



KANCELARIA  
SENATU

BIURO ANALIZ,  
DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Opinia prawna  
na temat zgodności  
projektu uchwały  
w sprawie zmiany  
Regulaminu Senatu  
z Konstytucją RP  
i Regulaminem Senatu  
(druk senacki nr 26)

Opinie  
i ekspertyzy

OE-303

WARSZAWA 2020

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 – Robert Stawicki

Opracowanie graficzno-techniczne  
Centrum Informacyjne Senatu  
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu  
sierpień 2020

**Dr hab. Monika Florczak-Wątor**  
**prof. UJ, Wydział Prawa i Administracji**  
**Uniwersytet Jagielloński**

## **Opinia prawna**

### **na temat zgodności projektu uchwały**

### **w sprawie zmiany Regulaminu Senatu**

### **z Konstytucją RP i Regulaminem Senatu**

### **(druk senacki nr 26)**

#### **1. Przedmiot opinii**

Przedmiotem niniejszej opinii, przygotowanej na zlecenie Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich, jest odpowiedź na pytanie: czy propozycje zmian zawarte w projekcie uchwały Senatu w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (druk senacki nr 26; dalej jako: projekt uchwały Senatu) są zgodne z przepisami Konstytucji RP i Regulaminu Senatu<sup>1</sup>.

#### **2. Zakres proponowanych zmian**

Opiniowany projekt uchwały Senatu przewiduje utworzenie nowej komisji stałej w Senacie, tj. Komisji Petycji, oraz powierzenie jej rozpatrywania petycji kierowanych do Senatu i jego organów. W obecnym stanie prawnym rozpatrywaniem petycji wpływających do Senatu i jego organów zajmuje się Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, stąd w projekcie uchwały Senatu proponuje się zmianę nazwy tej komisji (na Komisję Praw Człowieka i Praworządności) oraz modyfikację jej przedmiotowego zakresu działania (przez wyłączenie spraw dotyczących rozpatrywania petycji kierowanych do Senatu i jego organów). Konsekwentnie również proponuje się zmianę treści przepisów Regulaminu Senatu, w których obecnie pojawia się Komisja Praw Człowieka,

---

1 Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (M. P. z 2018, poz. 846, ze zm.).

Praworządności i Petycji w ten sposób, by w przepisach dotyczących rozpatrywania petycji (art. 90a-90g Regulaminu Senatu) jako właściwa wskazana była Komisji Petycji zamiast Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, a w pozostałych przepisach, w których ta ostatnia komisja występuje (art. 96b ust. 1 i art. 96f ust. 1 Regulaminu Senatu) jako właściwa wskazana była Komisja Praw Człowieka i Praworządności.

Proponowane zmiany mają wejść w życie z dniem podjęcia przez Izbę uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Senatu. Z tym też dniem dotychczasowa Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji ma stać się Komisją Praw Człowieka i Praworządności, a przewodniczący i zastępcy przewodniczącego tej pierwszej komisji mają stać się odpowiednio przewodniczącym i zastępcami przewodniczącego tej drugiej komisji. Petycje skierowane do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, a nierozpatrzone przed dniem wejścia w życie uchwały Senatu, mają podlegać rozpatrzeniu przez Komisję Petycji.

### **3. Podstawy prawne petycji kierowanych do Senatu i dotychczasowa praktyka ich rozpatrywania**

Art. 63 Konstytucji przyznaje każdemu prawo składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Senat należy do kategorii organów władzy publicznej, stąd niewątpliwie może być adresatem petycji, o których mowa w tym przepisie.<sup>2</sup>

Zawarte w zdaniu drugim art. 63 Konstytucji upoważnienie do uregulowania w ustawie trybu rozpatrywania petycji zostało wykonane dopiero 18 lat po wejściu w życie Konstytucji<sup>3</sup>, przez ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, która weszła w życie 6 września 2015 r.<sup>4</sup> Wcześniej tryb rozpatrywania petycji kierowanych do Senatu i jego organów unormowano w Regulaminie Senatu, dodając do niego 1 stycznia

---

2 Na temat możliwości kierowania petycji do izb parlamentarnych oraz odrębności petycji od inicjatywy ludowej zob. W. Sokolewicz i K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 63 (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom II, Warszawa 2016, s. 557-558.

