w faktycznych, a nie tylko formalno-prawnych (treść wskazanego przepisu Konstytucji) podstaw do reprezentowania całego Senatu na zewnątrz. Regulamin Senatu nie formułuje podstaw (przesłanek materialnych) odwołania Marszałka Senatu¹² ograniczając się do sformułowania przesłanek formalnych (wniosek zgłoszony przez co najmniej 34 senatorów oraz poparty w głosowaniu przez co najmniej 51 senatorów). Oznacza to, że wystarczającym powodem do odwołania Marszałka (oczywiście wymagającym potwierdzenia w głosowaniu) jest utrata przez niego poparcia (zaufania) ze strony większości senatorów. Analizując w tym kontekście propozycję wnioskodawców Uchwały nowelizującej przewidującą bezwzględne moratorium na odwołanie Marszałka Senatu należy wyrazić wątpliwość dotyczącą jej zgodności z przepisami określającymi status Marszałka jako reprezentanta większości senatorów. W przypadku utraty tego poparcia w czasie trwania moratorium, odwołanie Marszałka pomimo spełnienia pozostałych wymogów formalnych – byłoby przez 3 miesiące niemożliwe wzbudzając wątpliwości odnośnie do dalszego

9 P. Radziejewicz, Artykuł 112 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2019, s. 340.

10 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r. (sygn. akt K 8/99), OTK ZU 3/1999, poz. 41.

11 *Vide*: E. Gierach, Artykuł 112 [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, pod red. M. Safjana i L. Boska, Warszawa 2016, s. 6-7.

12 Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 138.

istnienia podstaw nie tylko formalnych, ale także faktycznych do reprezentowania przez Marszałka Senatu na zewnątrz.

Wątpliwości o wiele poważniejszej natury wzbudzają potencjalne sytuacje, w których Marszałek z różnych powodów nie mógłby wypełniać swojej funkcji. Należy tu wskazać przede wszystkim przypadki losowe jak: stan śpiączki, całkowitego paraliżu ciała w wyniku wypadku lub nagłego i znacznego pogorszenia stanu zdrowia z innych przyczyn, zagnięcia, czy porwania. Proponowane, bezwzględne moratorium w powiązaniu z zaistnieniem którejś ze wskazanych okoliczności faktycznych prowadziłoby do wydłużenia stanu niemożności realizacji zadań, funkcji i czynności określonych nie tylko w Regulaminie Senatu, ale także w Konstytucji z negatywnymi skutkami dla efektywności działania Senatu, a pod pewnymi względami także państwa. Oprócz już wymienionej funkcji reprezentacyjnej należy tu wymienić (ograniczając się tylko do treści Konstytucji RP): przewodniczenie obradom Senatu (częściowo usuwalne dzięki instytucji wicemarszałków), strzeżenie praw Senatu (art. 110 ust. 2 w zw. z art. 124 Konstytucji RP), przewodniczenie obradom Zgromadzenia Narodowego w zastępstwie Marszałka Sejmu (art. 114 ust. 1 Konstytucji RP) – szczególnie istotne np. w sytuacji pilnej potrzeby zwołania posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w celu zaprzysiężenia nowo wybranego Prezydenta RP, zaopiniowanie zarządzenia Prezydenta RP o skróceniu kadencji Sejmu RP (art. 98 ust. 4 Konstytucji RP), nakazanie natychmiastowego zwolnienia zatrzymanego senatora (art. 105 ust. 5 w zw. z art. 108 Konstytucji RP), złożenie wniosku o podjęcie przez Senat uchwały o pociągnięciu senatora do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (art. 107 ust. 2 w zw. z art. 108 Konstytucji RP), ale także występowanie z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 i art. 191 Konstytucji RP).

Na tym tle należy zasygnalizować poważne wątpliwości dotyczące zgodności bezwzględnego moratorium na odwołanie Marszałka Senatu z Konstytucją.

