



KANCELARIA
SENATU

Parlament – tradycja, współczesność i kierunki zmian jego funkcji



WYDAWNICTWO
SENACKIE

Parlament – tradycja, współczesność i kierunki zmian jego funkcji

REDAKCJA NAUKOWA

**MACIEJ BEREK
MATEUSZ CHRZANOWSKI
SŁAWOMIR PATYRA**



**WYDAWNICTWO
SENACKIE**

Przedruk materiałów Kancelarii Senatu w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Kancelarii Senatu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Recenzenci

prof. dr hab. Marek Chmaj

dr hab. Grzegorz Koksanowicz, prof. UMCS

Redaktor merytoryczny

Ewa Sadowska

Redaktor techniczny

Sebastian Wiśniewski

Na okładce zdjęcie klatki schodowej w siedzibie Senatu

Archiwum Senatu, fot. Olek Iwaszkiewicz, Tomasz Wierzejski

Kancelaria Senatu

Centrum Informacyjne Senatu

Dział Wydawniczy

Warszawa 2023

Nakład 100 egz.

Wstęp

Parlament jako organ władzy prawodawczej szczyści się już wielowiekową tradycją. Jego kształt, zadania, mechanizmy współpracy z innymi organami władzy ulegały na przestrzeni lat istotnej ewolucji. Także dzisiejszy ustrojowy model parlamentu nie ma charakteru stałego. Parlamentey w poszczególnych krajach modyfikują swoją organizację, realizują nowe zadania, dostosowują się do zmiennych uwarunkowań zewnętrznych. Ta zdolność zmieniania, a nawet redefiniowania przez parlament swojej roli jest niezwykle istotna. Niezależnie bowiem, jak skatalogowane będą szczegółowe zadania tego organu, niezmienna pozostaje jego zasadnicza cecha – w ustrojach demokratycznych stanowi emanację woli Narodu. To przez deputowanych członkowie wspólnoty uzyskują wpływ na kształt realizowanych przez państwo polityk oraz sprawują kontrolę nad działalnością organów władzy.

Wszystkie te kwestie stanowią nie tylko ważne elementy funkcjonowania ustroju państwa, ale także przedmiot zainteresowania nauki prawa. Niezwykle doniosłym wydarzeniem była inauguracja obchodów 100. rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu II RP w formie Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Ewolucja funkcji parlamentu – tradycja i współczesność”, która dzięki życzliwości Marszałka Senatu X kadencji, zorganizowana została 23 listopada 2021 r. przez Senat RP wspólnie z Centrum Badań nad Parlamentaryzmem Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Fakt, że właśnie w formie dyskursu naukowego poświęconego problematyce parlamentu senatorowie zechcieli rozpocząć rok rocznicowy, wart jest podkreślenia. Publikacja, którą mamy przyjemność przekazać do rąk Czytelników, stanowi rozwinięcie tematyki poruszanej na konferencji i niejako zamyka rocznicowe obchody. Grono najwybitniejszych badaczy prawa konstytucyjnego prezentuje w niej swoje przemyślenia dotyczące źródeł parlamentaryzmu w różnych ujęciach – historycznym, kulturowym i ustrojowym. Istotna część rozważań poświęcona jest różnorodności współczesnych funkcji i zadań izb parlamentu, także w ujęciu porównawczym. Autorzy podjęli

także trud odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób uwarunkowania świata współczesnego stanowią źródło wyzwań dla izb parlamentów. Jako redaktorzy naukowcy tego dzieła możemy z pełnym przekonaniem wyrazić opinię, że zakres, niezwykle wysoki poziom opracowań, a zarazem aktualność poruszanej problematyki gwarantują, że każdy Czytelnik zainteresowany przeszłością, teraźniejszością lub przyszłością parlamentu odnajdzie tutaj wiele interesujących przemyśleń.

Monografia, którą oddajemy do rąk Czytelników, zawdzięcza swój kształt gronu Autorów, a także zaangażowaniu Recenzentów, Członków Zespołu Wydawnictwa Senackiego i Pracowników Kancelarii Senatu – do których kierujemy wyrazy serdecznych podziękowań.

Niezwykle szeroki odzew Autorów na zaproszenie do współudziału w przygotowaniu tej monografii z pewnością wiązał się także z tą okolicznością, że książka będzie jedną z pierwszych, którą wydaje nowo utworzone Wydawnictwo Senackie. Środowisko naukowe polskich konstytucjonalistów z życzliwością odniosło się do tej inicjatywy.

Publikację wiąże z Senatem RP jeszcze jedna, szczególna okoliczność. Z Kancelarią Senatu przez lata związany był zawodowo prof. Wojciech Orłowski, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji UMCS w Lublinie, który odszedł od nas przedwcześnie w 2019 r. Przekazując na Państwa ręce tę publikację, chcemy oddać hołd naszemu Koledze, który swoim życiem pokazywał, jak łączyć teoretycznoprawne analizy z praktycznym wsparciem jednego z najważniejszych organów konstytucyjnych w Polsce.

dr Maciej Berek
Uniwersytet Warszawski

dr Mateusz Chrzanowski
Uniwersytet
Marii Curie-Skłodowskiej

dr hab. Sławomir Patyra,
prof. UMCS
Uniwersytet
Marii Curie-Skłodowskiej

Rozdział I

Historyczne, kulturowe i ustrojowe źródła parlamentaryzmu

Uwagi o roli dwuizbowości w ustroju demokratycznym

1. Przekonanie, że władza ustawodawcy jest ograniczona, należy do kanonów ustroju określanego jako demokracja konstytucyjna, w której władzę większości ograniczają konstytucyjnie zagwarantowane prawa jednostki¹. Z tej perspektywy dwuizbowość parlamentu powinna sprzyjać zapobieżeniu niebezpieczeństwu, jakie stwarza dla ustroju wszechwładza Sejmu, związana z systemem jedności władzy. Im bardziej więc ustrojowa rola Senatu zostaje ograniczona, tym bardziej dwuizbowa struktura parlamentu spełnia rolę swoistego kamuflażu dla konstytucyjnie wykluczonej jednoizbowości. Tego rodzaju ograniczenie jest możliwe ze względu na przyjęty w Konstytucji RP model dwuizbowości nierównoprawnej, zapewniającej w funkcjonowaniu parlamentu przewagę Sejmu nad Senatem, dodatkowo wzmocnioną przez orzecznictwo konstytucyjne, dotyczące postępowania ustawodawczego, a zwłaszcza możliwości uchwalania przez Senat poprawek do przekazanych mu ustaw uchwalanych przez Sejm.

W demokracji konstytucyjnej dwuizbowość ma istotne znaczenie ustrojowe – pozwala na konsekwentną realizację zasady podziału i równowagi władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Celem tej zasady jest ochrona praw jednostki przed niebezpieczeństwami wynikającymi z koncentracji władzy. Powierzenie władzy ustawodawczej Sejmowi i Senatowi może przecież zapobiec negatywnym skutkom jej skupienia w obrębie większości parlamentarnej.

Dwuizbowość, jeśli osłabia dominację większości parlamentarnej, może przyczynić się do urzeczywistnienia aksjologii konstytucjonalizmu rozumianego jako afirmacja wartości ograniczenia władzy większości ze względu na prawa mniejszości. Dwuizbowość służy przecież urzeczywistnieniu koncepcji „rządu ograniczonego”, określającej tożsamość współczesnego konstytucjonalizmu.

* Dr hab. Ryszard Piotrowski, prof. UW – Uniwersytet Warszawski, ORCID 0000-0002-3801-7364.

1 Por. W.F. Murphy, *Constitutional Democracy. Creating and Maintaining a Just Political Order*, Baltimore 2007, s. 9 i nast.

Dwuizbowość jest także nieodzownym strukturalnym ograniczeniem nadmiernego, a przez to zagrażającego wolności, wzrostu znaczenia władzy ustawodawczej i jednocześnie przesłanką funkcjonowania systemu równowagi i wzajemnego hamowania się władz, będącego „zasadniczą podstawą” dobrego ustroju. W owym systemie ciało prawodawcze powinno składać się z dwóch części; tylko wtedy „jedna będzie trzymała w szrankach drugą przez obopólną zdolność przeszkadzania”².

Historia polskiego parlamentaryzmu pozwala dostrzec charakterystyczne powiązanie między dwuizbowością parlamentu a suwerennością państwa w jej tradycyjnym rozumieniu, co miało wpływ na przywrócenie Senatu w ramach reform ustrojowych zapoczątkowanych w 1989 roku³.

2. W myśl Konstytucji RP⁴ Senat składa się ze 100 senatorów wybieranych w wyborach powszechnych i bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Kodeks wyborczy stanowi, że są to wybory większościowe, przeprowadzane w okręgach jednomandatowych. Senat dysponuje zatem legitymacją demokratyczną równą sejmowej⁵. Zarazem jednak, w duchu tradycji polskiego parlamentaryzmu, obowiązująca ustawa zasadnicza i praktyka jej stosowania przesądzają o nierównoprawnej pozycji izb w ich relacjach. To Sejm decyduje ostatecznie o kształcie ustawy przekazywanej Prezydentowi do podpisu i o losach weta prezydenckiego. Jedynie Sejmowi Konstytucja powierza udział w powoływaniu rządu i sprawowanie kontroli nad jego działalnością, wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, a także prawo do stawiania w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, jednak z wyjątkiem postawienia w stan oskarżenia Prezydenta RP. Zakończenie kadencji Sejmu powoduje zarazem ustanie pełnomocnictw Senatu.

Nierównoprawność Izb nie dotyczy zmiany Konstytucji; tego rodzaju zmianę Senat może zainicjować, a jej przeprowadzenie wymaga

2 Por. Montesquieu, *O duchu praw*, t. I, Warszawa 1957, s. 244 i nast. Por. także R. Piotrowski, *Zagadnienia struktury współczesnych parlamentów*, [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997, s. 100 i nast.

3 Por. Z. Witkowski, *Kilka uwag na temat aktualnego ukształtowania Senatu RP*, [w:] *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi*, red. Z. Jarosz, Warszawa 1995, s. 205.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

5 Por. R. Piotrowski, *Rola Senatu w polskim ustroju państwowym*, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/noty2016/2.pdf [dostęp: 16.08.2022].

zgody Senatu udzielanej bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, w terminie nie dłuższym niż 60 dni od uchwalenia przez Sejm ustawy zmieniającej Konstytucję. Jeżeli jednak ta sama większość kontroluje obie izby i jest to większość zdolna do samodzielnej zmiany Konstytucji, to dwuizbowość może się okazać jedynie formalną cechą przedmiotowej procedury. Obie izby na równych prawach, każda większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby swoich członków, uchwalają ustawę o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której ma nastąpić przekazanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach organowi międzynarodowemu lub organizacji międzynarodowej.

3. Praktyka ustrojowa przyzwyczaja do sytuacji, w której Senat jest politycznym echem Sejmu. Ci, którzy mają większość w Sejmie, zwykle dysponują przewagą w Senacie. Może się jednak zdarzyć, że w rezultacie wyborów większość sejmowa będzie politycznym przeciwieństwem senackiej.

Dynamika potencjalnego konfliktu między izbami zależy w takim przypadku od tego, jaka większość ukształtuje się w wyniku wyborów w Sejmie. Jeśli ugrupowanie większościowe (lub koalicja większościowa) będzie dysponowało stabilną większością bezwzględną, to niezależnie od tego, jak liczna będzie większość „rządząca” Senatem, większość sejmowa odrzuci uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę Senatu. Jeśli jednak takiej większości w Sejmie nie będzie, to wówczas albo okaże się niezbędne jej konstruowanie dla potrzeb konkretnych ustaw, albo zyskają one kształt wyznaczony przez większość senacką, albo też proces uchwalania danej ustawy zostanie zahamowany. O ile bowiem Senat ma 30 dni na zajęcie stanowiska wobec ustawy przekazanej mu przez Marszałka Sejmu po jej uchwaleniu i milczenie w tej sprawie oznacza akceptację wersji sejmowej po upływie terminu, to Sejm może nie odnieść się do stanowiska Senatu; w takim przypadku z końcem kadencji postępowanie ustawodawcze ulegnie zamknięciu. A zatem to ugrupowanie sejmowe, które dysponuje bezwzględną większością głosów poselskich, a więc może rządzić, ponieważ jest zdolne do skutecznego udzielania wotum zaufania w procesie tworzenia rządu, ma też zdolność narzucenia Senatowi swojej koncepcji prawa w procesie ustawodawczym. Jeżeli Senat sprzeciwia się większości sejmowej w postępowaniu mającym na celu uchwalenie ustawy, to wówczas w Sejmie do uchwalenia tej ustawy nie wystarcza zwykła większość, ale konieczne staje się dysponowanie bezwzględną większością głosów poselskich.

Stabilna i zdeterminowana większość senacka będzie w stanie zablokować ustawę upoważniającą Prezydenta do podjęcia decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej, chyba że w Sejmie znajdzie się większość potrzebna do odrzucenia stanowiska Senatu.

Wiele też zależy od tego, jak liczna byłaby większość senacka o innym profilu politycznym, aniżeli większość lub koalicja sejmowa zdolna do uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji (co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów). Do uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji w Senacie potrzeba większości bezwzględnej, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, przy czym zmiana Konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat. Brak stanowiska Senatu akceptującego wersję sejmową w tym terminie oznacza, że nie dochodzi do zmiany Konstytucji. Zainteresowana zmianą Konstytucji większość sejmowa może jednak „rozwiązać Senat”, decydując się na podjęcie uchwały o skróceniu kadencji Sejmu (potrzeba do tego uchwały podjętej większością 2/3 ustawowej liczby posłów). Podjęcie tego rodzaju uchwały jest równoznaczne ze skróceniem kadencji Senatu. Jeśli więc Senat zdecyduje się na „wojnę” z Sejmem, to o jej wyniku zdecydują wyborcy, jeżeli w Sejmie znajdzie się większość, która tak postanowi. Rozwiązanie to budzi wątpliwości, ponieważ – wbrew zasadzie równości – różnicuje wartość woli wyborców znajdującej wyraz w wyniku wyborów parlamentarnych.

Od zgody Senatu zależy powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich oraz powołanie i odwołanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, a także Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu. Brak zgody Senatu może skomplikować sytuację większości sejmowej i utrudnić funkcjonowanie tych instytucji. Senat nie uczestniczy w wyborze Prezesa Narodowego Banku Polskiego, co nie wydaje się rozwiązaniem wzmacniającym ustrojową pozycję Banku.

W skład Krajowej Rady Sądownictwa wchodzi dwóch senatorów powoływanych przez Senat. Senat powołuje i odwołuje (w przypadkach określonych w ustawach) trzech członków Rady Polityki Pieniężnej (mają to być osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów), członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, dwóch członków Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Ponadto Senat wybiera i odwołuje (w przypadkach określonych w ustawie) ławników Sądu Najwyższego. Senat nie uczestniczy

w wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zagwarantowanie Senatowi, w drodze odpowiedniej zmiany Konstytucji, udziału w wyborze sędziów Trybunału, mogłoby zakłócić stan harmonii między większością sejmową a Trybunałem Konstytucyjnym.

Od zgody Senatu, wyrażonej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, zależy zarządzenie referendum przez Prezydenta. Współdziałanie Prezydenta z odpowiednią większością senacką może więc prowadzić do zarządzenia referendum wbrew większości sejmowej.

Trzydziestu senatorów może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją, ale także z wnioskiem o stwierdzenie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznej.

Senat współpracuje z Radą Ministrów, na zasadach określonych w ustawie, w sprawach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej; w szczególności organ Senatu właściwy w sprawach europejskich, może wyrażać opinie o projektach aktów UE. Ponadto na żądanie Senatu Rada Ministrów przedstawia informację o sprawie związanej z członkostwem Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej.

Senat może odrzucić sprawozdanie roczne Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Jeśli uczyni to także Sejm, kadencja Rady wygasa, co jednak nie następuje, jeżeli nie zostanie potwierdzone przez Prezydenta. Senat rozpatruje informację roczną o działalności Rady Mediów Narodowych i może zgłosić uwagi do tej informacji.