3 Zob. M. Florczak-Wątor, *O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji*, *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych* 2013, nr 2, s. 25-43.

4 Dz. U. z 2018 r. poz. 870.

2009 r. nowy dział Xa zatytułowany „Rozpatrywanie petycji” zawierający przepisy art. 90a–90g.<sup>5</sup> To właśnie ta nowelizacja Regulaminu Senatu nadała nową nazwę obecnej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, powierzając jej kompetencję do rozpatrywania petycji kierowanych do Senatu i jego organów.

Dodać należy, że wspomniana ustawa o petycjach w dwóch miejscach odrębnie odnosi się do petycji wnoszonych do Senatu. Po pierwsze, art. 9 tej ustawy przewiduje, że petycja złożona do Senatu powinna być rozpatrywana przez Senat, chyba że w Regulaminie Senatu zostanie wskazany organ wewnętrzny właściwy w tym zakresie. Po drugie, art. 14 ustawy o petycjach zobowiązuje Senat do publikowania na stronie internetowej, corocznie, w terminie do 30 czerwca, zbiorczej informacji o petycjach rozpatrzonych w roku poprzednim. Informacja ta powinna zawierać w szczególności dane dotyczące liczby, przedmiotu oraz sposobu załatwienia petycji.

#### **4. Dotychczasowa praktyka rozpatrywania petycji przez Senat**

Realizując obowiązek wynikający z art. 90f Regulaminu Senatu, Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji składała corocznie Senatowi sprawozdanie z rozpatrzonych w danym roku petycji. Analiza tych sprawozdań prowadzi do wniosku, że od kilku lat corocznie zwiększała się liczba petycji kierowanych do Senatu i jego organów, a tym samym również corocznie zwiększała się liczba petycji rozpatrywanych przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Z przedstawionych na stronie internetowej Senatu danych statystycznych wynika, że w 2019 r. Marszałek Senatu skierował do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji 91 petycji, w tym 77 indywidualnych i 14 zbiorowych, a Komisja w 2019 r. rozpatrywała petycje na 16 posiedzeniach.<sup>6</sup> W 2018 r. Marszałek Senatu skierował do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji 84 petycje, w tym 58 petycji indywidualnych, 24 zbiorowe i 2 wielokrotne, a komisja w sumie – uwzględniając petycje

---

5 Zob. uchwała Senatu z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M. P. nr 90, poz. 781).

6 Zob. zbiorcza informacja o petycjach rozpatrzonych w 2019 roku dostępna na stronie: <https://www.senat.gov.pl/petycje/zbiorcza-informacja-o-petycjach-rozpatrzonych-w-2019-roku/>

z tego i wcześniejszego roku – rozpatrzyła 110 petycji na 23 posiedzeniach.<sup>7</sup> Z kolei w 2017 r. do rozpatrzenia przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji przekazane zostały 54 petycje, w tym 36 indywidualnych, 17 zbiorowych oraz 1 wielokrotna.<sup>8</sup>

Powyższe dane statystyczne potwierdzają stałą **tendencję wzrostową** liczby petycji kierowanych do rozpatrzenia przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji: 54 w 2017 r., 84 w 2018 r., 91 w 2019. Petycji tych jest kilkakrotnie więcej niż 10 lat temu, gdy Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji powierzono kompetencję do ich rozpatrywania. Przypomnieć bowiem należy, że w pierwszym roku funkcjonowania w Senacie procedury rozpatrywania petycji w oparciu o przepisy Regulaminu Senatu, tj. w 2009 roku, skierowano do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji 18 petycji (10 zbiorowych i 8 indywidualnych), w 2010 roku – 21 petycji (12 zbiorowych i 9 indywidualnych), a w 2011 roku – 17 petycji (7 zbiorowych i 10 indywidualnych).<sup>9</sup> To prowadzi do wniosku, że w 2019 r. Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji otrzymała do rozpatrzenia ponad pięć razy więcej petycji niż w 2009 r.