Inny, ważki aspekt opisywanej sprawy wiąże się ze szczególnym statusem Marszałka Senatu jako nie tylko organu Senatu, ale także organu państwa¹³, posiadającego ważne obowiązki niezwiązane bezpośrednio z funkcjonowaniem Senatu. Mowa o wykonywaniu obowiązków Prezydenta RP w przypadkach określonych w art. 131 ust. 2 Konstytucji RP. Krytykowana w polskiej literaturze¹⁴, szczególnie w świetle praktyki

13 Odnośnie do analogicznego w omawianej kwestii statusu Marszałka Sejmu zob. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 93-94.

14 M.M. Wiszowaty, *Problematyka niemożności pełnienia urzędu przez głowę państwa — sede plena, sede vacante i kwestia zastępstwa, jako przykłady regula-*

ustrojowej zaistniałej po katastrofie smoleńskiej oraz na tle rozwiązań zastosowanych w innych krajach, polska regulacja konstytucyjna dotycząca wskazanej materii, m.in. wskazująca wyłącznie dwie osoby mogące w sytuacjach niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP zastępować go – doznałaby kolejnego ograniczenia. Jak słusznie zauważa M. Florczak-Wątor: „Konstytucja nie przewiduje procedury awaryjnej na wypadek, gdyby żaden z Marszałków nie mógł wykonywać obowiązków głowy państwa. W takiej sytuacji konieczne byłoby odwołanie jednego z nich i powołanie na jego miejsce osoby, która mogłaby zastępować prezydenta”¹⁵. Można wyobrazić sobie sytuację, w której Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta (albo stanowisko Marszałka jest opróżnione, a jego obsadzenie z różnych powodów wydłuża się w czasie i nie ma szans na szybki wybór następcy). Jednocześnie, w tym czasie w Senacie rozpoczął się okres moratorium po niedawnym odrzuceniu przez większość senatorów wniosku o odwołanie Marszałka Senatu. Dalej budując scenariusz realnej sytuacji, którą należy brać pod uwagę przy ocenie potencjalnych konsekwencji proponowanych zmian w Regulaminie – w opisanych wyżej okolicznościach, Marszałek Senatu ulega poważnemu wypadkowi lub z innych przyczyn nie może zastępować Prezydenta RP. Z powodu bezwzględного moratorium nie można by go było odwołać i wybrać nowego Marszałka Senatu, który już byłby w stanie wykonywać obowiązki Prezydenta RP. Konsekwencje takiej sytuacji nie tylko dla funkcjonowania Senatu, ale dla całego państwa byłyby bardzo negatywne. Ewentualną decyzję o doraźnej zmianie Regulaminu wynikającej z nagłej potrzeby – należałoby ocenić jako niebezpieczny precedens i przejaw złej praktyki, a do pewnego stopnia nawet naruszenie zasady państwa prawa.

Na przytoczenie zasługuje opinia P. Czarnego, który w odniesieniu do analogicznej kwestii moratorium na ponowne zgłoszenie wniosku o wotum nieufności dla Rady Ministrów (lub ministra), słusznie zwrócił uwagę na fakt, że bezwzględny charakter tego moratorium mógłby prowadzić do „przedłużenia funkcjonowania Rady Ministrów poprzez »sztuczne« wnioski o wyrażenie wotum nieufności, składane

cji kryzysowych na gruncie polskiej i europejskich regulacji konstytucyjnych [w:] Normalność i kryzys – jedność czy różnorodność. Refleksje filozoficzno-prawne i ekonomiczno-społeczne w ujęciu aksjologicznym, pod red. J. Oniszczyka, Warszawa 2010, s. 420.