Marszałek Senatu, powoływany przez bezwzględną większość tej Izby, przejmuje obowiązki Prezydenta, jeżeli nie może ich wykonywać Marszałek Sejmu. Marszałek Senatu zastępuje także Marszałka Sejmu w jego roli przewodniczącego obrad Zgromadzenia Narodowego.

4. Większość złożona z 51 senatorów może zatem istotnie wpłynąć na sprawowanie władzy w państwie, ale większość złożona z 307 posłów decyduje o losach Senatu, płacąc za skorzystanie z tej możliwości samorozwiązaniem i oddaniem się, wraz z senatorami (niezależnie od ich woli), do dyspozycji wyborców. Rola senackiej „antysejmowej” większości może polegać na zagwarantowaniu respektowania Konstytucji w systemie władzy, zwłaszcza w sytuacji podejmowania przez większość sejmową antykonstytucyjnych działań. Jednak to Sejm może zdecydować o istnieniu Senatu, a nie odwrotnie.

W świetle zasady współdziałania władz, wyrażonej we wstępie do Konstytucji, obie izby parlamentu, niezależnie od ewentualnych różnic politycznych, powinny współpracować tak, aby zapewnić parlamentowi

zdolność do działania zgodnego z ustawą zasadniczą. Scenariusz, zakładający podział parlamentu na dwie zwalczające się większości usytuowane w Sejmie i w Senacie, jest nie do pogodzenia z Konstytucją, podobnie jak praktyka ubezwłasnowolnienia Senatu podporządkowanego politycznemu dysponentowi Sejmu. Wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa, co jest konstytucyjnym celem partii politycznych, nie może prowadzić do rezygnacji z dialogu, który stanowi podstawę demokratycznego prawotwórstwa⁶. Traktowanie Senatu jako wykonawcy woli partyjnej i uznanie kryterium politycznego za jedyny wzorzec w podejmowaniu decyzji przez senatorów jest przejawem upartyjnienia państwa niezależnie od tego, o jaką partię chodzi. Kiedyś w sporach o dwuizbowość posługiwano się tezą, że jeśli druga izba zgadza się z pierwszą, to jest zbędna, a jeśli nie zgadza się z pierwszą, to jest szkodliwa. Jednak wydaje się, że zbędny, a może nawet szkodliwy, jest parlament, który rezygnuje ze swej podmiotowości na rzecz wąskiego kręgu przywódców partii politycznych czy lobbyistów i wyklucza udział opozycji w realizacji swoich funkcji, redukując rolę przedstawicielstwa narodowego, złożonego przecież z większości i mniejszości, jedynie do roli wykonawców woli większości wyłonionej w wyborach.

5. W Polsce krytycy dwuizbowości wskazują, że umożliwiła ona ukształtowanie się w praktyce politycznej podległości senatorów dysponentom większości sejmowej, co zasadniczo ogranicza rolę Senatu w tworzeniu ustaw, nawet w stosunku do reguł niesymetrycznej dwuizbowości przyjętych w zakresie stosowania Konstytucji. Przewaga tej samej większości w obu izbach zmienia parlament dwuizbowy w ciało w istocie jednoizbowe.

W literaturze przedmiotu, wśród rozwiązań mających ulepszyć funkcjonowanie demokracji przedstawicielskiej, znaleźć można propozycję powoływania drugiej izby w drodze losowania. Miałoby to dać szansę wszystkim uprawnionym, niezależnie od ich zamożności, i otworzyć drogę do parlamentu nie tylko reprezentantom partii lub grup interesów⁷. Tego rodzaju rozwiązanie wydaje się jednak wątpliwe, ponieważ zawiera trudne do zrealizowania w praktyce założenie, że wylosowani

6 Por. A. Rossmanith, *Dialogiczna koncepcja prawa*, Warszawa 2019, s. 306 i nast.

7 Tak D. Beetham, *Do parliaments have a future?*, [w:] *The Future of Representative Democracy*, red. S. Alonso, J. Keane, W. Merkel, Cambridge 2011, s. 137. Por. także M. Russell, *Foreword: Bicameralism in age of populism*, [w:] *Constitutional Reform of National Legislatures*, red. R. Albert, A. Barragia, C. Fasone, Cheltenham–Northampton 2019, s. XVIII.

będą obojętni wobec interesów politycznych czy gospodarczych. Zasługuje na rozważenie postulat kształtowania składu drugiej izby w sposób wzbogacający społeczne zróżnicowanie reprezentacji parlamentarnej⁸. Status przedstawiciela określonej grupy społecznej czy zawodowej, czy też reprezentanta samorządu lokalnego, sam w sobie nie zapewnia jednak odporności wobec lobbingu lub korupcji⁹.

Przewyciężenie kryzysu demokracji przedstawicielskiej zależy od gotowości krajowych i europejskich elit politycznych do zrozumienia, że prawo w ustroju demokracji konstytucyjnej nie może być redukowane do roli narzędzia służącego realizacji interesów politycznych, definiowanych przez partie oraz biurokrację różnych szczebli i interesów gospodarczych, określanych przez grupy wpływu. Źródłem słabości parlamentu pozostaje ignorowanie w praktyce tworzenia prawa tego, że w ustroju demokracji konstytucyjnej parlament „może dużo, ale to nie znaczy, że może wszystko”¹⁰, nawet jeśli dysponuje poparciem większości biorących udział w wyborach. Poza zasięgiem władzy parlamentu pozostaje jednak nie tylko podejmowanie działań eliminujących konsekwencje zasady podziału władz, ale również naruszanie konstytucyjnych reguł ograniczania praw i wolności jednostki, współistotnych przekonaniu, że źródłem tych praw i wolności pozostaje przyrodzona i niezbywalna godność człowieka¹¹. Przyszłość parlamentu zależy w istocie od tego, czy deputowani wykażą zdolność obrony praw człowieka przed zagrożeniami, jakie stwarza możliwość wykorzystania nowych technologii globalnej kontroli w powiązaniu z pragmatycznym traktowaniem praw jednostki, a więc od tego, czy prawa te będą ważne dla wyborców¹². Dwuizbowość parlamentu może sprzyjać przetrwaniu demokracji przedstawicielskiej jako gwarancji zachowania praw człowieka w warunkach współczesnych zagrożeń.

Dwuizbowość może także sprzyjać ograniczeniu negatywnych konsekwencji nadmiernego wpływu partii politycznych na funkcjonowanie parlamentu. Wpływ ten związany jest z następstwami – podyktowanego

8 Por. przykładowo M. Niedziałkowski, *Izby wyższe w parlamentach współczesnych*, Warszawa 1918, s. 124. Por. także K. Skotnicki, *Koncepcja Izby Pracy w polskiej myśli socjalistycznej*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci prof. Tadeusza Szymczaka*, red. M. Domagała, Łódź 1994, s. 68.

9 Por. R. Piotrowski, *Legislatywa w systemie parlamentarnym – zagrożenia i nadzieje*, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012, s. 214.

10 Tak w uzasadnieniu wyroku TK z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 109.

11 Por. R. Piotrowski, *Legislatywa...*, s. 214.

12 *Ibidem*.

względami racjonalności politycznej – egzekwowania reguł dyscypliny partyjnej, która nakazuje członkom partii w parlamencie głosowanie w określony sposób, niezależnie od wymagań rozsądku, przyzwoitości, a niekiedy także Konstytucji. Oparcie powoływania i funkcjonowania parlamentu na partiach politycznych, stanowiących zaplecze rządu, zasadniczo osłabia skuteczność mechanizmów kontroli parlamentarnej i odpowiedzialności rządu przed parlamentem, co stymuluje osłabienie demokracji przedstawicielskiej i powoduje oligarchizację władzy. Ograniczony zakres gwarancji demokratyzmu wewnątrzpartyjnego blokuje zmiany w działalności partii, które mogłyby sprzyjać promowaniu kwalifikacji merytorycznych i selekcji pozytywnej¹³. Politycy o „twardszej skórze” organizują demokrację parlamentarną według właściwych sobie standardów, co implikuje akceptację zachowań w istocie antyparlamentarnych, takich jak zmiany przynależności partyjnej lub klubowej, także bezpośrednio po wyborach. Do przejawów kultury antyparlamentarnej należy zwłaszcza posługiwanie się aparatem przymusu wobec przeciwników politycznych, ignorowanie Konstytucji, instrumentalne traktowanie prawa i prawników, brak współdziałania rządu i opozycji. Prowadzi to do delegitymizacji parlamentu i polityki w społeczeństwie, nieuchronnej, skoro sukces wyborczy staje się dla partii celem samym w sobie¹⁴, przesłaniającym rozwiązywanie problemów wyborców. Dwuizbowość umożliwiająca ograniczenie dominacji partii politycznych wobec parlamentu może wzmocnić jego legitymizację w społeczeństwie demokratycznym, a tym samym jest czynnikiem sprzyjającym legitymizacji porządku prawnego.

Prawem podstawowym, wynikającym ze wspólnych tradycji konstytucyjnych Europy, jest prawo do konstytucji, a więc do reguł wyznaczających granice władzy ze względu na – rozmaicie rozumiane i zmieniające się w czasie – prawa człowieka, spisanych w ustawie uważanej za zasadniczą lub też niemających takiej właśnie postaci. Idea integracji jest współlistotna różnym kulturom konstytucyjnym Europy, których istnienie stanowi potwierdzenie suwerenności będącej – niezależnie od przemian, którym pojęcie to podlega i sporów o jego znaczenie we współczesnym świecie¹⁵ – swego rodzaju kamieniem węgielnym porządku konstytucyjnego. Znajduje to potwierdzenie zarówno w dotychczasowym

13 N. Machiavelli zauważa, że „w republikach zepsutych do ludzi wielkiej mądrości wszyscy odnoszą się wrogo” – N. Machiavelli, *Wybór pism*, Warszawa 1972, s. 456.

14 Por. D. Runciman, M. Brito Vieira, *Reprezentacja*, Warszawa 2011, s. 209.

15 Por. na ten temat przykładowo S. Romano, *L'epidemia sovranista. Origini, fondamenti e pericoli*, Milano 2019.

orzecznictwie konstytucyjnym¹⁶, jak też w poglądach przedstawicieli doktryny, w świetle których dla oceny stanu suwerenności państw członkowskich Unii Europejskiej znaczący jest fakt, że członkostwo to ma swoje podstawy w Konstytucji jako akcie suwerennej władzy narodu i dokonało się ono z zachowaniem postanowień Konstytucji¹⁷.

Charakter prawa podstawowego ma również prawo do parlamentu „rozumianego jako naczelny organ państwowy złożony z demokratycznie wybieranych przedstawicieli narodu, realizujący władzę ustawodawczą i sprawujący kontrolę nad funkcjonowaniem władzy wykonawczej”¹⁸. Istnienie tego rodzaju parlamentu jest cechą wspólną „dla wszystkich demokratycznych systemów ustrojowych (...) państwo, w którym nie istnieje parlament odpowiadający wskazanej charakterystyce, nie może być uznane za państwo demokratyczne”¹⁹. Poza zasięgiem ustrojodawcy pozostaje zarówno uchwalenie Konstytucji przekreślającej prawo do Konstytucji, jak i prawo do parlamentu w przyjętym tu rozumieniu, dopóki trwa świat wartości określający tożsamość kultury konstytucyjnej, do której należy nasza ustawa zasadnicza²⁰.

Podział na dwie lub więcej izb okazuje się nieodzowny tylko jako konsekwencja pewnej koncepcji przedstawicielstwa, nie zaś jako warunek konieczny dla istnienia władzy ustawodawczej. Nie wydaje się jednak, by struktura parlamentu była przypisana do konkretnej rzeczywistości historycznej, do określonego kraju czy ustroju – w pewnym sensie może być ona uznana za konstytutywny element pojęcia parlamentu jako kategorii ponadczasowej i ponadnarodowej²¹. Wynika to z zakorzenienia samej instytucji zróżnicowanego strukturalnie parlamentu w tradycjach i kulturze europejskiej.

Struktura parlamentu jest przedmiotem regulacji konstytucyjnej jako istotny fragment ogólniejszego mechanizmu władzy unormowanego w ustawie zasadniczej, która zwykle przesądza o kształcie instytucji parlamentarnych, rozstrzygając problem konstrukcji państwa i normując zasady stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą.

16 Zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.

17 Por. K. Działocha, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, art. 4, s. 13.

18 Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020, s. 219.

19 *Ibidem*.

20 Por. R. Piotrowski, *Preambuła i zagadnienie granic zmian w Konstytucji RP*, [w:] *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” 2009, t. XXXII, s. 142.

21 A. Manzella, *Il parlamento*, Bologna 1991, s. 15 i nast. Por. także R. Piotrowski, *Zagadnienia struktury...*, s. 101.

Konstytucjonalizacja struktury parlamentarnej powoduje znaczące następstwa ustrojowe – kształtuje ustrój organów parlamentu, ograniczając swobodę działania partii politycznych w tym zakresie, co jest istotne zwłaszcza z punktu widzenia ugrupowań mniejszościowych, a także ze względu na potrzebę respektowania demokratycznych procedur w dziedzinie tworzenia prawa.

Dwuizbowość znajduje uzasadnienie jako rozwiązanie organizacyjne pozwalające urzeczywistnić zasadę równowagi i wzajemnego hamowania się władz. Za dwuizbowością przemawiają konsekwencje federalizmu. Bywa też ona uzasadniana brakiem zaufania do większości, przekonaniem o znaczeniu pluralizmu instytucjonalnego, potrzebami lepszej niż w parlamencie jednoizbowym reprezentacji interesów zawodowych i interesów społeczności lokalnych²². Niekiedy zalety dwuizbowości wiąże się z możliwościami, jakie stwarza w utrudnianiu i spowalnianiu procesu ustawodawczego, co ma sprzyjać poprawie jakości prawotwórstwa.

Przeciw dwuizbowości przywołuje się zwykle zarzut antydemokratycznego charakteru izby drugiej, jeśli nie jest wybierana albo pochodzi z wyborów uważanych za mniej demokratyczne. Wskazuje się także na brak racjonalności i zmniejszoną skuteczność parlamentu o takiej strukturze, zwłaszcza jeśli obie izby są wybierane na podobnych zasadach.

6. Dwuizbowość to coś więcej niż wielość izb. Problematyka struktury parlamentu wiąże się ściśle z zasadniczymi sporami dotyczącymi filozofii władzy, jej celów i metod sprawowania.

Parlament dwuizbowy to organ o wielu postaciach, do których wypada zaliczyć obie izby działające odrębnie, obie izby działające wspólnie, a także komisje wspólne obu izb – jeżeli zostaną powołane. Jeśli obie izby działające wspólnie wyposaża się we własne kompetencje konstytucyjne o istotnym znaczeniu ustrojowym, co nie zawsze ma miejsce, możemy dostrzec w ich działaniu swego rodzaju trzecią izbę. Podobne następstwa wiążą się z istnieniem rozbudowanej struktury międzyizbowej²³ w postaci komisji wspólnych obu izb, zwłaszcza wtedy, kiedy mamy do czynienia z komisją powołaną do wiążącego uzgadniania stanowisk izb w odniesieniu do projektów ustawodawczych. O tego rodzaju komisji

22 Por. M. Kruk, *Samorząd w parlamencie państwa unitarnego*, [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. P. Stec, K. Małyśa-Sulińska, Warszawa 2019, s. 15 i nast.

23 Por. A. Preisner, *Udział Senatu w procesie stanowienia ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1994, s. 232 i nast. Por. także R. Piotrowski, *Zagadnienia struktury...*, s. 104.

można zapewne powiedzieć, że w istocie jest ona trzecią izbą²⁴. Zараzеm jednak nie wydaje się pozbawiony podstaw pogląd, w myśl którego mamy w tym wypadku do czynienia ze swoistą redukcją dwuizbowości przez ustanowienie, w pewnym zakresie, jednoizbowości „komisyjnej”²⁵.

Tworzenie struktur „pośredniczących” między izbami ma sens wtedy, kiedy żadna z owych izb nie jest w swych kompetencjach rzeczywiście „niższa” od drugiej. Taki model dwuizbowości, zwanej „symetryczną”, a niekiedy „doskonałą”, należy – jak wiadomo – do wyjątków, których istnienie sprowadza się zwykle do konsekwencji federalnej struktury państwa, a także wiąże z powoływaniem izb w drodze wyborów powszechnych.