Należy przypuszczać, że liczba petycji kierowanych do Senatu i jego organów będzie nadal rosła w kolejnych latach, choćby z uwagi na wprowadzenie do polskiego porządku prawnego wspomnianej wcześniej ustawy regulującej wykonywanie konstytucyjnego prawa do składania petycji. Utworzenie osobnej komisji stałej zajmującej się wyłącznie rozpatrywaniem petycji kierowanych do Senatu i jego organów wydaje się zatem w pełni uzasadnione z pragmatycznego punktu widzenia. Rozwiązanie to powinno również umożliwić Komisji Praw Człowieka i Praworządności większą koncentrację swojej aktywności na realizacji pozostałych powierzonych jej zadań. Należy bowiem przypomnieć, że w przedmiotowym zakresie tej komisji nadal pozostaną takie zagadnienia jak prawa i wolności obywatelskie i ich instytucjonalne gwarancje, sprawy związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa publicznego, przestrzeganie prawa, przestrzeganie praw człowieka, instytucje społeczeństwa obywatelskiego i organizacje

---

7 Zob. sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2018 r. petycji, Warszawa 20 czerwca 2018 r. (druk senacki nr 884), s. 6.

8 Zob. sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji z rozpatrzonych w 2017 r. petycji, Warszawa 25 czerwca 2017 r. (druk senacki nr 1214), s. 6.

9 Zob. sprawozdania Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji: z 25 maja 2010 r. z rozpatrzonych w 2009 r. petycji (druk nr 891/VII kadencja Senatu); z 20 lipca 2011 r. z rozpatrzonych w 2010 r. petycji (druk nr 1298/VII kadencja Senatu); z 5 lipca 2012 r. z rozpatrzonych w 2011 r. petycji (druk nr 151/VIII kadencja Senatu).

pozarządowe. Koncentracja działań Komisji Praw Człowieka i Praworządności na tych zagadnieniach i odciążenie jej od spraw związanych z rozpatrywaniem petycji powinno mieć zatem pozytywne skutki dla ochrony praw człowieka i praworządności w Polsce.

## **5. Problem prawnej formy regulacji zagadnień objętych treścią opiniowanego projektu uchwały Senatu**

Ocenę zgodności z Konstytucją opiniowanego projektu uchwały Senatu należy rozpocząć od kwestii podstawowej, a mianowicie, od rozstrzygnięcia tego, czy wskazanie organu uprawnionego do rozpatrywania petycji wnoszonych do Senatu i jego organów powinno być dokonywane w Regulaminie Senatu. Należy bowiem zauważyć, że Konstytucja w odniesieniu do regulacji dwóch zagadnień związanych z prawem petycji formułuje zasadę wyłączności ustawowej. Pierwszym z tych zagadnień jest tryb rozpatrywania petycji, który zgodnie z art. 63 Konstytucji powinien być określony w ustawie. Drugą kwestią wymagającą regulacji ustawowej są ograniczenia w zakresie korzystania z prawa petycji. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, a zatem również z prawa petycji, które ma status prawa konstytucyjnego, mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Analiza art. 63 i art. 31 ust. 3 Konstytucji prowadzi do wniosku, że generalnie podstawowe zagadnienia dotyczące petycji, w tym tryb jej rozpatrywania oraz ograniczenia dotyczące korzystania z prawa petycji, powinny zostać uregulowane w ustawie. Tymczasem w opiniowanym projekcie uchwały Senatu przewiduje się pozostawienie obecnego rozwiązania polegającego na uregulowaniu trybu rozpatrywania petycji kierowanych do Senatu i jego organu na poziomie Regulaminu Senatu. Także w Regulaminie Senatu, a nie w ustawie, ma być wskazana Komisja Petycji jako organ uprawniony do rozpatrywania petycji.