15 M. Florczak-Wątor, *Konstytucyjne uregulowania problematyki zastępstwa prezydenta w Rzeczypospolitej Polskiej i państwach z nią sąsiadujących*, 2010, nr 2-3, s. 195-196.

przez grupę posłów faktycznie popierających rząd¹⁶. Tę uwagę można odnieść także do bezwzględności charakteru moratorium dotyczącego wniosków o odwołanie Marszałka Senatu. Zgłoszenie wniosku przez senatorów popierających Marszałka mogłoby mieć na celu nie jego odwołanie, ale właśnie swoiste zagwarantowanie pełnienia przez niego funkcji przez kolejne 3 miesiące.

Na zakończenie tej części wywodu warto jeszcze przywołać fragment Preambuły do Konstytucji RP, w której wspomina się o pragnieniu wyrażonym przez naród jako suwerena, aby zapewnić działaniu instytucji publicznych rzetelność i sprawność. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że rzetelność i sprawność należą do wartości mających rangę konstytucyjną, a więc „[p]rzepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją¹⁷”. We wskazanych wyżej sytuacjach i aspektach, bezwzględne moratorium na odwołanie Marszałka Senatu mogłoby stanowić naruszenie również tego elementu treści Konstytucji RP.

Użycie przeze mnie w niniejszej opinii miękkich sformułowań: „wątpliwości” i „zastrzeżenia” czy nawet „poważne zastrzeżenia” zamiast stawiania i uzasadniania tezy o jednoznacznej niezgodności proponowanego rozwiązania z Konstytucją RP wynika z przekonania, że sama idea wzmocnienia pozycji Marszałka Senatu oraz minimalizacji zagrożeń dla efektywności wykonywania przez niego obowiązków marszałkowskich, a co za tym idzie – efektywności prac Senatu ze strony części senatorów (która najprawdopodobniej przyświecała autorom projektu Uchwały nowelizującej), zasługuje na uznanie, jednak nie bez zastrzeżeń. O ile w zaproponowanej postaci propozycja ta wzbudza poważne wątpliwości co do jej zgodności ze wskazanymi przepisami konstytucji, o tyle stosunkowo łatwo poddać ją w trakcie prac legislacyjnych w Senacie takiej modyfikacji, która wyeliminuje wskazane mankamenty natury konstytucyjnej. Wystarczy, aby modyfikacja ta polegała na wyeliminowaniu bezwzględności charakteru moratorium. Najprościej uczynić to poprzez uzupełnienie proponowanego przepisu dotyczącego moratorium o rozwiązanie (procedurę) alternatywne, które umożliwiłoby wyjątkowo zgłoszenie ponownego wniosku i poddanie go pod głosowanie

16 P. Czarny, *Artykuł 158 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. nauk. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 481.

17 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r. (sygn. akt K 14/03), OTK ZU 1A/2004, poz. 1.

niezwłocznie, bez konieczności wstrzymywania się do czasu zakończenia 3-miesięcznej karencji. Odwołując się do podobnego rozwiązania zastosowanego w przypadku wniosków o wotum nieufności dla Rady Ministrów i ministra należałoby zróżnicować liczbę senatorów składających podpis pod zwykłym wnioskiem o odwołanie Marszałka oraz pod przyspieszonym wnioskiem ponownym.

Przykładowo, wystąpienie przez 34 senatorów z wnioskiem o odwołanie Marszałka Senatu umożliwiłoby, zgodnie z inną propozycją zgłoszoną przez wnioskodawców i nawiązującą do podobnego trybu już wprowadzonego do Regulaminu Sejmu (vide: art. 1 ust. 2 pkt 4 Uchwały nowelizującej, por. art. 10a ust. 4 Regulaminu Sejmu) poddanie go pod głosowanie po upływie 7 dni i nie później niż w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku. Odrzucenie przez Senat wniosku o odwołanie Marszałka powodowałoby, że kolejny wniosek mógłby być wniesiony dopiero po upływie 3 miesięcy – chyba, że wystąpiłaby z nim odpowiednio większa pod względem liczebnym grupa senatorów – np. 50 lub 51. Ta druga, zaproponowana liczba pokrywa się z bezwzględną większością senatorów wystarczającą do przegłosowania wniosku o odwołanie Marszałka Senatu. Należy jednak zauważyć, że wystąpienie z wnioskiem o odwołanie Marszałka przez senatorów w liczbie wystarczającej do jego skutecznego odwołania nie oznacza automatycznego rezultatu w postaci odwołania. Rezultat ten można osiągnąć wyłącznie w drodze głosowania. Funkcją przyspieszonego, ponownego wniosku o odwołanie Marszałka byłyby w przeważającej części względy natury pozapartyjnej (ponadpartyjnej), związane z wolą możliwie najszybszej eliminacji stanu niemożności wypełniania przez Marszałka jego funkcji, a w konsekwencji – uniemożliwienia realizacji niektórych norm konstytucji – zaistniałego nie z winy Marszałka.