Wydaje się, że regułą jest dwuizbowość asymetryczna, „słaba” czy „niedoskonała”, gdyż system parlamentarny nie koresponduje najlepiej z dwuizbowością „silną” („symetryczną”)²⁶. Rząd może bowiem ponosić odpowiedzialność tylko przed jedną izbą, co jednak nie jest przecież regułą pozbawioną wyjątków²⁷.

Monteskiuszowskie uzasadnienie dwuizbowości parlamentu, rozumiane jako instytucjonalna korekta procesu reprezentacji oraz wzbo-gacanie mechanizmu równowagi i wzajemnego hamowania się władz, w pewnym zakresie zachowuje swoją aktualność. Jedną z ważniejszych tendencji rozwojowych współczesnej demokracji pozostaje docenianie podmiotowej roli mniejszości w życiu publicznym, określane niekiedy jako demokracja konsensualna, przeciwstawiana demokracji większościowej. Ważną cechą tak rozumianej demokracji konsensualnej pozostaje dwuizbowość parlamentu, zwiększająca społeczny zakres procesu reprezentacji. Podwojenie przedstawicielstwa ma więc sens także jako sposób na to, by ugrupowania mniejszościowe miały swój udział w życiu państwa.

Istnienie dwu ciał ustawodawczych zwiększa szansę wzajemnej kontroli w procesie tworzenia prawa, może zapobiec nadmiernej koncentracji uprawnień prawotwórczych, a także przyczynić się do poprawy jakości ustawodawstwa. Dwuizbowość bowiem to dwie opinie w tej

24 Tak zwłaszcza D.J. Vogler, *The Third House. Conference Committees in the United States Congress*, Evanston 1971. Por. także R. Piotrowski, *Senat Stanów Zjednoczonych. Struktura i funkcje*, Warszawa 2013, s. 198 i nast.

25 Por. G. Negri, *Bicameralismo*, [w:] *Enciclopedia del diritto*, Milano 1959, s. 345 i nast.

26 Tak zwłaszcza K.C. Wheare, *Legislatures*, New York 1963, s. 201 i nast.

27 Por. A. Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven–London 1984, s. 104.

samej kwestii²⁸, co nie jest pozbawione istotnego znaczenia, nawet jeśli ostatecznie racje tylko jednej izby mają zapewnioną przewagę ustrojową. Zdaniem K.C. Wheare'a nawet odroczenie uchwalenia ustawy na skutek sprzeciwu drugiej izby może dać opozycji czas na przeprowadzenie batalii przeciw projektowi w izbie niższej i pozyskanie opinii publicznej²⁹. Jeśli kadencja izby wyższej jest dłuższa niż niższej, to może się wtedy okazać, że izba wyższa będzie „działać jako hamulec w stosunku do świeżego sukcesu wyborczego”³⁰. Według K.C. Wheare'a opinie izby wyższej mogą odzwierciedlać zarówno wartości i przekonania lewicowe, jak i prawicowe³¹. Izba ta nie jest więc z definicji „konserwatywna”. Przeciwnie, może okazać się w konkretnej sytuacji o wiele bardziej „postępowa” i „demokratyczna” niż izba niższa ze względu na pewną niezależność od przywódców partyjnych, zwłaszcza jeśli los rządu nie jest uwarunkowany udzieleniem mu poparcia przez izbę wyższą. Istnienie tej izby umożliwia także, zgodnie z wyobrażeniami Monteskiusza, reprezentację interesów, które zostały „zagłuszone” w parlamencie jednoizbowym – chodzi tu zwłaszcza o interesy lokalne i regionalne³².

7. W doktrynie podkreślono, że „nie da się” wskazać „postanowień konstytucyjnych, które przyznawałyby określone uprawnienia kontrolne Senatowi bądź senatorom. Z dużą rezerwą należy zatem traktować ustanawianie takich uprawnień w regulaminie Senatu czy w ustawodawstwie zwykłym”³³.

Konstytucja nie przypisuje Senatowi sprawowania tego rodzaju funkcji ani nie pozwala na korzystanie z właściwego Sejmowi instrumentarium, w szczególności nie przyznaje senatorom prawa do interpelacji³⁴, co nie oznacza jednak wykluczenia możliwości ustalania faktów i formułowania ocen przez Senat³⁵. Bez tego rodzaju możliwości Senat

28 Tak K.C. Wheare, *Ciała ustawodawcze*, Nowy Jork 1990, s. 177.

29 Por. K.C. Wheare, *Ciała ustawodawcze...*, s. 178.

30 *Ibidem*.

31 *Ibidem*.

32 K.C. Wheare, *Ciała ustawodawcze...*, s. 179.

33 Tak L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, art. 95, s. 5.

34 Tak Z. Czeszejko-Sochacki, *Pravo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 190.

35 Por. R. Piotrowski, *Czy w świetle przepisów Konstytucji RP (wykładnia art. 124 w zw. z art. 112), ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz regulaminu Senatu uprawniony jest zarzut dotyczący niezgodności przepisu art. 49 regulaminu Senatu (instytucja oświadczenia senatorskiego) z Konstytucją RP?*, [w:] Kancelaria Senatu, *Opinie prawne dotyczące zgodności instytucji oświadczenia senatorskiego z Konstytucją RP*, Warszawa 2015, s. 7 i nast.

nie mógłby zwłaszcza uczestniczyć w procesie ustawodawczym jako organ przedstawicielski³⁶. Zdaniem P. Sarneckiego Senat jako organ parlamentarny „nie może nie brać udziału w omawianiu najważniejszych problemów i musi się do nich ustosunkowywać”³⁷, co przemawiałoby za instytucją oświadczeń senatorskich i ogólnopolityczną kontrolą sprawowaną przez Senat. Jednak kompetencje kontrolne Senatu – na co wskazuje L. Garlicki – nie mogą być ustalane w drodze domniemania i „muszą znajdować swe umocowanie bezpośrednio w Konstytucji”³⁸. Zdaniem L. Garlickiego jednak wprawdzie Konstytucja „nie daje uzasadnienia do odnajdowania w niej podstaw funkcji kontrolnej Senatu”, to „nie jest to (...) równoznaczne z zakazem formułowania pewnych kompetencji kontrolnych Senatu w ustawach zwykłych”³⁹. Dopóki kompetencje kontrolne w ustawach zwykłych „są ukształtowane w sposób wyraźny i w wymiarze nie naruszającym podstawowego charakteru zadań Sejmu (...) dopóty owym unormowaniom nie można stawiać zarzutu sprzeczności z Konstytucją”⁴⁰. W doktrynie wyrażono pogląd, że „trudno uznać”, aby określone w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora „uprawnienia Senatu (senatorów) zarówno wobec rządu, jak i pozostałych organów państwa w jakikolwiek sposób naruszały uprawnienia Sejmu. Przede wszystkim dlatego, że Sejm (posłowie) w tym zakresie ma dokładnie takie same uprawnienia”⁴¹.

W myśl art. 124 Konstytucji do Senatu stosuje się odpowiednio wymienione w tym artykule przepisy. Jeżeli zatem część postanowień zawartych w podrozdziale Konstytucji zatytułowanym „Organizacja i działanie” nie została odniesiona do Senatu, to „należy to rozumieć jako wypowiedź negatywną – takie zasady organizacyjne czy kompetencyjne mogą się odnosić wyłącznie do Sejmu”⁴². Oznacza to w szczególności, że procedury interpelacyjne nie mogą znajdować zastosowania w Senacie i są „instrumentem kontroli dostępnym wyłącznie posłom”⁴³.

36 Por. P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przełęcz Sejmowy” 2000, nr 6, s. 9 i nast.

37 *Ibidem*.

38 Tak L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przełęcz Sejmowy” 2000, nr 6, s. 28 i nast.

39 L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne...*, s. 34.

40 *Ibidem*.

41 Tak M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003, s. 271.

42 Tak L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, art. 124, s. 1.

43 Tak P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 251.

Jednak wynikające z art. 124 Konstytucji ograniczenia w zakresie dostępnych Senatowi środków działania nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Wynika to z zasadniczego zrównania posłów i senatorów jako mandatariuszy Narodu, przez których – w myśl art. 4 ust. 2 Konstytucji – sprawuje on władzę; jedni i drudzy są w równym stopniu przedstawicielami Narodu, składają identyczne ślubowanie, współsprawują – w myśl art. 10 ust. 2 Konstytucji – władzę ustawodawczą. W doktrynie znalazł wyraz pogląd, według którego „z samej istoty obu izb organu przedstawicielskiego oraz z faktu, że współpracują ze sobą w realizacji funkcji parlamentu, zwłaszcza funkcji ustawodawczej wynika, że ich organizacja wewnętrzna i porządek prac oraz tryb podejmowania uchwał nie mogą istotnie się różnić”⁴⁴. Wyrażono także przekonanie, w myśl którego aktualne jest „domniemanie, skuteczne zwłaszcza wobec występowania wątpliwości interpretacyjnych, o równouprawnieniu funkcji obu izb”, odnoszące się „również do (...) funkcji kontroli parlamentarnej”, gdyż „tego domniemania nie uchyla art. 95 ust. 2 Konstytucji”⁴⁵. Zgodnie z tym poglądem Senat może sprawować kontrolę parlamentarną o charakterze ogólnopolitycznym, jednak pozbawioną „konkretnych instrumentów egzekwowania odpowiedzialności politycznej”⁴⁶. Jest to więc w istocie kontrola różniąca się od tej, której sprawowanie Konstytucja w art. 95 ust. 2 powierza Sejmowi.

Jakiegokolwiek zróżnicowanie statusu prawnego posłów i senatorów wymaga wyraźnej podstawy konstytucyjnej. Tego rodzaju podstawa istnieje w odniesieniu do wykluczenia korzystania przez senatorów z interpelacji jako elementu funkcji kontrolnej współistotnej urzeczywistnieniu odpowiedzialności politycznej i prawnej Rady Ministrów. Żaden przepis Konstytucji nie uniemożliwia natomiast składania oświadczeń senatorskich niebędących formą sprawowania funkcji kontrolnej rozumianej jako przesłanka władczego oddziaływania na kontrolowanych.

Stosownie do art. 112 w zw. z art. 124 Konstytucji regulamin uchwalony przez Senat określa sposób wykonywania ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Senatu. Oznacza to, że w konstytucyjnie określonych granicach ustawa może nakładać obowiązki na organy państwowe, a sposób wykonywania tych obowiązków precyzuje regulamin Senatu.

44 Tak B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 632.

45 Tak P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne...*, s. 16.

46 *Ibidem*.

8. Model dwuizbowości nierównoprawnej ukształtowany w obowiązującej Konstytucji RP może, ze względu na ową nierównoprawność, jedynie w ograniczonym zakresie sprzyjać urzeczywistnieniu demokracji konstytucyjnej, której zasady ta Konstytucja odzwierciedla. Istniejące ograniczenia dotyczą zróżnicowania praw obu izb wbrew fundamentalnej równości ich statusu ustrojowego, wynikającej z przysługującej im w takim samym zakresie demokratycznej legitymacji. Skoro zarówno posłowie, jak i senatorowie, są przedstawicielami Narodu, jak o tym stanowi art. 4 ust. 2 Konstytucji, to jednorodność demokratycznego umocowania wymaga, by zróżnicowanie uprawnień izb miało podstawę w równocennych wartościach konstytucyjnych. Do wartości tych można zaliczyć rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych jako cel ustanowienia Konstytucji. Obecne ograniczenie roli Senatu w postępowaniu ustawodawczym i w sprawowaniu kontroli nad władzą wykonawczą, a także w urzeczywistnianiu odpowiedzialności tej władzy, nie znajduje oparcia w dążeniu do zagwarantowania efektywności demokracji konstytucyjnej. Przeciwnie, skoro miarą tej efektywności jest uniknięcie niebezpieczeństwa polegającego na tym, że „Sejm może wszystko”, to ograniczenie roli Sejmu, mające zapobiec przejściu pełnej kontroli nad państwem przez przywódców ugrupowań tworzących większość, znajduje należyte umocowanie w aksjologii konstytucyjnej. Reforma dwuizbowości, mająca służyć wzmocnieniu ustrojowej roli Senatu, wydaje się zatem nieodzownym dopełnieniem koncepcji parlamentu w demokratycznym państwie prawnym. W praktyce tworzenia obowiązującej Konstytucji, a także w dotyczącym dwuizbowości orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, relacje między izbami określano nie w procesie poszukiwania odpowiedzi na pytanie o kształt parlamentu w demokratycznym państwie prawnym, ale w nawiązaniu do tradycji ustrojowych, opartych na innych doświadczeniach i związanych z nimi wyobrażeniach o dobrym państwie, nawiązujących do specyficznych kompromisów i obaw, niezwiązanych z demokratycznym państwem prawnym, którym Rzeczpospolita przecież nie była.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.

Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 109.

Literatura

Banaszak Bogusław, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

Beetham David, *Do parliaments have a future?*, [w:] *The Future of Representative Democracy*, red. S. Alonso, J. Keane, W. Merkel, Cambridge 2011.

Czeszejko-Sochacki Zdzisław, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.

Dobrowolski Marek, *Zasada dwuizbowości w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.

Działocha Kazimierz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.

Garlicki Leszek, *Kompetencje kontrolne Senatu? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6.

Garlicki Leszek, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020.

Garlicki Leszek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.

Garlicki Leszek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.

Kruk Maria, *Samorząd w parlamencie państwa unitarnego*, [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. P. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2019.

Lijphart Arend, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven–London 1984.

Machiavelli Niccolo, *Wybór pism*, Warszawa 1972.

Manzella Andrea, *Il parlamento*, Bologna 1991.

Montesquieu, *O duchu praw*, t. I, Warszawa 1957.

Murphy Walter F., *Constitutional Democracy. Creating and Maintaining a Just Political Order*, Baltimore 2007.

- Negri Guglielmo, *Bicameralismo*, [w:] *Enciclopedia del diritto*, Milano 1959.
- Niedziałkowski Mieczysław, *Izby wyższe w parlamentach współczesnych*, Warszawa 1918.
- Piotrowski Ryszard, *Czy w świetle przepisów Konstytucji RP (wykładnia art. 124 w zw. z art. 112), ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz regulaminu Senatu uprawniony jest zarzut dotyczący niezgodności przepisu art. 49 regulaminu Senatu (instytucja oświadczenia senatorskiego) z Konstytucją RP?*, [w:] Kancelaria Senatu, *Opinie prawne dotyczące zgodności instytucji oświadczenia senatorskiego z Konstytucją RP*, Warszawa 2015.
- Piotrowski Ryszard, *Legislatywa w systemie parlamentarnym – zagrożenia i nadzieje*, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymonek, M. Mistygacz, Warszawa 2012.
- Piotrowski Ryszard, *Preambuła i zagadnienie granic zmian w Konstytucji RP*, [w:] *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „*Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego*” 2009, t. XXXII.
- Piotrowski Ryszard, *Rola Senatu w polskim ustroju państwowym*, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/noty2016/2.pdf.
- Piotrowski Ryszard, *Senat Stanów Zjednoczonych. Struktura i funkcje*, Warszawa 2013.
- Piotrowski Ryszard, *Zagadnienia struktury współczesnych parlamentów*, [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997.
- Preisner A., *Udział Senatu w procesie stanowienia ustawy*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1994.
- Romano Sergio, *L'epidemia sovranista. Origini, fondamenti e pericoli*, Milano 2019.
- Rossmann Anna, *Dialogiczna koncepcja prawa*, Warszawa 2019.
- Runciman Davis, Brito Vieira Monica, *Reprezentacja*, Warszawa 2011.
- Russell Meg, *Foreword: Bicameralism in age of populism*, [w:] *Constitutional Reform of National Legislatures*, red. R. Albert, A. Barragia, C. Fasone, Cheltenham–Northampton 2019.
- Sarnecki Paweł, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „*Przegląd Sejmowy*” 2000, nr 6.
- Skotnicki Krzysztof, *Koncepcja Izby Pracy w polskiej myśli socjalistycznej*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci prof. Tadeusza Szymczaka*, red. M. Domagała, Łódź 1994.
- Vogler David J., *The Third House. Conference Committees in the United States Congress*, Evanston 1971.
- Wheare Kenneth C., *Ciała ustawodawcze*, Nowy Jork 1990.
- Wheare Kenneth C., *Legislatures*, New York 1963.
- Winczorek Piotr, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
- Witkowski Zbigniew, *Kilka uwag na temat aktualnego ukształtowania Senatu RP*, [w:] *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi*, red. Z. Jarosz, Warszawa 1995.