Rozstrzygając ten problem, należy zauważyć, że Konstytucja i ustawa o petycjach zezwalają w pewnym zakresie na uregulowanie trybu

rozpatrywania petycji kierowanych do Senatu i jego organów w Regulaminie Senatu, choć akt ten nie należy do kategorii źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Przepisy art. 112 w związku z art. 124 Konstytucji przyznają bowiem Senatowi autonomię regulaminową obejmującą możliwość samodzielnego określenia organizacji wewnętrznej i porządku prac tej Izby, trybu powoływania i działalności jej organów oraz sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Senatu. Komisja senacka jest organem wewnętrznym Senatu, a Izba ta, korzystając ze swojej autonomii i z upoważnienia konstytucyjnego, może przesądzić – w ramach określania jej „organizacji wewnętrznej” – o istnieniu danej komisji lub jej nieistnieniu, o jej nazwie, trybie jej powoływania oraz trybie jej działalności. W ramach tak rozumianej autonomii pozostaje również decyzja dotycząca utworzenia dwóch komisji senackich zamiast jednej dotychczas działającej oraz rozdzielenia między te dwie komisje zakresu kompetencji, które dotychczas na zasadzie wyłączności przysługiwały jednej komisji. Tym samym kwestie dotyczące utworzenia Komisji Petycji oraz powierzenia jej rozpatrywania petycji kierowanych do Senatu i jego organów generalnie są objęte zasadą autonomii regulaminowej Izby i z mocy art. 112 w związku z art. 124 Konstytucji mogą być unormowane w Regulaminie Senatu.

W odniesieniu do powyższych rozważań należy jednak uczynić jedno istotne zastrzeżenie, a mianowicie powierzenie Komisji Petycji w Regulaminie Senatu kompetencji do rozpatrywania petycji kierowanych do Senatu i jego organów nie może prowadzić do ograniczenia konstytucyjnego prawa obywateli do składania petycji. Tego rodzaju ograniczenie powinno być bowiem wprowadzone w drodze przepisów ustawowych, a nie regulaminowych. Warto dodać, że sposób uregulowania trybu rozpatrywania petycji może ułatwiać lub utrudniać obywatelom korzystanie z gwarantowanego im prawa petycji, które obejmuje nie tylko prawo do złożenia petycji, ale również prawo do żądania jej rozpatrzenia.<sup>10</sup> To ostatnie prawo może być wywodzone zwłaszcza ze zdania drugiego art. 63 Konstytucji, które odsyła do ustawy określenie trybu rozpatrywania petycji. Rozpatrzenie petycji to inaczej jej rozważenie przez adresata, ustosunkowanie się do niej i zajęcie określonego

---

10 W literaturze zwraca się również uwagę na to, że prawo składania petycji jest elementem prawa do partycypacji obywateli w działalności publicznej, które nie zostało wprost ujęte w Konstytucji. Zob. K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian* (w:) *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, „Opinie i Ekspertyzy” 2008, nr 85, s. 1.



stanowiska<sup>11</sup>, a także poinformowanie składającego petycję o podjętych działaniach lub braku takich działań.<sup>12</sup> Wymaga to uzgodnienia zakresu normowania i stosowania obu wspomnianych zasad konstytucyjnych, tj. zasady autonomii regulaminowej izby oraz zasady wyłączności ustawowej regulacji statusu jednostki. Jeżeli zatem przepisy regulaminowe będą jedynie organizować i porządkować prace Senatu związane z rozpatrywaniem petycji, nie ograniczając prawa złożenia petycji i jej rozpatrzenia, to taki sposób regulacji omawianej materii nie będzie rodził problemu z punktu widzenia zasady wyłączności ustawowej. Stwierdzenie, czy taka właśnie sytuacja ma miejsce w przypadku opiniowanego projektu uchwały Senatu, wymaga jego bliższej analizy merytorycznej. Analiza ta prowadzi zaś do wniosku, że sam projekt uchwały Senatu nie zawiera rozwiązań utrudniających obywatelom korzystanie z prawa petycji, bowiem utrzymuje dotychczasową zasadę, zgodnie z którą petycje kierowane do Senatu i jego organów będą rozpatrywane przez jedną z komisji stałych. Powierzenie tej kompetencji Komisji Petycji może nawet przyczynić się do ułatwienia korzystania z prawa petycji przez obywateli, bowiem można się spodziewać, że rozpatrywanie petycji po nowelizacji Regulaminu Senatu będzie sprawniejsze, skoro będzie się tym zajmować komisja stała, która w zakresie swojego działania nie będzie miała innych spraw.