Zaproponowana, awaryjna procedura umożliwiłaby skorzystanie z niej także w innych, *stricto* polityczno-partyjnych sytuacjach, jednak bez szkody, a nawet z korzyścią dla funkcjonowania Senatu. Większość senatorów należąca do jednego obozu politycznego mogłaby odwołać Marszałka, którego poprzednio wybrała i w jego miejsce dokonać wyboru następcy. W sytuacji nagłego rozpadu dotychczasowej większości senackiej, nowo sformowana większość miałaby także szansę wymienić Marszałka na nowego, spełniającego jej oczekiwania w stopniu większym niż poprzednik. Zaproponowane rozwiązanie pozostawałoby w zgodzie z zasadą autonomii izby, dając senatorom wybór pomiędzy skorzystaniem z awaryjnego trybu w sytuacjach nagłych i niecierpiących zwłoki, a trybem zwyczajnym, który umożliwiłby zgłoszenie ponownego wniosku dopiero po 3 miesiącach.

Wnioski

1. Zaproponowana przez wnioskodawców Uchwały nowelizującej instytucja bezwzględnego moratorium na odwołanie Marszałka Senatu **jest ogólnie zgodna** z art. 110 ust. 1 w związku z art. 124 i w związku z art. 112 Konstytucji RP.
2. Istnieją **poważne wątpliwości**, czy zaproponowana przez wnioskodawców Uchwały nowelizującej instytucja bezwzględnego moratorium na odwołanie Marszałka Senatu jest zgodna z **innymi normami Konstytucji RP** (*vide supra*), w tym czy sprzyja „**sprawności działania instytucji publicznych**” jako wartości mającej rangę konstytucyjną, a zawartą w preambule do Konstytucji RP.
3. Cele, które najprawdopodobniej chcieli osiągnąć senatorowie wnioskodawcy-proponenci ustanowienia moratorium na odwołanie Marszałka Senatu można osiągnąć w sposób nie wzbudzający żadnych wątpliwości natury konstytucyjnej, pod warunkiem nadania moratorium charakteru **względnego**. Można to osiągnąć poprzez ustanowienie (na wzór podobnego rozwiązania przewidzianego przez Konstytucję RP w odniesieniu do wniosków o wotum nieufności dla Rady Ministrów i ministra) **dwóch trybów** zgłaszania ponownego wniosku o odwołanie Marszałka Senatu. W trybie zwykłym ponowne zgłoszenie i w efekcie ponowne głosowanie w sprawie odwołania Marszałka Senatu mogłoby odbywać się – jak chcą wnioskodawcy – nie wcześniej niż po 3 miesiącach; w trybie specjalnym, który wymagałby aby z ponownym wnioskiem wystąpiła większa niż w trybie zwykłym (liczniejsza niż 34) grupa senatorów, ponowne zgłoszenie wniosku oraz głosowanie mogłoby nastąpić niezwłocznie (w razie przyjęcia innej propozycji wnioskodawców zawartej w Uchwale nowelizującej – po upływie 7 dni). Mogłoby to być na przykład 50 lub 51 senatorów.