Meandry realizacji funkcji przedstawicielskiej parlamentu

Na wstępie pragnąłbym pokrótce rozszyfrować treść tytułu. Chodzi głównie o problem użytego w nim zwrotu „funkcja przedstawicielska”. Z pewnością o takiej funkcji odnośnie do parlamentu nie napisano nic nie tylko w Konstytucji RP z 1997 r.¹ Z drugiej jednak strony Konstytucja ta wymienia *expressis verbis* tylko dwie funkcje Sejmu: ustawodawczą i kontrolną. Nie wymienia zaś dwu innych, które często spotkać można w literaturze przedmiotu, a mianowicie funkcji ustrojodawczej i kreacyjnej². Prawdą zaś jest, że ani w Konstytucji, ani w literaturze nie pisze się o funkcji przedstawicielskiej. Natomiast powszechnie określa się parlamenty jako organy przedstawicielskie. Już K. Monteskiusz, nie używając pojęcia „funkcja”, nazywał parlament ciałem prawodawczym, a zarazem ciałem przedstawicielskim, które powstało, aby zastąpić suwerena w realizacji zadań prawodawczych trudnych do wykonania przez suwerena *in corpore*³.

Wydaje się zatem, że funkcja przedstawicielska parlamentu różni się od czterech wcześniej wymienionych przede wszystkim tym, że jest ona swego rodzaju funkcją pierwotną, wyjściową, tą, bez której zaistnienia nie byłoby możliwe realizowanie wszelkich innych funkcji. Parlament musi bowiem przede wszystkim powstać jako przedstawicielstwo suwerena, aby mógł realizować funkcję ustawodawczą i wszelkie inne.

W przeszłości było wiele sposobów ukształtowania parlamentu jako przedstawiciela suwerena. Myślę, że m.in. dlatego współcześnie można mówić o owej funkcji przedstawicielskiej, ponieważ dopiero około 100 lat

* Prof. dr hab. Jan Wawrzyniak – Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, ORCID .

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

2 Por. np. K.A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Warszawa 2000, s. 98; M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021, s. 192; J. Wawrzyniak, *Sejm a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów*, Warszawa 2016, s. 36.

3 Por. M. Kruk, *Konstytucja, prawo i praktyka*, Warszawa 2019, s. 362.

temu doszło (przynajmniej w najbardziej demokratycznych państwach) do takiego sposobu wyłaniania parlamentu, który pozwalał mówić o jego przedstawicielskim charakterze w stosunku do najszerzej pojętego suwerena. Ograniczenie pojęcia suwerena tylko do części (początkowo nawet mniejszości) ludzi zamieszkujących dane państwo czyniło parlament przedstawicielem, reprezentantem społeczności uprzywilejowanej, nie zaś ogółu obywateli państwa.

Inaczej mówiąc, na współczesne pojęcie przedstawicielstwa, czy też reprezentacji, złożyła się długa ewolucja rozumienia dwu przede wszystkim pojęć – zarówno suwerena, jak i parlamentu. Olbrzymią w tym rolę odegrał kształt prawa wyborczego i jego ewolucja.

Suweren

Pogłębione przedstawienie ewolucji, jaką na przestrzeni tysiącleci przeszło nie tylko pojęcie suwerena, ale i desygnat tej nazwy, musiałoby zająć co najmniej kilkaset stron. Dlatego, zamiast uczonego tekstu, spróbuję jedynie kilkoma przykładami zilustrować tę ewolucję i ukazać główny kierunek zmian.

Aby nie komplikować spraw, które były i są skomplikowane niejako ze swej natury, przyjmę, że, pisząc o suwerenie, mam na myśli podmiot (w najszerszym tego słowa rozumieniu), do którego (faktycznie lub prawnie) należy najwyższa władza w państwie. Tak rozumianym suwerenem np. w państwach tzw. realnego socjalizmu był tzw. lud pracujący miast i wsi (z prawnego punktu widzenia), zaś faktycznie był nim przywódca partii komunistycznej (ewentualnie: najwyżej w hierarchii usytuowany kolegialny organ tejże partii).

Państwem, które w starożytności najczęściej wskazuje się jako przykładową demokrację, są Ateny. Obywatele tej *polis* posiadali prawa pozwalające im uczestniczyć w życiu politycznym, podejmować najważniejsze decyzje. Wiązało się to przede wszystkim z udziałem w zgromadzeniu ludowym, „które realnie kontrolowało dygnitarzy i usuwało tych, co narazili się ludowi”⁴. Można zatem stwierdzić, że suwerenem w Atenach byli ich obywatele. Trudno jednak nadmiernie zachwycać się tym systemem, ponieważ w szczytowym okresie demokracji ateńskiej (V w. p.n.e.) pełnię praw obywatelskich posiadało około 20% mieszkańców tego miasta. Suwerenność przysługiwała zatem niewielkiej części ludzi żyjących w Atenach. Jednak trzeba

4 J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 1998, s. 21.

pamiętać, że mówimy o czasach, w których w znakomitej większości państw suwerenem byli despoci, władcy absolutni. Dlatego demokracja ateńska, nie tworząc ustroju doskonałego, wyróżniała się jednak pozytywnie spośród dominujących wtedy systemów politycznych.

Tysiąclecia, które dzielą nas od starożytności, wypełnione były trudnymi do zliczenia zmianami zachodzącymi w politycznym organizowaniu się społeczeństw. Czynnikiem dominującym w tym procesie zmian było obejmowanie coraz to większych obszarów i coraz to większej liczby ludności państwową organizacją życia społecznego. Według obecnego stanu wiedzy przyjmuje się, że do powstania pierwszych państw doszło około 6000 lat temu. Wskazuje się także trzy obszary, na których proces ten miał miejsce. Chodzi o tereny dzisiaj nazywane Bliskim Wschodem (tzw. Żyzny Półksiężyc), Daleki Wschód (Indie, Chiny) oraz Amerykę Środkową (Meksyk). Na tych terytoriach zaczynają się dzieje rozmaitych instytucji państwowych, a zarazem dzieje najstarszych wielkich cywilizacji rolniczych.

Z punktu widzenia interesującego nas zagadnienia – władzy zwierzchniej, czyli suwerena – sytuacja była dość jednoznaczna: władza zwierzchnia należała do despotów. Wymagała tego w istocie konieczność prowadzenia wielkich prac irygacyjnych umożliwiających uzyskiwanie plonów zdolnych do wyżywienia nie tylko producentów żywności, ale i zamieszkałych w rodzących się miastach rzemieślników, kupców, żołnierzy, urzędników, czyli instytucji stanowiących podstawę kształtujących się stopniowo organizacji państwowych⁵.

Tak więc można – jak sądzę – stwierdzić, że pierwsze tysiąclecia egzystencji instytucji państwowych nie były interesujące z punktu widzenia istnienia i funkcjonowania przedstawicielstwa suwerena. Despcje wykluczały dzielenie się władzą, a tym bardziej przekazywanie choćby jej części innym podmiotom jako reprezentantom despoty. Nawet jeśli faktycznie niektóre zadania wykonywane były przez bliższe czy dalsze otoczenie despoty, to nie odbywało się to w oparciu o instytucjonalne, ustrojowe regulacje, ale na zasadzie realizacji poleceń władcy przez jego poddanych.

Znacznie późniejszy przypadek demokratycznych Aten (około 3500 lat od powstania pierwszych despcji) jest raczej ilustracją systemu zbliżonego do demokracji bezpośredniej (zgromadzenia ludowe) aniżeli urzeczywistniania władzy przez organ będący przedstawicielem suwerena (obywateli Aten).

5 J. Baszkiewicz, *Powszechna historia...*, s. 7.

Generalnie rzecz ujmując, epoka starożytna raczej nie sprzyjała pojawianiu się instytucji o charakterze przedstawicielskim. Nawet jeśli w Imperium Rzymskim zaistnieje Senat, to jego rola będzie nader marginalna.

Powstawanie instytucji przypominających późniejsze parlamenty wiązało się przede wszystkim ze wzrostem liczby państw, ze wzrostem liczby ludności w tych państwach, ze zróżnicowaniem majątkowym tej ludności (stany). Zwłaszcza ten ostatni czynnik otworzył problem reprezentacji poszczególnych stanów, od czego już stosunkowo niedaleko do kształtowania się instytucji przedstawicielstwa całego społeczeństwa (parlament). Jednak by do tego doszło w pełnym tego słowa znaczeniu, zróżnicowane prawnie społeczeństwo (stany) musi zostać objęte rewolucjonizującą zasadą równości obywateli wobec prawa. Dopiero wtedy, gdy wszyscy obywatele danego państwa są równi wobec prawa, może (przynajmniej formalnie) powstać organ przedstawicielski reprezentujący całe społeczeństwo danego państwa, wszystkich jego obywateli. Wtedy bowiem zasady wyboru przedstawicieli tak rozumianego suwerena mogą być jednakowe dla wszystkich. A to może mieć istotne znaczenie dla reprezentatywności owego przedstawicielstwa.

Dochodzimy w ten sposób do – być może – najistotniejszego pytania z punktu widzenia problemu przedstawicielstwa, mianowicie do zastanowienia się nad tym, czemu przedstawicielstwo powinno służyć, jakie problemy powinno rozwiązywać, dlaczego jest to – zwłaszcza współcześnie – tak ważny problem ustrojowy.

Wydaje się, że waga instytucji przedstawicielstwa jest ściśle powiązana z nader szeroką dyskusją, jaka toczy się współcześnie na temat demokracji, jej istoty i niewątpliwie kryzysowych elementów, jakie nie trudno dostrzec zarówno w praktyce jej funkcjonowania, jak i w teoretycznych i politycznych debatach wokół demokracji.

W wielu dyskusjach na temat kryzysowych zjawisk występujących w państwach demokratycznych jednym z częściej podnoszonych elementów jest niedosyt wpływu społeczeństwa na kierunkowe decyzje podejmowane przez rozmaite (w tym najwyższe) organy państwa. Udział w wyborach nie jest już czynnością, która wyczerpuje odczuwaną przez społeczeństwo potrzebę wpływu na politykę państwa. Inaczej mówiąc: klasyczna formuła funkcjonowania demokracji, wyrażająca się w ograniczeniu roli suwerena do brania udziału w wyborach i tym samym legitymizowania parlamentu i ewentualnie innych wybieranych organów poprzez akt wyborczy, stała się zdecydowanie niewystarczająca⁶.

6 Por. P. Rosanvallon, *Dobre rządy*, Warszawa 2018, s. 10–11.

Można to uznać za swego rodzaju wyrażenie przez suwerena wotum nieufności wobec swego przedstawiciela, czyli parlamentu. Jakie wydarzenia można uznać za sygnalizujące wspomniane wyżej niezadowolenie suwerena z funkcjonowania jego przedstawiciela? Przede wszystkim są to różnego rodzaju protesty, manifestacje wskazujące na negatywny stosunek suwerena (a przynajmniej jego istotnej części) wobec decyzji podejmowanych przez parlament, czy też przez zależne (raczej teoretycznie) od niego organy państwowe. Mamy do czynienia z wytykaniem parlamentowi uchwalania ustaw sprzecznych z wolą suwerena, wybieranie przez parlament organu kolegialnego albo jednoosobowego, wobec którego wyrażano i wyraża się przed i po wyborze liczne zastrzeżenia. Aprobowanie decyzji innych organów (zwłaszcza władzy wykonawczej) przez tzw. większość parlamentarną także jest przedmiotem – często masowych – protestów.

Wszystko to razem (i wiele jeszcze innych zjawisk) wskazuje, że zło widziane jest przez suwerena nie tylko w ograniczeniu jego roli do wyboru swoich przedstawicieli, ale także w niedopuszczeniu do szerszego udziału suwerena w instytucjonalnie określonych formach życia politycznego. Inaczej mówiąc – w umożliwieniu poprzez nowe formy instytucjonalne bardziej wyraźnego udziału suwerena w kontrolowaniu i ewentualnie korygowaniu poczynań tradycyjnych organów państwa.

Zanim przejdę do krótkiego zwrócenia uwagi na podstawowy czynnik aktywizacji politycznej suwerena, chciałbym wskazać na niektóre złe praktyki (ale i złe doktryny) będące najprawdopodobniej przyczyną nie najlepszego wizerunku parlamentu.

Parlament

Parlament, niezależnie od jego konkretnego kształtu (np. jedno- albo dwuizbowy), jest w systemach parlamentarno-gabinetowych widziany jako podstawowa instytucja o demokratycznym charakterze stojąca na straży ludowładztwa w państwie. Choćby dlatego, że najczęściej poszczególne izby parlamentów pochodzą z wyborów dokonywanych przez suwerena. Nieliczne odstępstwa od tej zasady (jak choćby Bundesrat czy Izba Lordów) raczej są jej potwierdzeniem, niż zaprzeczeniem. Jednak nie wolno zapominać o tym, że nawet najbardziej demokratycznie przeprowadzone wybory parlamentarne muszą być przede wszystkim gwarancją stałych demokratycznych działań samego parlamentu. Bardzo wiele (a może nawet wszystko) zależy od sposobu rozumienia pojęcia „demokracja”. W ten sposób znowu dochodzimy do

problemu wieloznaczności używanych (zwłaszcza) w prawie konstytucyjnym czy politologii pojęć. Być może nawet „demokracja” wśród tych wieloznacznych pojęć wiedzy (szczególnie w ostatnich dziesięcioleciach) prym. Wystarczy uświadomić sobie, że demokracja może być: większościowa, integralna, konsensualna, liberalna, nieliberalna. Stosunkowo niedawno mówiło się też o demokracji socjalistycznej. A to przecież tylko fragment przymiotników, którymi od wieków „ozdabia się” samo pojęcie demokracji. Wydaje się, że nader trafnie ujął problem demokracji Ryszard Piotrowski, pisząc: „(...) pojęcie demokracji jest na tyle wieloznaczne, że wolne od kontrowersji okazuje się jedynie samo stwierdzenie owej wieloznaczności (...)”⁷.

Podobnie jak przy okazji wielu innych pojęć, demokracja genezą swojej wieloznaczności sięga oczywiście do czasów starożytnej Grecji. Bowiem od Peryklesa wzięło się rozumienie demokracji jako ustroju, w którym rację ma większość obywateli, a nie mniejszość (demokracja większościowa)⁸. A jednocześnie znaleźć można w cytowanej właśnie *Wojnie peloponeskiej* Tukidydesa wywód ukazujący demokrację jako ustrój, w którym stworzono „najwięcej sposobności do wypoczynku po pracy”, a „urok codzienny” prywatnych mieszkań „rozprasza troski”⁹. Przyznać trzeba, że dopiero co wymienione cechy ustroju demokratycznego zapewne chwytają za serce, ale nie jestem pewien, czy wystarczają do wskazania kierunku prac nad ukształtowaniem stabilnego systemu organów państwowych współtworzących demokrację.

Współczesna dyskusja na temat wad i zalet demokracji wiąże się ściśle właśnie z demokracją tej wieloznacznością. Doszło do tego, że nazywa się demokratycznymi ustroje, które faktycznie zbliżają się do rządów autorytarnych. U genezy tych niedemokratycznych w istocie procesów leży najczęściej rozumienie demokracji jako rządów większości, zwłaszcza większości parlamentarnej.

Rozumienie demokracji jako rządów większości parlamentarnej, czyli rządów jednej partii politycznej, która taką większość w wyborach zdobyła, bądź koalicji partii politycznych współtworzących władzę wykonawczą i posiadającej większość mandatów w parlamencie może, ale nie musi mieć zgubne skutki dla losów demokracji. W gruncie rzeczy decydujące znaczenie dla sposobu funkcjonowania demokracji w państwie

7 R. Piotrowski, *Demokracja nieliberalna, czyli oksymoron konstytucyjny*, [w:] *Potentia non est nisi bonum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, red. M. Serwaniec, A. Bień-Kacała, A. Kustra-Rogatka, Toruń 2018, s. 609.