Oczywiście w dalszym ciągu aktualny pozostaje problem dotyczący tego, czy petycje kierowane do Senatu powinny być rozpatrywane przez organ tej Izby, a nie przez całą izbę. Problem ten jest jednak obecnie mniejszy aniżeli miało to miejsce przed wejściem w życie ustawy o petycjach.<sup>13</sup> Jej art. 9 ust. 1 stanowi bowiem, że petycja złożona do Senatu jest rozpatrywana przez ten organ, chyba że w Regulaminie Senatu zostanie wskazany organ wewnętrzny właściwy w tym zakresie. Tym samym to ograniczenie konstytucyjnego prawa petycji polegające na tym, że petycja nie będzie rozpatrywana przez Senat na posiedzeniu plenarnym (jak mógłby spodziewać się obywatel składający petycję), lecz przez organ Senatu w postaci Komisji Petycji, ma swoje umocowanie w ustawie, tak

---

11 Prawu złożenia petycji odpowiada spoczywający na adresatach petycji obowiązek jej rozpatrzenia, choć w treści art. 63 Konstytucji nie ma obecnie takich pojęć, jak te występujące w poprzednich regulacjach konstytucyjnych („uwzględnienie”, „załatwienie”). Na ten temat zob. J. Lang, *Kilka refleksji na temat najnowszej historii regulacji prawa petycji, wniosków i skarg*, *Studia Iuridica* XLII/2003, s. 117.

12 Zob. M. Florczak-Wątor, *Tryb rozpatrywania petycji przez Senat w świetle Regulaminu Izby i dotychczasowej praktyki*, (w:) M. Grzybowski, P. Mikuli, G. Kuca, *Ustroje : historia i współczesność : Polska - Europa - Ameryka Łacińska : księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013, s. 522.

13 Zob. M. Florczak-Wątor, *Tryb rozpatrywania petycji...*, s. 521-522.

jak wymaga tego art. 31 ust. 3 Konstytucji. Należy jednocześnie wyjaśnić, że prawo petycji nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniu na warunkach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie tego prawa polegające na powierzeniu rozpatrywania petycji jednej z komisji stałych można uznać za konieczne dla ochrony wartości wskazanych w tym ostatnim przepisie, bowiem rozpatrując na posiedzeniu plenarnym każdą petycję wpływającą do Senatu izba ta miałaby mniejsze możliwości realizacji swoich właściwych kompetencji, w tym rozpatrywania ustaw uchwalonych przez Sejm oraz zgłaszania własnych projektów ustaw. Rozpatrywanie petycji przez komisję stałą nie narusza również istoty tego prawa, bowiem komisja jest organem wewnętrznym Senatu, a Senat działa również przez swoje organy wewnętrzne. Nie można zatem uznać, że petycje kierowane do Senatu i rozpatrywane przez komisję senacką nie są rozpatrywane przez ich adresata.

Takie stanowisko na temat rozdziału materii między ustawę a Regulamin Senatu w odniesieniu do trybu rozpatrywania petycji kierowanych do Senatu znajduje wsparcie w poglądach prezentowanych w doktrynie prawa. Jak stwierdzają Wojciech Sokolewicz i Krzysztof Wojtyczek, art. 63 zd. 2 Konstytucji można rozumieć jako „*lex specialis* wobec art. 112 określającego zakres materii regulaminowych, upoważniający do unormowania w szerokim zakresie procedury rozpatrywania petycji w obu izbach. Jednocześnie jednak procedura parlamentarna rozpatrywania petycji należy – co do zasady – do zakresu materii wymienionych w art. 112 (...). Należy przyjąć ogólnie, że tylko sprawy szczególnie istotne z punktu widzenia obywateli powinny być unormowane w samej ustawie, a ustawodawca zachowuje bardzo szeroką swobodę przy rozdzielaniu pozostałych spraw (tj. spraw niemających charakteru szczególnie istotnego dla obywateli) między ustawę a regulaminy parlamentarne”.<sup>14</sup>