8 Por. Tukidydes, *Wojna peloponeska*, Warszawa 1988, s. 107 i n.

9 *Ibidem*, cyt. za: R. Piotrowski, *Demokracja nieliberalna...*

ma rozumienie i praktykowanie przez partie polityczne, które zwyciężyły w wyborach, pojęcia przedstawicielstwa. Jeśli bowiem sprawujące władzę partie uważają, że zwycięstwo w wyborach oznacza niejako automatycznie przeistoczenie się w reprezentanta całego suwerena (popularne „zwycięzca bierze wszystko”), to wówczas – przynajmniej na czas sprawowania przez zwycięzców władzy – głosujący na partie będące w opozycji nie mają reprezentanta w parlamencie. A parlament z organu, który powinien być przedstawicielem całego suwerena, staje się organem reprezentującym jedynie interesy głosujących na zwycięskie ugrupowania. Pamiętać przy tym trzeba, że zdobycie większości mandatów przez partię, czy też koalicję partyjną nie musi oznaczać otrzymania większości głosów wyborców. Różne systemy podziału mandatów powstawały m.in. dlatego, żeby mogło dochodzić do premiowania (albo karania) partii, które wadliwie oceniły sposób swojego udziału w wyborach (np. start kilku partii w ramach jednej koalicji, czy też samodzielny start nawet niewielkiej partii). Sposób udziału w wyborach musi być po prostu dostosowany do obowiązującego systemu podziału mandatów¹⁰. Nieumiejętny sposób startu w wyborach przez poszczególne partie polityczne może być jedną z ważniejszych przyczyn braku posiadania przez określone grupy wyborców swojego przedstawicielstwa w parlamencie. Wystarczy przypomnieć wybory 1993 roku, które przyniosły nadreprezentację (jeśli chodzi o liczbę zdobytych mandatów) wyborców centrolewicowych i niedoreprezentację wyborców centroprawicowych.

Nie miejsce tu na pogłębioną analizę wpływu obowiązującego w państwie systemu rozdziału mandatów na reprezentatywność parlamentu jako organu przedstawicielskiego. Jednak w związku ze wskazaniem nieco wcześniej na możliwość różnego rozumienia pojęcia demokracji, pragnąłbym zwrócić uwagę na konieczność odejścia od nierzadko spotykanego rozumienia wspomnianego pojęcia jako prostej wskazówki: „zwycięzca bierze wszystko”.

Dlaczego? Właśnie w imię respektowania podstawowych zasad konstytucyjnych państw demokratycznych. W takich państwach naród sprawuje władzę poprzez swoich przedstawicieli. Tak więc opozycja parlamentarna to także przedstawiciele narodu, czyli suwerena. Jeżeli wola większości parlamentarnej prowadzi do faktycznej eliminacji opozycji z parlamentu poprzez wykluczanie tejże opozycji z możliwości wpływu na kształt ustawodawstwa; jeśli większość uchwała ustawy niezgodne z Konstytucją, ponieważ faktycznie nie ma organu państwowego, który

10 Szerzej na ten temat por. choćby: B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 372–385.

mógłby merytorycznie zbadać problem zgodności z ustawą zasadniczą uchwalanych ustaw; jeśli uchwalane ustawy prowadzą do sprzeczności z zasadą niezależności sądów i niezawisłości sędziów, to wówczas trudno przypuszczać, że mamy do czynienia z państwem, które można bez żadnych wątpliwości nazwać państwem demokratycznym¹¹.

Inaczej mówiąc, efektywne rządzenie państwem wymaga istnienia większości parlamentarnej, wymaga istnienia władzy wykonawczej mającej możliwie solidne oparcie w owej większości, ale wymaga także **respektowania praw mniejszości**, uwzględniania jej opinii, zwłaszcza w sytuacji, gdy prowadzi to do kształtowania polityki państwa w zgodzie z Konstytucją i jej zasadami. A w konsekwencji w zgodzie z traktowaniem parlamentu jako przedstawiciela całego suwerena, a nie tylko tej jego części, która głosowała na zwycięskie partie polityczne.

Problem wypaczania funkcji przedstawicielskiej parlamentu stanie się bogatszy w treść, jeśli nieco uwagi poświęcimy nie tylko wynikom wyborów parlamentarnych, ale także sposobowi prowadzenia całej kampanii wyborczej, nie tylko w jurydycznym znaczeniu tego terminu, ale jako działania partii politycznych i innych podmiotów zmierzających do finalnego sukcesu wyborczego.

Do tej pory skupiałem się przede wszystkim na roli wyników wyborów parlamentarnych, czyli na konsekwencjach decyzji podejmowanych przez poszczególnych członków suwerena przy urnach wyborczych. Pamiętać natomiast trzeba o czynnikach, które oddziałują na wyborcę w celu podjęcia takiej, a nie innej decyzji przy urnie. Najogólniej można chyba stwierdzić, że najpełniej czynniki te wyrażane są właśnie w toku kampanii wyborczej. W poprzednim akapicie napisałem, że zamierzam traktować kampanię wyborczą nie tylko (a może nawet nie przede wszystkim) jako proces uregulowany w aktach prawa wyborczego, ale jako działanie rozmaitych podmiotów zmierzających do zwycięstwa wyborczego. Podmiotami tymi są najczęściej partie polityczne, ale nie tylko. Mogą to być także sojusze różnych organizacji (w tym i partii), które występują w kampanii pod jednym szyldem (tworząc np. koalicję wyborczą). I tak np. Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD), występujący w wyborach parlamentarnych w 1993 roku, nie był wtedy jeszcze jednolitą partią, lecz właśnie ugrupowaniem jednoczącym różne organizacje o lewicowym profilu politycznym. Tego rodzaju podmiot, w odróżnieniu od pojedynczych partii politycznych, musiał brać pod uwagę (wynikającą z ordynacji wyborczej) konieczność zdobycia co najmniej 8% głosów.

11 Szerzej zob. np. J. Wawrzyniak, *Systemowa deprecjacja praworządności (kontekst ustrojowy)*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 9, s. 67–89.

Pojedyncze partie musiały zdobyć tylko (co najmniej) 5% głosów. Dopiero po przekroczeniu tych progów wspomniane podmioty brały udział w podziale mandatów. Zatem decyzja o starcie w wyborach w ramach koalicji albo „w pojedynkę” mogła mieć konsekwencje w postaci wejścia do parlamentu albo pozostania poza nim. Przystąpienie do kampanii wyborczej powinno być więc poprzedzone elementarnym rozpoznaniem szans danego podmiotu na wejście do parlamentu, czyli szans na stanie się przedstawicielem suwerena. Nie dotyczy to oczywiście partii, które mają ugruntowaną pozycję na scenie politycznej danego państwa, ale raczej podmiotów czy to debiutujących w wyborach, czy istniejących co prawda od dość dawna, jednak na marginesie życia politycznego. Dla tego drugiego rodzaju podmiotów zwycięstwo może polegać już na samym wejściu do parlamentu. Generalnie jednak walka wyborcza toczy się o zdobycie władzy bądź jej utrzymanie przez kolejną kadencję.

Akty prawa wyborczego (w Polsce przede wszystkim Kodeks wyborczy¹²) dość precyzyjnie określają, w jakim czasie i w jaki sposób powinna przebiegać kampania wyborcza. Czy jednak przepisy prawne są w tej dziedzinie rzeczywiście przestrzegane? W praktyce dość różnie to bywa. Niektóre czynności muszą być realizowane w ramach przepisów dotyczących kampanii wyborczej. Przykładowo trudno wyobrazić sobie, aby partie i inne podmioty mogące brać udział w wyborach zgłaszały swoje listy kandydatów na posłów przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej. Faktycznie jednak walka wyborcza nie ogranicza się do czasu trwania kampanii. Wydaje się, że można zaryzykować stwierdzenie, że trwa ona niemal bez przerwy. Zarówno pomiędzy władzą i opozycją parlamentarną, jak i w ramach jednej i drugiej strony. Istnienie frakcji partyjnych dowodzi zresztą, że i w ramach poszczególnych partii dochodzi do konfliktów na tle różnic zdań co do kierunków prowadzonej polityki, w tym np. personalnej. To ostatnie jest szczególnie aktualne w okresie przedwyborczym, w czasie sporządzania list kandydatów na przedstawicieli danej partii w parlamencie.

W związku z tym powstaje zresztą ważny problem: w jakim stopniu w wyniku wyborów parlamentarnych mandaty otrzymują przedstawiciele suwerena, a w jakim stopniu są to przedstawiciele partii politycznych, czy innych podmiotów uczestniczących w elekcji. Suweren wybiera spośród kandydatów przedstawionych (najczęściej) przez partie polityczne. Wybrany kandydat jest z punktu widzenia konstytucyjnego przedstawicielem narodu, czyli suwerena. Przynajmniej tak jest

12 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.).

w przypadku tzw. mandatu wolnego. Ale w praktyce parlamentarzysta funkcjonuje najczęściej w myśl reguł ustalanych przez partię polityczną, z której się wywodzi. Czy zatem duży stopień fikcji istniejącej w pojęciu „przedstawiciel narodu, suwerena” nie jest jedną z przyczyn nieufności społeczeństwa, wyborców do instytucji przedstawicielskich? Zapewne tak. Ale z drugiej strony, nie widać na horyzoncie politycznym innej możliwości wybierania parlamentarzystów, jak tylko niejako „za pośrednictwem” partii politycznych.

A skoro tak, to wielkiego znaczenia nabiera treść kampanii wyborczej, jej wpływ na wybór możliwie najlepszych parlamentarzystów spośród zgłoszonych kandydatów. A najlepsi to nie przyszli bierni wykonawcy poleceń kierownictwa partii, ale tacy, którzy potrafią zadbać o to, by interes suwerena jako całości, interes państwa był wyraziście obecny w działaniach organu przedstawicielskiego.

Aby była jakaś szansa na realizację tego mandatu, wyborcy muszą dążyć do posiadania możliwie znaczącej i prawdziwej wiedzy na temat kandydatów na parlamentarzystów. Służyć temu powinna właśnie kampania wyborcza realizująca powyższe „zapotrzebowanie” wyborców. Czy tak się dzieje?

Odpowiedź na to pytanie nie może być jednowymiarowa: „tak – nie”. Patrząc bowiem na problem jedynie w jego współczesnym wymiarze, trzeba widzieć różnice, jakie istnieją między kampaniami w poszczególnych państwach. W tzw. państwach o ugruntowanej demokracji, o silnym społeczeństwie obywatelskim kampania wyborcza w dużym stopniu dostarcza wiedzy na temat nie tylko poszczególnych kandydatów, ale i wiedzy szerszej, dotyczącej stanu państwa, czyli efektywności dotąd rządzących. W państwach, w których demokracja istnieje od stosunkowo niedawna, problem wygląda na ogół gorzej. I taki stan rzeczy można by zrozumieć.

Jednak wydaje się, że współcześnie nie tyle (a nawet nie przede wszystkim) długotrwałe praktykowanie demokracji przedstawicielskiej decyduje o jakości merytorycznej kampanii wyborczych. Od mniej więcej przełomu XX i XXI w. kampanie wyborcze uległy znaczącej zmianie. Chyba największy wpływ na zaistnienie tej zmiany miał i ma czynnik technologiczny, a bardziej konkretnie – masowe przejście środków komunikowania się przez tzw. media elektroniczne. Umożliwiają one komunikowanie się wszystkich ze wszystkimi, ale – co najistotniejsze – przekazywanie informacji, których jakość (według kryterium prawda/fałsz) budzi bardzo często wiele zastrzeżeń. Ta łatwość komunikowania się między ludźmi, możliwość bezkarnego przekazywania fałszywych wiadomości, wydających się prawdziwymi (albo za takie uważanych) prowadzi w konsekwencji do ogromnego chaosu informacyjnego.

Kampanie wyborcze poszczególnych partii biorących w nich udział prześcigają się w przekazywaniu nie tyle kompleksowych programów politycznych, ile w dążeniu do zwracania uwagi wyborców na swoich kandydatów poprzez podawanie do wiadomości najbardziej atrakcyjnych (choć nie zawsze możliwych do zrealizowania) punktów programu z jednoczesnym atakowaniem (za wszelką cenę) poglądów przeciwników. Przy tym ogromny udział w tych przekazach należy do zindywidualizowanych odbiorców mediów elektronicznych.

W tych państwach, w których demokracja rozumiana jest jako radykalna realizacja zasady „zwycięzca bierze wszystko”, sytuacja wygląda jeszcze gorzej. Nie tylko bowiem przekaz indywidualny (można go też nazwać prywatnym) jest w dużym stopniu kłamliwy. Jeśli w państwie dochodzi do przejęcia kanałów telewizyjnych, radiowych, prasy bezpośrednio przez instytucje państwowe albo przez sprzyjających władzy właścicieli wspomnianych środków, wówczas o tym, co w przekazie medialnym jest prawdą, a co fałszem, decydują organy władzy. One wpływają na obywateli, w znaczącym stopniu decydując o ich poglądach. Dlatego istnienie niezależnych mediów jest tak istotne dla dokonania przez suwerena świadomego i możliwie korzystnego dla państwa wyboru przedstawicieli do parlamentu. Chodzi jednak nie tylko o to, by istniały jakieś media niezależne. Chodzi także o to, by te zależne nie dominowały wśród słuchaczy czy telewidzów tylko dlatego, że media niezależne są dla przeciętnego obywatela trudno dostępne. Najbardziej dbać należy o to, by tzw. media publiczne nie były mediami wyrażającymi jedynie opinie władzy partii rządzącej itd. Nie taka jest misja tych mediów, nie taką (nieobiektywną) rolę powinny odgrywać w przekazie informacyjnym. A jeśli tak się dzieje, wówczas nieobiektywny, wykrzywiony musi być efekt kampanii wyborczej, czyli wynik wyborów parlamentarnych.

Rola mediów w kampanii wyborczej zawsze była duża. Jednakże wraz z zaistnieniem mediów nowej generacji (elektronicznych) niepomniernie wzrosła. To one mają największy wpływ na kształtowanie się opinii wyborców. To one przekazują wyborcom informacje i sugestie otrzymywane od kandydatów na przedstawicieli suwerena i od klasy politycznej w ogóle. W związku z tym można uznać, że sformułowany w latach 60. XX w. tzw. „model kaskadowy” Karla Deutscha w ogólnym zarysie nadal opisuje formowanie się opinii publicznej pod wpływem elit politycznych¹³, choć głównym instrumentem tego formowania nie były wówczas obecnie istniejące media elektroniczne.

13 Por. szerzej K. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs 1968, s. 101–110.

Z pewnością jednak wspomniany model kaskadowy (przepływ informacji i refleksji od elit politycznych najwyższego szczebla aż po poziom najniższy), przy pomocy którego kształtowano opinię wyborców w toku kampanii, nie mógł uwzględniać działań, które możliwe są obecnie. Mam na myśli dążenie przez poszczególne ugrupowania biorące udział w wyborach do swego rodzaju nielegalnego „wykradania” planów działania przeciwników politycznych w celu co najmniej neutralizacji tych działań, które mogłyby zaszkodzić ugrupowaniu „wykradającemu”. Oczywiście tego rodzaju praktyki stosowane były chyba „od zawsze” w kampaniach wyborczych. Jednak obecnie skonstruowane instrumenty (przede wszystkim Pegasus) umożliwiają podmiotom dysponującym tymi narzędziami na uzyskanie niepomiarnej szerszej wiedzy na temat działań inwigilowanego przeciwnika, aniżeli kiedykolwiek wcześniej. A ponieważ Pegasusem legalnie dysponować mogą tylko władze państwowe (tzn. właściwie ich służby specjalne), okazuje się, że w ten sposób mamy do czynienia z kolejnym elementem stawiającym ekipę aktualnie sprawującą władzę w mocno uprzywilejowanej sytuacji faktycznej.

W ten sposób polityczny kształt parlamentu jako przedstawiciela suwerena może (nawet znacząco) odbiegać od opinii politycznych istniejących w społeczeństwie. Bynajmniej nie dlatego, że – po prostu – fałszowano wybory w potocznym tego słowa znaczeniu (nieprawidłowe liczenie głosów). Przede wszystkim z tego powodu, że głównym dysponentem przekazu bieżących informacji i opinii politycznych jest ekipa będąca u władzy. Stawia ją to niewątpliwie w uprzywilejowanej sytuacji. Pewna doza uprzywilejowania rządzących występowała zawsze, choć bywały i sytuacje, kiedy dochodziło do ich większej czy mniejszej kompromitacji polegającej na prowadzeniu polityki budzącej daleko idące niezadowolenie społeczne. Obecnie jednak skala możliwych manipulacji środkami przekazu jest tak znaczna, że niesłuchanie trudno jest ukształtować parlament jako polityczne odzwierciedlenie poglądów suwerena.

Czy jest to możliwe do osiągnięcia? Chyba tylko pod warunkiem aktywnego, bieżącego zainteresowania sprawami państwa przez możliwie najszerszą grupę obywateli. Jest to postulat nader trudny do spełnienia. Jego realizacja w praktyce życia politycznego miałyby jednak przynajmniej dwie zalety: pozwoliłaby suwerenowi wpływać na sprawy publiczne nie tylko poprzez udział w wyborach; po drugie zaś wymusiłaby niejako na istniejących instytucjach, organach państwowych, organizacjach partyjnych dopuszczenie społeczeństwa obywatelskiego do bieżącego wpływu na tok spraw publicznych, na kształt podejmowanych decyzji.

Udział w życiu politycznym zarówno organów państwowych, jak i szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego, przyczyniałby się z pewnością do podejmowania trafniejszych decyzji. Byłoby to zapewne korzystne dla całego państwa i jego interesów nie tylko bieżących, widzianych głównie z perspektywy kadencji parlamentu, ale także dla interesów bardziej długofalowych, perspektywicznych.

* * *

W tym opracowaniu omówione zostały tylko niektóre wybrane problemy wpływające na jakość parlamentu jako organu pełniącego funkcję przedstawiciela, reprezentanta suwerena. Wydaje się, że kluczowe dla tej problematyki znaczenie mają szeroko pojęte zagadnienia wyborcze. To pewnie nic nowego. Jednak od pewnego czasu nawet w państwach uważanych za demokratyczne narasta rola instrumentów używanych w kampanii wyborczej, ale tylko przez ugrupowania polityczne, które aktualnie znajdują się u władzy. Jest tak dlatego, że wspomniane instrumenty (Pegasus) zgodnie z prawem mogą być tylko na wyposażeniu organów państwa.

Taka sytuacja musi prowadzić do wypaczenia instytucji przedstawicielstwa.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.).

Literatura

- Banaszak Bogusław, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004.
- Baszkiewicz Jan, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 1998.
- Deutsch Karl, *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs 1968.
- Kruk Maria, *Konstytucja, prawo i praktyka*, Warszawa 2019.
- Piotrowski Ryszard, *Demokracja nieoliberalna, czyli oksymoron konstytucyjny*, [w:] *Potentia non est nisi bonum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, red. M. Serowaniec, A. Bień-Kacała, A. Kustra-Rogatka, Toruń 2018.
- Rosanvallon Pierre, *Dobre rządy*, Warszawa 2018.
- Tukidydes, *Wojna peloponeska*, Warszawa 1988.
- Wawrzyniak Jan, *Sejm a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów*, Warszawa 2016.
- Wawrzyniak Jan, *Systemowa deprecjacja praworządności (kontekst ustrojowy)*, „Państwo i Prawo” 2021, nr 9.
- Wojtaszczyk Konstanty A., *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Warszawa 2000.
- Zubik Marek, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021.

„Senat albo antydemokratyczny, albo niepotrzebny”.

Rozważania w stulecie restytucji bikameralizmu w odrodzonej Rzeczypospolitej¹

Od początku, kiedy zostałem poproszony o przygotowanie referatu na konferencję związaną ze stuleciem rozpoczęcia działalności Senatu RP, wiedziałem, że będę wypowiadał się po moich znamienitych kolegach. Nie miałem zatem żadnych złudzeń co do możliwości wniesienia już czegokolwiek oryginalnego do dyskusji prawniczej na ten temat podczas konferencji jubileuszowej. Postanowiłem zatem przygotować tekst o lżejszej formie, tak by łatwiej móc przekazać trudniejsze refleksje. Trzykrotnie będę wychodził od różnych sztuk, a po nich przedstawię odniesienia do aktualnego życia ustrojowego państwa. Odwołania zaczerpnąłem z malarstwa, muzyki oraz dramatu. Chciałbym jednak zaznaczyć, że będą one dokonywane ostatecznie z perspektywy osoby, która od ćwierć wieku zajmuje się zawodowo prawem parlamentarnym, przeszła – jak by to powiedział świadomy obywatel przednowoczesnego imperium stworzonego przez Rzym – swego rodzaju *cursus honorum* oraz postrzega prawo jako zespół norm wyrażających pewne wartości, ale zarazem jedynie część szerszej rzeczywistości społecznej.

1. Świętujemy dzisiaj stulecie pierwszego posiedzenia Senatu II RP, choć jest to jubileusz nieco, że tak powiem, dziurawy. Wyrwa w działalności drugiej izby jest ogromna. Połowę z tego stulecia, jakie

* Prof. dr hab. Marek Zubik – Uniwersytet Warszawski, ORCID 0000-0002-0634-3472.

¹ Tekst stanowi zmodyfikowaną wersję referatu wygłoszonego w trakcie konferencji w Senacie w dniu 23 listopada 2021 r. „Ewolucja funkcji parlamentu – tradycja i współczesność”.

minęło, Polska funkcjonowała bez Senatu². Należy też pamiętać, że w trakcie prac nad przyjęciem pierwszej pełnej konstytucji odrodzonego Państwa Polskiego w 1921 r. istnienie Senatu nie było sprawą oczywistą³. Okoliczność ta pokazuje również, jak zmienne potrafi być myślenie społeczne w kontekście własnego państwa.

Inspiracją dla tytułu mojego wystąpienia był tytuł niedużej broszury Konstantego Grzybowskiego z okresu kampanii referendalnej z 1946 r.⁴ Pierwsze z postanowionych wówczas pytań w głosowaniu powszechnym odnosiło się do likwidacji Senatu. W niełatwych okolicznościach przeprowadzenia tego referendum i prowadzenia kampanii informacyjnej, odtwarzane pod koniec XX w. wyniki tego referendum podają, że wówczas około 73% głosujących miało opowiedzieć się przeciwko likwidacji izby drugiej⁵. Podobnie silnym poparciem będzie się cieszył po latach Senat u progu swojej restytucji w 1989 r. W obu przypadkach okoliczności zewnętrzne działały na korzyść istnienia izby drugiej. Niestety w pierwszym to nie wystarczyło. Niezależnie bowiem od faktycznego poparcia społecznego, losy Senatu były przesądzone. Nie miało być dla niego miejsca w Polsce Ludowej. Restytucja dwuizbowości w 1989 r. w wyniku porozumień Okrągłego Stołu spotkała się z życzliwym przyjęciem u obywateli. Autorytet Senatu tym bardziej rósł, że jego skład osobowy – odmiennie niż Sejmu – pochodził z demokratycznych reguł wyborczych. Akceptacja społeczna nie jest jednak dana raz na zawsze. Walka o władzę i posługiwanie się inżynierią społeczną mogą zmienić (zmanipulować) poglądy u wyborców. Okoliczności te są znane od początków życia politycznego. Zmieniają się metody, ale niezmienna pozostaje społeczna natura ludzka.

Dzisiaj skojarzenia opinii publicznej nie łączą już Senatu z jego pradawnymi korzeniami. Wpisał się on, jak się wydaje, na trwale w polski system organów państwa. Bez akceptacji Senatu, w sposób zgodny z Konstytucją RP⁶, nie da się go usunąć z porządku

2 Rozwiązanie V kadencji Senatu II RP nastąpiło 2 września 1939 r. Natomiast pierwsze posiedzenie Senatu PRL otwarte zostało 18 czerwca 1989 r.

3 Zob. szereg opracowań zawartych na ten temat w: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1924. Kwestię m.in. dwuizbowości uznano tam nawet za wynik „nieszczęśliwego kompromisu” (s. 119). Także W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 400–403.

4 K. Grzybowski, *Senat albo antydemokratyczny, albo niepotrzebny*, Łódź 1946.

5 Zob. np. A. Paczkowski, *Od sfalszowanego zwycięstwa do prawdziwej klęski. Szkice do portretu PRL*, Kraków 1999, s. 26–27.

6 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

ustrojowego Polski⁷. Taka jest bowiem konsekwencja przyjętego trybu dojścia do skutku ustawy o zmianie Konstytucji. Nie wyklucza to jednak doniosłości ponawiania refleksji tak nad spójnością całej koncepcji ustroju państwa, systemu jego organów, jak i systemu rządów, nie wyłączając z tego i parlamentu.

Właśnie rocznice są dobrą okazją do dokonania takich szerszych refleksji. Pozwalają zarówno na okazanie nam wdzięcznej pamięci dla poprzednich pokoleń (por. też wstęp do Konstytucji), wspomnienie tego, co było udane, jak i na analizę niedomagań. Dają też szansę na ożywienie świadomości obywatelskiej i ciężącej na nas – każdym zgodnie z pełnionymi obowiązkami – odpowiedzialności za realizację dobra wspólnego. Dzisiejsza rocznica jest zatem niejako okazją do podwójnej refleksji. Po pierwsze – instytucjonalnej, odnoszącej się do działalności Senatu, a po drugie – osobistej, gdyż dotyczy równocześnie pracy senatorów. Ponieważ druga izba jest organem władzy, a senatorowie parlamentarzystami pełniącymi mandat przedstawicielski, wchodzimy w sferę szczególnej odpowiedzialności za republikę i panującą w niej kulturę polityczną. Jednocześnie wszelkie przejawy nieefektywnego wykorzystywania kompetencji, czy niegodziwe formy wykonywania mandatu, będą musiały być widziane w kontekście grzechów społecznych⁸. Działania takie, pochodząc od sprawujących władzę, szczególnie dotkliwie mogą bowiem niszczyć zaufanie do samego państwa u obywateli.

2. Przejdźmy do pierwszego odwołania. Chcę go dokonać w kontekście funkcji prawodawczej – ustrojodawczej i ustawodawczej. Wybrałem w tym przypadku jeden z najbardziej znanych obrazów historiograficznych Jana Matejki, a mianowicie *Konstytucja 3 Maja 1791 r.* Jak wiadomo, ten wielki malarz urodził się pół wieku po tym, jak odbyły się wydarzenia, które namalował. Nie mógł ich więc widzieć osobiście. Starał się przedstawić w jednym ujęciu cały szereg zdarzeń i osób, które wiążą się z tym chwalebnym momentem w historii ustroju naszego państwa. To założenie spowodowało, że umieścił na nim także osoby, które nie żyły już

7 Inaczej było w II RP pod rządami Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.). Jednym z elementów stworzenia konsensusu koniecznego do jej przyjęcia było rozwiązanie, które pozwalało Sejmowi II kadencji (1928–1930) na samodzielne dokonanie rewizji tej konstytucji większością 3/5 głosów, bez udziału Senatu (zob. jej art. 125 zd. 3). Dawało to szansę na usunięcie izby drugiej z systemu organów państwa. Zob. szerzej *Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej II kadencji (1928–1930)*, oprac. M. Wojtacki, Warszawa 2013.

8 M. Zubik, *O „grzechach społecznych” przeciwko ustawie zasadniczej*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 1, s. 3 i nast.

w 1791 r.⁹ Nie w wierności historycznej jest jednak wartość tego dzieła. Decydująca była chęć ożywienia dumy i refleksji z własnych dziejów u rodaków. Obraz, w swojej głównej warstwie, przedstawia pochód uczestników obrad Sejmu Wielkiego z Zamku Królewskiego do kolegiaty św. Jana, w celu ponownego zaprzysiężenia tekstu Ustawy Rządowej. Chcę jednak zwrócić uwagę na pewien szczegół kompozycyjny. Król już wchodzi na schody prowadzące do świątyni. Centralnymi postaciami są natomiast obaj marszałkowie Sejmu – Stanisław Małachowski oraz Kazimierz Nestor Sapieha. Jako jedyni niesieni są na rękach, w tym m.in. przez Juliana Ursyn Niemcewicza. Ta chwila w dziejach państwa, wraz z samą Ustawą Rządową, stała się wszakże bardziej symbolem wysiłku naprawy państwa i woli trwania wspólnoty politycznej, niż faktycznym dokumentem regulacyjnym. Pozostaje symbolem wysiłku części obywateli (przeciwników sanacji ustroju państwa również pokazał na obrazie J. Matejko) podjętej próby naprawy ustroju przed rozpadem państwa, nawet w drodze triku politycznego. Może być też świadectwem tego, jak gorsze składniki natury ludzkiej bywają destrukcyjne dla życia wspólnoty politycznej, prowadząc do sytuacji, gdy nie jest ona zdolna do naprawienia życia politycznego, nawet w obliczu oczywistego rozpadu państwa. Niewątpliwie jednak dokonania prawodawcze tego właśnie parlamentu mogłyby mieć poważne znaczenie w rozwoju cywilizacyjnym państwa. Warunkiem koniecznym było jednak przetrwanie samej Rzeczypospolitej...

I teraz sprawa współczesna. Zdaję sobie sprawę, że w sytuacji, kiedy obecnie w Polsce normy i wartości konstytucyjne realizuje się wybiórczo i okazjonalnie, moje uwagi mogą wydać się nie najpilniejszymi. Chcę je jednak podnieść, bo świadczą o nas samych.

Uwagi poniższe dotyczą Senatu o tyle, o ile wszyscy senatorowie są równocześnie członkami Zgromadzenia Narodowego (np. art. 131 ust. 2 pkt 4 czy art. 145 ust. 2 Konstytucji). Cały czas nie w pełni wykonana jest Konstytucja z 1997 r. co do uchwalenia całościowego regulaminu Zgromadzenia Narodowego (art. 114 ust. 2). Brakuje co najmniej dwóch ważnych fragmentów tej regulacji – trybu postępowania na wypadek trwałej przeszkody prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia oraz poprawnego odtworzenia trybu postępowania na wypadek rozpatrywania wstępnego wniosku o postawienie głowy państwa w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. W tym drugim wypadku, choć kompetencja ta jest przynależna Zgromadzeniu Narodowemu, a nie

9 Np. Jan Dekert – prezydent Warszawy, który kłania się królowi Stanisławowi Augustowi (widzimy go tylko od tyłu) z lewej strony tego obrazu, zmarł w 1790 r.

Sejmowi, to w myśl obecnych regulacji ustawowych senatorowie nie mogliby efektywnie uczestniczyć w pracach komisji, która rozpatrywałaby wstępny wniosek. W obecnym bowiem kształcie byłaby to sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Tym samym czynny udział w jej pracach senatorów byłby niemożliwy. Mimo kolejnych nowelizacji ustawy o Trybunale Stanu, kwestia ta cały czas pozostaje – moim zdaniem – niedostosowana do wymagań art. 145 ust. 2 Konstytucji¹⁰.

Jako wspólnota polityczna nie umiemy, jak się wydaje, uczyć się w prowadzeniu spraw naszego państwa również na własnych błędach. Te dwie drażliwe polityczne procedury powinny zostać uregulowane w okresie, kiedy zdarzenia te nie mają aktualnie miejsca. Pozostawienie normowania tych zagadnień na czasy, kiedy spór polityczny wybuchłby z całą mocą, jest nieroztropne. W obu przypadkach doszłoby do zmiany osoby, która wykonywałaby kompetencje głowy państwa, inaczej niż w wyniku głosowania powszechnego. Takie zdarzenie w państwie nigdy nie jest czymś banalnym. Zazwyczaj wywołuje poważne emocje, nie tylko w samej klasie politycznej¹¹. Nie twierdzę, że w obecnej sytuacji dojście do skutku takich regulacji byłoby sprawą łatwą. Doszło bowiem do zatarcia się myślenia o republice jako o elemencie dobra wspólnego, a dominuje koncepcja państwa jako łupu partyjnego. Ale brak podjęcia chociażby próby uregulowania tychże zagadnień przez ćwierć wieku jest poważnym zarzutem wobec całej klasy politycznej, w jej kolejnych odsłonach.