## **6. Problem sposobu rozdzielenia zakresu działania Komisji Petycji oraz Komisji Praw Człowieka i Praworządności**

Zdecydowana większość spraw będących przedmiotem petycji kierowanych do Senatu i jego organów dotyczy w sposób bezpośredni lub

---

14 W. Sokolewicz i K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 63 (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom II, Warszawa 2016, s. 561-562.

pośredni problematyki praw człowieka i praworządności. Materia ta mieści się w przedmiotowym zakresie działania Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, bowiem ta w obecnym stanie prawnym – o czym wcześniej była mowa – zajmuje się następującymi zagadnieniami: prawa i wolności obywatelskie i ich instytucjonalne gwarancje, sprawy związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa publicznego, przestrzeganie prawa, przestrzeganie praw człowieka, instytucje społeczeństwa obywatelskiego i organizacje pozarządowe, rozpatrywanie petycji kierowanych do Senatu i jego organów. W związku z tym pojawia się pytanie, czy zgodne z Konstytucją i Regulaminem Senatu jest z tego punktu widzenia wyłączenie z zakresu działania tej komisji rozpatrywania petycji dotyczących praw człowieka i praworządności oraz przekazanie tych spraw do rozpatrywania innej komisji, a konkretnie Komisji Petycji.

Odpowiedź na to pytanie jest, moim zdaniem, jak najbardziej pozytywna. Konstytucja nie zawiera przepisów określających zakres działania komisji senackich. Nie ustanawia ona również Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, a tym samym modyfikacja zakresu działania tej komisji w Regulaminie Senatu nie stanowi formy ograniczenia kompetencji organu konstytucyjnego. Opiniowany projekt uchwały Senatu w zasadzie przywraca nazwę tej komisji sprzed 1 stycznia 2009 r. oraz jej ówczesny zakres działania. Co więcej, rozwiązanie polegające na wyłączeniu rozpatrywania petycji z zakresu działania obecnej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz przekazaniu tych spraw do właściwości nowej Komisji Petycji realizuje przesłanie zawarte w preambule do Konstytucji, aby „na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. Mniejszy zakres działania Komisji Praw Człowieka i Praworządności zwiększa bowiem jej możliwości rzetelnego i sprawnego zajęcia się sprawami, które pozostają w zakresie jej właściwości i są istotne dla ochrony praw jednostki i praworządności.

Z punktu widzenia zakresu działania Komisji Petycji powierzenie jej rozpatrywania petycji kierowanych do Senatu i jego organów nie oznacza, że poza zakresem jej działania będą pozostawać sprawy dotyczące praw człowieka i praworządności. Te zagadnienia nie będą bowiem zarezerwowane na zasadzie wyłączności dla Komisji Praw Człowieka i Praworządności, bowiem wszystkie organy państwa, w tym również wszystkie komisje senackie, są zobowiązane do realizacji zasad konstytucyjnych dotyczących ochrony praw człowieka i praworządności (zob. art. 8 ust. 2 oraz zasady zawarte w preambule do Konstytucji). Co więcej, każdy senator przed rozpoczęciem sprawowania mandatu ślubuje

m. in. „czynić wszystko dla (...) dobra obywateli” (art. 104 ust. 2 w związku z art. 108 Konstytucji), stąd zobowiązanie to będzie spoczywało również na senatorach zasiadających w Komisji Petycji. Z tych powodów nie można uznać, że sprawy dotyczące praw człowieka i praworządności będą poza zakresem działania Komisji Petycji, a tym samym nie będzie ona mogła efektywnie rozpatrywać petycji, skoro większość z nich dotyczy właśnie tych spraw.