3. Drugi łącznik, tym razem do funkcji kontrolnej, realizowanej przez izbę drugą parlamentu, zaczerpnąłem z muzyki klasycznej. Ludwig van Beethoven komponował swoją IX symfonię przez szereg lat, a wybór tekstu datuje się nawet na początek Wielkiej Rewolucji Francuskiej, czyli na 1789 r. Ukończył ją jednak na początku lat 20. XIX w., po rozczarowaniu przeobrażeniami we Francji (od haseł wolnościowych republiki do cesarstwa) i osobiście Napoleonem. Symfonia ta znana jest szczególnie z jej ostatniej części, której towarzyszą słowa *Ody do radości* Fryderyka von Schillera. Słowa te Beethoven połączył z linią muzyczną zręczną grą słów¹². Początkowo niedoceniona, dzisiaj zwana bywa

10 M. Zubik, *Trybunał Stanu – stan Trybunału (słów kilka o polskim sędzi nad notablami)*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 54–57.

11 M. Zubik, *Gdy Marszałek Sejmu jest pierwszą osobą w państwie, czyli polskie interregnum*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 71 i nast.

12 Beethoven poprzedził oryginalny tekst *Ody do radości* zdaniem: *Przyjaciele [Freunde], nie te dźwięki...!* Natomiast pierwsze słowo *Ody* to „radość” (*Freude*).

przez niektórych „marsylianką ludzkości”. W chwili premiery swojego dzieła ten ostatni z „klasyków wiedeńskich” był już głuchy, nieszczęśliwy i brakowało mu pieniędzy. A jednak zdecydował się poświęcić symfonię – radości. Widział, że do wyrażenia radykalnych uczuć i emocji (namiętnej miłości, głębokiej ekstazy, czy wszechogarniającej radości) sam dźwięk może być niewystarczający. Z tego też względu zdecydował się wprowadzić – co było rozwiązaniem nowatorskim dla tej formy muzycznej – słowo i chór.

Tak jak wprzęgnięcie przez Beethovena poematu Schillera do symfonii było rozwiązaniem nieoczywistym, tak samo nieoczywista jest funkcja kontrolna realizowana przez Senat¹³. Ponieważ jednak funkcje ustawodawcza i kontrolna się wzajemnie przeplatają, trudno jest je utrzymać wyłącznie w czystej postaci. Konstytucja zdaje się być napisana w taki sposób, aby tylko izbę pierwszą wskazać jako organ przedstawicielski właściwy dla realizowania funkcji kontroli parlamentarnej nad rządem (art. 95 ust. 2). Praktyka ustrojowa nie poszerzyła tych ram. Nie należy się też spodziewać, aby miało coś się tu zmienić obecnie, chociażby ze względu na odmienne proveniencje polityczne Rady Ministrów oraz koalicyjnej większości w Senacie po wyborach z 2019 r. Okazję do sprawdzenia praktycznych zdolności kontrolnych izby drugiej dała obecnie „afera Pegasusa”. Senat trafnie zareagował na pojawiające się informacje co do nieprawidłowości wydatkowania środków publicznych na zakup nowoczesnych technik masowego i niejawnego zbierania informacji o obywatelach oraz sposobu ich zastosowania w odniesieniu do osób będących politycznymi przeciwnikami ekipy rządzącej. Nie mogąc powołać komisji śledczej (zob. art. 111 Konstytucji), powołał do życia komisję nadzwyczajną¹⁴. Stała się ona okazją – z jednej strony – do wyjaśnienia okoliczności, które wywołały ową aferę; z drugiej natomiast dała sposobność do zaprezentowania ustrojowego znaczenia Senatu, szczególnie wobec bierności Sejmu. Niezależnie jednak od tego, jaką rolę odegra ta komisja w wyjaśnieniu wspomnianej sprawy, pozostaje jeszcze jedna ważna okoliczność. Postępowanie ustawodawcze, w którym Senat współkształtuje treść ustaw poprzez podejmowanie poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm – nawet tak ściśle limitowane terminami

13 Zob. tu bardzo ciekawą polemikę: P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 9 i n. oraz L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 28 i n.

14 Powołana przez Senat 12 stycznia 2022 r. Komisja Nadzwyczajna do spraw wyjaśnienia przypadków nielegalnej inwigilacji, ich wpływu na proces wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej oraz reformy służb specjalnych.

przez Konstytucję – zawsze może być okazją do zbierania informacji na temat tego, w jakim stanie jest aktualnie państwo, oraz formułowania na tym tle opinii. Jest to nawet postulat zdroworozsądkowy. Proces legislacyjny będzie bowiem mógł być właściwie prowadzony tylko wówczas, jeżeli opierać się będzie na wiedzy co do rzeczywistości funkcjonowania dotychczasowych norm oraz analizie przewidywanych kierunków i sposobów oddziaływania nowego prawa na rzeczywistość społeczną.

Siłą Senatu realizującego funkcję kontrolną, w szerokim rozumieniu tego pojęcia, może być jego społeczny autorytet i miękkie mechanizmy oddziaływania na rzeczywistość sfery publicznej. W X kadencji Senat znalazł się w bardzo ciekawej z tego punktu widzenia sytuacji. Społeczna ocena działalności całego parlamentu w XXI w. jest bardzo niska. Generalnie przeważają oceny negatywne nad pozytywnymi. Na tym tle obecna kadencja Senatu zaczyna się jawić jako nowe zjawisko. Wskaźnik ocen pozytywnych działalności izby pierwszej wahał się – według CBOS – w 2021 r. w granicach 23–27%, a ocen negatywnych odpowiednio 54–61%, to w odniesieniu do Senatu relacje te, choć nadal na poziomie niesatysfakcjonującym, przedstawiają się nieco lepiej. Wskaźnik ocen pozytywnych waha się między 26–32%, a negatywnych 44–50%¹⁵. Widać tu zatem przesunięcie statystyczne na korzyść zaufania do Senatu względem Sejmu.

Taki stan rzeczy nie będzie jednak trwał zawsze. Życzliwość elektoratu jest sprawą niestałą. Niemniej jest to niewątpliwie osiągnięcie w perspektywie odbioru społecznego organu państwa. Izba druga powinna umiejętnie zatem dbać o ciągły wzrost tego poparcia, ale także należycie z niego korzystać dla dobra państwa.

4. Wreszcie pozostaje nam ostatnia funkcja ustrojowa – czyli funkcja kreacyjna. W tym przypadku pragnę odwołać do dramatu klasycznego. Ściślej do twórczości Williama Szekspira i jego dzieła *Juliusz Cezar*. W tej sztuce głównym bohaterem nie jest wcale imperator, najwyższy kapłan i wieczny dyktator, które to wszystkie godności dzierżył Gajusz Juliusz, a ostatnią zdobył na sześć tygodni przed jego zabójstwem. Mimo tytułu głównym bohaterem tego dramatu jest Marek Juliusz Brutus. Centralnym problemem dzieła jest wewnętrzna walka tej postaci pomiędzy patriotyzmem, honorem i przyjaźnią, a być może – jak twierdzą niektórzy – również związkami krwi między Cezarem a Brutusem. Kasjusz namawia Brutusa, aby w imię zachowania republiki stanął na

15 Zob. komunikat z badań z CBOS: *Oceny działalności parlamentu i prezydenta*, nr 158/2021, Warszawa 2021, s. 1–2.

czele spisku i mordu politycznego. Tak też przedstawia ludowi Rzymu ten czyn sam Brutus. Niemniej zdolności – powiedzielibyśmy dzisiaj – socjotechniczne Marka Antoniusza, poprzez podkreślenie przysporzeń, jakie lud ten otrzymał od zabitego, pozwalają obywatelom Rzymu postawić osobiste korzyści ponad zachowanie republiki i skierować ich negatywne emocje przeciwko spiskowcom. Wywołane zamieszki zmusiły zamachowców do opuszczenia miasta. Sześć lat później republika przekształciła się jednak w cesarstwo, czemu właśnie starali się zapobiec spiskowcy. Chciałbym tę część rozważań rozpocząć od słów Kasjusza, skierowanych w dramacie do Brutusa jeszcze przed zawiązaniem spisku – „Czymże się żywi, ten nasz Cezar, że tak potężnie wyrósł nad wszystkich?”.

W normalnych czasach funkcjonowania wolnej konkurencji partii politycznych o poparcie wyborców, z zachowaniem reguł i granic sprawowania władzy, osobiste cnoty obywatelskie – w rozumieniu arystotelesowskim – powinny być głównymi kryteriami oceny zdadności do pełnienia funkcji publicznych. Co prawda prawo wyborcze we współczesnych odmianach demokracji nie wymaga od osoby wybieranej w wyborach powszechnych nawet umiejętności czytania lub pisania, nie wspominając już o umiejętności dbania o własne sprawy. Powszechny obowiązek nauki niewiele tu zmienia. Ale to już zupełnie inny wątek... Niemniej sukces wyborczy upoważnia jedynie do stworzenia rządu i daje możliwość formułowania woli Narodu poprzez podejmowanie uchwał, w tym ustaw, przez parlament. Nigdy natomiast głosowania powszechne nie mogą być, w demokratycznej republice, rozumiane jako przyzwolenie na zawłaszczenie całego państwa przez grupę osób, niezależnie nawet od stopnia społecznego poparcia, jakim dana partia polityczna cieszy się wśród elektoratu.

Konstytucja, jak każde prawo stanowione przez człowieka, co do zasady odnosi się do zdarzeń typowych i w niewielkim zakresie normuje sytuacje w życiu wspólnoty politycznej, które polegają na chęci wykorzystania jej do uzyskania trwałego rezultatu antydemokratycznego i antysystemowego. Warto zatem pamiętać, że bywają chwile w życiu państwa (pewne czasy przejściowe), kiedy bez zmiany Konstytucji może dojść do odrzucenia zastanego ustroju. W takich okresach drobne i powolne drażnienie faktycznej roli regulacyjnej Konstytucji, w sposób niemal niezauważony w krótkim odstępie czasu, faktycznie prowadzi do odrzucenia demokratycznej wizji funkcjonowania republiki, nawet w perspektywie pojedynczej kadencji parlamentu. Parlamentarzysta nie może być zatem ślepy na tego typu zmiany. Sprawując swój mandat przedstawicielski, musi posłużyć się odpowiednią miarą w ocenie stanu rzeczy oraz roztropnością przy podejmowaniu

decyzji. W przypadku funkcji kreacyjnej chodzi o dobór osób, które mają być powołane do sprawowania władzy w różnych organach państwa. Pamiętać należy, że wybór konkretnej osoby do pełnienia władzy musi być dokonany nie tylko na miarę kompetencji, jakie skupione są w danym organie państwa, ale również z uwzględnieniem, że decyzja ta oddziałuje na postawy i kulturę polityczną, czyli niejako na zewnątrz, promując pożądane albo katalizując niepożądane zachowania społeczne.

Od 2015 r., czyli już od dwóch kadencji parlamentu, wspólnota polityczna w Polsce zdaje się funkcjonować w niezwykle destrukcyjnej sytuacji postępującej erozji demokratycznego państwa prawnego i kultury politycznej¹⁶. Ponieważ stan ten trwa coraz dłużej, znaczenie zaczyna mieć czynnik amnezji społecznej oraz powolna akceptacja i oswojenie się z gwałtami dokonanymi na porządku konstytucyjnym. Czas i kolejne decyzje personalne powodują również, że poszerza się grupa osób osobiście zainteresowanych w utrzymaniu tych zmian oraz powszechnym uznaniu ich za godziwe. Jednocześnie pewne grupy społeczne wzięły na siebie ciężar oporu środowiskowego i trwania przy pierwotnych założeniach demokratycznych rozwiązań ustroju naszej republiki. W takich nadzwyczajnych kryzysach minimum tego, czego można oczekiwać od prawnika, jest jasne – to jednoznaczne opowiedzenie się za tym, co mieści się, oraz odrzucenie tego, co nie mieści się w demokratycznym państwie prawa. Prawnik ma tu bowiem do wykonania, chociażby w ramach realizowania konstytucyjnego obowiązku troski o dobro wspólne (art. 82 Konstytucji), misję społeczną, do której jest przygotowany z racji wykształcenia. Polega ona na odkłamywaniu fałszerstw, prostowaniu przeinaczeń i edukowaniu obywatelskim co do rzeczywistej treści norm ustroju państwa. Obywatele bowiem, szczególnie zderzeni z silną propagandą antydemokratyczną, a niekiedy też stymulowani osobistymi przysporzeniami, mogą nie być w stanie właściwie ocenić poszczególnych działań dokonujących się w przestrzeni politycznej. Oczywiście – również wśród prawników – tego typu obowiązki społeczne są różne, uzależnione od roli społecznej, jaką pełni konkretna osoba. Jednak w żadnym razie nie wywiązuje się z obowiązku troski o dobro wspólne poprzez milczenie, a tym bardziej w drodze intelektualnego wsparcia innych, którzy osobiście odpowiadają za gwałt dokonywany na demokratycznym ustroju państwa. Taka postawa nie

16 Chodzi mi tu np. o podkopanie zaufania co do równych reguł gry wyborczej, marginalizację roli parlamentu w kształtowaniu decyzji politycznych, atrofie roli głowy państwa czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, *quasi*-polityczny system doboru sędziów, ostentacyjne niewykonywanie orzeczeń sądowych przez osoby sprawujące władzę polityczną czy okładanie się kaskadą przeciwnych orzeczeń.

może być w czasach kryzysowych uważana za cnotę obywatelską. Jest bowiem jednoznaczna oznaką słabości charakteru!

Podczas wykonywania funkcji kreacyjnej również do parlamentu odnosi się prawidło znane od niepamiętnych czasów w naukach ekonomicznych: zły pieniądź wypiera dobry. To samo zjawisko dotyczy życia społecznego. Kompromis za cenę odrzucenia wartości republikańskich nie będzie w stanie zapewnić godziwego porządku politycznego, społecznego i ekonomicznego. Jeżeli zatem w ramach uzgodnień politycznych dochodzi do elekcji na stanowiska państwowe osób, które co najwyżej w zaciszu naukowego pokoju są zdolne do wyrażenia kurtuazyjnego niesmaku albo swoją negatywną ocenę przedstawiają publicznie, ale zasłaniając się kimś innym, tak realizowana funkcja kreacyjna będzie – przy zapewne zwiększonej efektywności procesów decyzyjnych – niszcząca dla rozwoju kultury politycznej oraz wspierania cnot obywatelskich. W szczególności może prowadzić do wycofania się obywateli z aktywnego życia politycznego, pozostawiając tę sferę życia społecznego tym, dla których nie istnieje konflikt sumienia co do brania udziału w życiu politycznym, niezależnie od jego poziomu etycznego¹⁷.

Oportunizm, koniunkturalizm oraz chęć realizowania doraźnych korzyści są typowymi zachowaniami szczególnie tam, gdzie mamy do czynienia z rywalizacją w obliczu poszukiwania szerokiego poparcia społecznego. Są one jednak wyjątkowo groźne i destrukcyjne w przypadku

17 Zob. interesujące ustalenia zawarte w komunikatach z badań CBOS: *Młodzi Polacy o zasadach demokracji*, nr 120/2021, Warszawa 2021 (ciekawe jest, że w kluczowych kwestiach: wolnych wyborów, rządów prawa i zapewnienia równości, oceny zapewnienia tych zasad w Polsce są wśród osób młodych znacząco niższe, niż w ramach całej populacji, s. 4); *Stosunek młodych Polaków do demokracji w latach 1992–2021*, nr 118/2021, Warszawa 2021 [warto zauważyć, że wśród osób w wieku 18–24 lata w 2021 r. poczucie zadowolenia z demokracji funkcjonującej w Polsce wyniosło tylko 19% (dla ogółu populacji było to dwukrotnie więcej – 38%), co jest radykalnym spadkiem w tej grupie wiekowej, chociażby w porównaniu do roku 2019, gdy ocen pozytywnych było 51% (dla całej populacji – 47%); niezadowolonych, wśród młodych, było w 2021 r. 76% (dla ogółu populacji – 52%), a w 2019 r. – 34% (45%); zatem również w tym badaniu wiadać radykalnie bardziej negatywną ocenę kondycji funkcjonowania demokracji w Polsce wśród osób młodych, w porównaniu do ogółu społeczeństwa, s. 9]; *Stosunek Polaków do wybranych zjawisk i zachowań kontrowersyjnych moralnie*, nr 165/2021, Warszawa 2021 (zauważalne jest przesuwanie się w ostatnich kilkunastu latach wśród społeczeństwa ocen w kierunku liberalizmu moralnego, s. 4); *Zasady demokracji*, nr 66/2021, Warszawa 2021 (tu należy zwrócić uwagę na bardzo niepokojący spadek poczucia zachowania uczciwości wyborów w Polsce, s. 6). Ze starszych badań warto również zwrócić uwagę na: *Dobro wspólne a prawo własności*, nr 30/2017, Warszawa 2017 i *O dobrach wspólnych i moralności publicznej*, BS/155/2012, Warszawa 2012.

budowania właściwego poziomu kultury politycznej, jaka jest z kolei konieczna do utrzymania demokratycznego ustroju republiki. To właśnie tymi negatywnymi cechami natury ludzkiej żywili się przez kolejne stulecia różnego typu satrapowie. Byli oni wspierani przez prawników gotowych wesprzeć intelektualnie niemal każde ich działania, nawet jeżeli w sposób oczywisty stały one w sprzeczności z dobrem wspólnym.