Dodatkowo należy zauważyć, że jeśli petycje będą dotyczyły spraw pozostających w zakresie działania Komisji Praw Człowieka i Praworządności, to członkowie tej ostatniej komisji będą mogli włączyć się w proces rozpatrywania tych petycji, bowiem przewodniczący Komisja Petycji na mocy art. 90b ust. 3 Regulaminu Senatu zobowiązany będzie do zawiadomienia przewodniczących właściwych komisji senackich, a zatem również przewodniczącego Komisji Praw Człowieka i Praworządności, o terminie posiedzenia w sprawie rozpatrzenia petycji. Komisja Petycji będzie również mogła w razie takiej potrzeby – na mocy art. 90c Regulaminu Senatu – zwrócić się do Komisji Praw Człowieka i Praworządności o wyrażenie opinii o rozpatrywanej petycji.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że rozdzielenie przedmiotowego zakresu działania Komisji Petycji oraz Komisji Praw Człowieka i Praworządności będzie zgodne z Konstytucją i przyczyni się do wzmocnienia ochrony praw człowieka i praworządności oraz usprawni rozpatrywanie petycji kierowanych do Senatu i jego organów, a tym samym wzmocni gwarancje konstytucyjnego prawa do petycji.

## 7. Problem regulacji intertemporalnych

Opiniowany projekt uchwały Senatu przewiduje wejście uchwały w życie z dniem jej podjęcia przez Senat oraz przekształcenie z tym dniem Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w Komisję Praw Człowieka i Praworządności. Przewodniczący i zastępcy przewodniczącego tej pierwszej komisji mają stać się z tym samym dniem przewodniczącym i zastępcami przewodniczącego tej drugiej komisji.

Uchwała Senatu nie należy do kategorii aktów prawa powszechnie obowiązującego, a tym samym nie znajdują do niej zastosowania wymogi dotyczące konieczności zapewnienia odpowiedniej *vacatio legis* (art. 2 Konstytucji). W ramach autonomii regulaminowej Senatu gwarantowanej tej Izbie przez art. 112 w związku z art. 124 Konstytucji Senat może nie tylko zdecydować o zmianach w zakresie organizacji wewnętrznej izby, ale również o czasie wejścia w życie tych zmian. Wejście uchwały

Senatu w życie z dniem jej podjęcia, powszechnie stosowane przy tego rodzaju uchwałach, nie pozostaje zatem w sprzeczności z Konstytucją. Konsekwentnie należy stwierdzić, że również przekształcenia organizacyjne w ramach Izby dokonywane z tym dniem są zgodne z Konstytucją.

Intertemporalny charakter ma również regulacja zawarta w art. 3 opiniowanego projektu uchwały Senatu. Zgodnie z nią petycje skierowane do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, a nierozpatrzone przed dniem wejścia w życie uchwały Senatu, mają podlegać rozpatrzeniu przez Komisję Petycji. Rozwiązanie to jest konsekwencją rozdzielenia przedmiotowego zakresu działania obu komisji. Skoro z dniem wejścia w życie uchwały Senatu Komisja Praw Człowieka i Praworządności nie będzie zajmowała się rozpatrywaniem petycji kierowanych do Senatu i jego organów, a sprawami tymi będzie zajmować się Komisja Petycji, to konsekwentnie tej ostatniej komisji należało powierzyć rozpatrzenie petycji, które do dnia wejścia w życie tych zmian nie zostały rozpatrzone. Rozwiązanie to nie powinno spowodować nadmiernego wydłużenia prac nad rozpatrywanymi petycjami, co byłoby ze szkodą dla obywateli, którzy petycje złożyli i oczekują na ich rozpatrzenie, bowiem – o czym wcześniej była mowa – powołanie do życia Komisji Petycji powinno generalnie przyczynić się do usprawnienia i przyspieszenia procesu rozpatrywania petycji kierowanych do Senatu i jego organów.

## **8. Konkluzja końcowa**

Opiniowany projekt uchwały Senatu w sprawie zmiany Regulaminu Senatu jest zgodny z Konstytucją RP oraz Regulaminem Senatu. Zaproponowane rozwiązania prawne w postaci powołania nowej komisji stałej (Komisji Petycji), a także rozdzielenie przedmiotowego zakresu działania Komisji Petycji oraz Komisji Praw Człowieka i Praworządności powinny przyczynić się do usprawnienia działania organów Senatu w zakresie rozpatrywania petycji kierowanych do Senatu i jego organów oraz wzmocnienia ochrony praw człowieka i praworządności.