5. Kończąc, chciałbym złożyć należne życzenia. Przede wszystkim senatorom, aby mieli poczucie realnego i efektywnego uczestnictwa w trosce o dobro wspólne. Natomiast Senatowi, aby rozpoczynając kolejne stulecie swojej działalności, mógł wypełnić zadanie wyznaczone we wstępie do Konstytucji z 1997 r. Niech czyni użytek z powierzonej mu władzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej, „dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego (...) wolności i obowiązku solidarności z innymi, (...) [mając to] za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej”. Inaczej Senat będzie narzędziem odrotu od demokratycznego ustroju państwa albo stanie się zbędny. Oby jednak udało mu się tych scenariuszy uniknąć!

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja marcowa z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Literatura

Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r., red. W.L. Jaworski, Kraków 1924.

Garlicki Leszek, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6;

Grzybowski Konstanty, *Senat albo antydemokratyczny, albo niepotrzebny*, Łódź 1946.

Komarnicki Waław, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922.

Paczkowski Andrzej, *Od sfalszowanego zwycięstwa do prawdziwej klęski. Szkice do portretu PRL*, Kraków 1999.

Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej II kadencji (1928–1930), oprac. M. Wojtacki, Warszawa 2013.

Sarnecki Paweł, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6;

Zubik Marek, *Gdy Marszałek Sejmu jest pierwszą osobą w państwie, czyli polskie interregnum*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5.

Zubik Marek, *O „grzechach społecznych” przeciwko ustawie zasadniczej*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 1.

Zubik Marek, *Trybunał Stanu – stan Trybunału (słów kilka o polskim sędzi nad notablami)*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.

Inne źródła

Komunikat z badań z CBOS: *O dobrach wspólnych i moralności publicznej*, BS/155/2012, Warszawa 2012.

Komunikat z badań z CBOS: *Dobro wspólne a prawo własności*, nr 30/2017, Warszawa 2017.

Komunikat z badań z CBOS: *Zasady demokracji*, nr 66/2021, Warszawa 2021.

Komunikat z badań z CBOS: *Stosunek młodych Polaków do demokracji w latach 1992–2021*, nr 118/2021, Warszawa 2021.

Komunikat z badań z CBOS: *Młodzi Polacy o zasadach demokracji*, nr 120/2021, Warszawa 2021.

Komunikat z badań z CBOS: *Oceny działalności parlamentu i prezydenta*, nr 158/2021, Warszawa 2021.

Komunikat z badań z CBOS: *Stosunek Polaków do wybranych zjawisk i zachowań kontrowersyjnych moralnie*, nr 165/2021, Warszawa 2021.

Kilka uwag na marginesie wystąpień inauguracyjnych Marszałków Senatu (1922 – 1989 – 2019)

Obchody 100-lecia pierwszego posiedzenia Senatu w II RP skłaniają do kilku refleksji, służących przypomnieniu wystąpień Marszałków Izby w trzech historycznych momentach – pierwszych wystąpień Marszałków Senatu w 1922, 1989 i 2019 r.

W dniu 28 listopada 1922 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, odrodzonej po 123 latach niewoli. Konstytucja marcowa z dnia 17 marca 1921 r.¹ ustanowiła Senat jako drugi – obok Sejmu – „organ Narodu w zakresie ustawodawstwa”. Wcześniej Sejm Ustawodawczy uosabiał parlament jednoizbowy. Porządek dzienny pierwszego posiedzenia obejmował otwarcie Senatu przez Naczelnika Państwa, objęcie przewodnictwa posiedzenia przez najstarszego wiekiem senatora Bolesława Limanowskiego, przyjęcie ślubowań, przyjęcie prowizorycznego regulaminu obrad Senatu i wskazanie porządku dziennego – w postaci jednego tylko punktu – z wyborem przyzium Senatu (w tym Marszałka Senatu).

Naczelnik Państwa Józef Piłsudski w krótkim wystąpieniu otwierającym Senat jednym zdaniem nawiązał do wielkiej tradycji Senatu w Polsce i wpływu pracy oraz wytrwałości senatorów na losy kraju, po czym znacznie szerzej skupił się na podkreślaniu, że Konstytucja marcowa „zakreśliła Senatowi rolę skromniejszą”², gdzie senatorowie nie są motorem pracy państwowej, ale „rzecznikami rozsądku, rozważli i miary przy spełnianiu zadań (...)”. Konstytucyjna konieczność „miary” – zdaniem Naczelnika – pozwoli „uniknąć zbyt licznych tarć i konfliktów”

* Prof. dr hab. Andrzej Szmyt, Gdańska Szkoła Wyższa, ORCID 0000-0003-3101-4838.

1 Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm..

2 Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej z dnia 28 listopada 1922 r., łam 2.

we współpracy instytucji państwowych. Kontynuował, że brak poczucia miary – „przy wybujałej u nas i niezwykle ostrej, choć często bezskutecznej walce ugrupowań politycznych” – stanowi o wysokiej szkodzie dla pracy. Zaapelował do senatorów, aby „jako instytucja państwowa, reprezentująca umiar, stawali w ciężkim zadaniu po stronie tych, którzy czy to z urzędu, czy ze skłonności łagodzą tarcia, zmniejszają konflikty i doprowadzają do równowagi zamierzeń, celów i środków”³.

Przewodniczący dalszej części posiedzenia najstarszy wiekiem senator Bolesław Limanowski za „ważny znak czasów” uznał, iż rola ta przypadła socjaliście. W obszernych wywodach historycznych nawiązał do idei braterstwa i dobra Narodu. Odnosząc się do wystąpienia Naczelnika Państwa, zaapelował o zgodną pracę Senatu z Sejmem – „jak bracia starsi z młodszymi – tak, by Sejm miał w Senacie nie przeciwnika, lecz szczerego i życzliwego pomocnika”. Wiek i doświadczenie życiowe powinny skłaniać – kontynuował – do umiarkowania, łagodzenia ostrości walk. Konkludował, że „(...) wszelka praca twórcza, a więc i państwowa jest najbardziej owocna w wieku pełnym sił, w wieku ich wzrostu i wzmagania się. Nie posuwajmy się więc zbyt daleko w miarkowaniu wyższych wzlotów Sejmu”.

Do wyboru Marszałka Senatu doszło na 2. posiedzeniu izby, w dniu 1 grudnia 1922 r.⁴ Większością głosów wybrano Wojciecha Trąmpczyńskiego. Dziękując za okazane mu tym wyborem zaufanie, Marszałek już na wstępie swego wystąpienia poczynił istotne zastrzeżenie. Według jego rozumienia, ugruntowanego – jak wspominał – w czasie 4-letniego doświadczenia marszałkowania w Sejmie, przewodniczący izby parlamentarnej „wcale nie ma obowiązku być apolitycznym, nie traci on prawa do rozróżniania dobrego i złego. Ma tylko jeden obowiązek: winien w zakresie swego urzędu być bezstronny, traktować wszystkich członków równo i nie dopuszczać do tego, aby któremukolwiek z nich działa się krzywda”. Zebrał za to oklaski z sali.

Kolejno Marszałek złożył hołd Bolesławowi Limanowskiemu jako weteranowi czczonemu w całym kraju, z którego rąk przyszło mu „odebrać łaskę”. Poczynił tu jednak bardzo znamiennej uwagę – cześć ta należna była „nie ze względu na przynależność do pewnej partii, ale właśnie ze względu na to, że przez całe swe życie był wpierw Polakiem, a potem dopiero socjalistą, że zawsze więcej kochał Polskę, niż swoje

3 Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej z dnia 28 listopada 1922 r., łam 3.

4 Sprawozdanie Stenograficzne z 2. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej z dnia 1 grudnia 1922 r., łam 4.

zasady”. Taką postawę Marszałek – jak podkreślił – postrzegał jako „wzór wszystkim członkom Senatu”, jako że „już w pierwszych latach naszej egzystencji państwowej doktryneryzm partyjny wyrządził szkody krajowi”⁵.

Uznając pierwszeństwo walki o byt Państwa, a dopiero potem prowadzenie walk wewnętrznych o formę tego bytu, Marszałek dostrzegł niezwykle pożytek instytucji Senatu na tym polu. Jak stwierdzał: „wyłaniają się niewątpliwie w społeczeństwie tendencje wrogie instytucji Senatu, które starają się ścieśnić jego kompetencje, obniżyć jego stanowisko do jak najskromniejszej roli. Lecz wybrany nie na mocy wyborów klasowych, raczej przez całą starszą, a więc zrównoważoną część społeczeństwa – Senat może swoją wewnętrzną powagą i kwalifikacjami swych członków zająć tak wybitne stanowisko, że będzie musiał się z nim liczyć i Sejm i Rząd”⁶. Dostrzegł, że będzie to możliwe jedynie wtedy, gdy członkowie Senatu „będą się poczuwać do obowiązku ciągłej i poważnej pracy” i prosił senatorów o taką współpracę.

Wystąpienie Marszałka Trąpczyńskiego wyraźnie miało w tle politycznym wystąpienie Naczelnika Państwa i marszałka seniora. Stanowiło też zawołane przypomnienie o konstytucyjnoprawnym zagrożeniu dla bytu Senatu, zawartym w art. 125 ust. 3 Konstytucji marcowej, umożliwiającym drugiemu z rządu na zasadzie tej Konstytucji wybranemu Sejmowi dokonanie rewizji Konstytucji „własną uchwałą” – a więc bez udziału Senatu – nawet więc w zakresie zniesienia instytucji Senatu. Bieg historii dopiero wykazał, że ten „drugi Sejm” wskutek politycznego rozbicia nie był w stanie dokonać rewizji w trybie art. 125 ust. 3 Konstytucji marcowej.

Do końca II Rzeczypospolitej byt Senatu pozostał więc ugruntowany i stabilny. Dopiero po II wojnie światowej Senat został – w naszych wówczas warunkach ustrojowych – zlikwidowany w 1946 r. na podstawie sfałszowanego referendum. Jako symbol niepodległego bytu państwowego Rzeczypospolitej Polskiej przywrócono Senat dopiero w 1989 r., u progu transformacji ustrojowej. Dokonało się to w toku obrad Okrągłego Stołu i będącej ich rezultatem nowelizacji przepisów konstytucyjnych⁷. Wybory czerwcowe z 1989 r. do Senatu – inaczej niż „kontraktowe” do Sejmu – odbyły się na w pełni demokratycznych zasadach. Miesiąc po wyborach, 4 lipca 1989 r., odbyło się inauguracyjne

5 Sprawozdanie Stenograficzne z 2. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej z dnia 1 grudnia 1922 r., łam 5.

6 *Ibidem*.

7 Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101).

posiedzenie Senatu, odrodzonego w wyniku pierwszych wolnych wyborów po II wojnie światowej.

Obrady Senatu otworzył marszałek senior Stanisław Stomma⁸, przypominając, iż jest to pierwsze posiedzenie tej izby parlamentarnej od tragicznych wydarzeń września 1939 r. i podkreślając, że przeżywany przełom ustrojowy jest w głównej mierze dziełem „Solidarności”. Podkreślił historyczną rangę wydarzeń okresu przełomu – Okrągłego Stołu, wyborów czerwcowych oraz powołania na nowo instytucji Senatu, ale i wcześniejszych od horyzontu sierpnia 1980 r. z jego moralno-rewolucyjną mocą i nadziejami. Po doświadczeniach stanu wojennego – kontynuował – „Solidarność” podjęła nową walkę o przełom i reformy w Polsce, kierując się rozumnymi wnioskami historyczno-politycznymi, tak by – nawiązując do Norwida – myśl wyprzedzała czyn. Docenił gotowość czołowych przedstawicieli obozu rządzącego do kompromisu w dialogu i rokowaniach. Przyjęte porozumienia i układy określił mianem mądrości czasu przejściowego, najbliższą przyszłość postrzegając jako czas pokojowych zmaganiań o przewycięzenie istniejących rozbieżności. Nawiązał do słów Adama Mickiewicza – „O ile powiększycie i polepszycie dusze wasze, o tyle polepszycie prawa wasze (...)”. Wychwycił z dynamiki życia politycznego cel istotny – stałego trudu moralnego i społecznego doskonalenia, pozwalającego na pokonywanie barier rozwoju. Konieczność dalszych przemian i reform postrzegał na drodze wewnętrznego porozumienia, bez zboczenia na bezdroża, jałowe manowce walk wewnętrznych. Jako wyrok losów polskich – mądrze pojętych – widział S. Stomma marsz naprzód „po grani”, bez oportunistycznej opieszałości albo jałowej konfrontacji. Dostrzegał konieczność kontynuacji solidarnościowych reform, ale i potrzebę rozumienia uwarunkowań oraz zobowiązań, jakie we wspólnej ojczyźnie mają też polityczni partnerzy – jednak bez politycznych przywilejów ani roszczeń monopolu władzy. Mimo ograniczeń, wynikających z zewnętrznych uwarunkowań geopolitycznych, należy pamiętać – kontynuował – o tym, że niemała część losów jest w naszych rękach i zależy od nas. Przyszłe pokolenia będą więc mogły osądzić surowo, jak wykorzystać potrafimy wyjątkową szansę możliwości „uporządkowania spraw narodowych na własną modłę i umocnienia naszego wspólnego domu”.

Po odebraniu ślubowania od senatorów marszałek senior przeprowadził wybory Marszałka Senatu. Zgłoszona została tylko jedna kandydatura – senatora Andrzeja Stelmachowskiego. Obszernie sylwetkę

8 Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej Ludowej w dniu 4 lipca 1989 r., łam 6–8.

kandydata przestawił senator Andrzej Wielowieyski. W głosowaniu senator Stelmachowski uzyskał 97 na 98 oddanych głosów.

Wystąpienie Marszałka Andrzeja Stelmachowskiego⁹ było dość krótkie, ale mocno zakotwiczone aksjologicznie. Dziękując senatorom za wybór, obdarzenie zaufaniem, przywołując swe wzruszenie, Marszałek zauważył, że funkcja to zaszczytna, ale i odpowiedzialna. Dostrzegając „ciśnienie historii” – jako że „Senat Najjaśniejszej Rzeczypospolitej towarzyszył jej dziejom od wielu setek lat w chwilach dobrych i złych, i oto teraz po 50-letniej bez mała przerwie znowu wraca do istnienia. Dopiero historia wykaże, czy obecny element budowy IV Rzeczypospolitej otwiera nową epokę w dziejach naszego państwa, czy też będzie tylko kontynuacją”. Perspektywę historyczną łączył tu – jak widać – ze świadomością swoistego zawieszenia między dwiema epokami ustrojowymi. Podkreślił też, że Senat został zrodzony (a raczej odrodzony) z wielkiego ruchu solidarnościowego, wielkich nadziei; sprostanie tym wyzwaniom wymaga więc stałej pamięci o służebnej roli senatorów wobec narodu. Wyraził wielkie pragnienie, by Senat mógł przyczynić się do budowy Polski w pełni niepodległej, a jednocześnie przyjaznej wszystkim sąsiadom, Polski zasobnej – ale realizującej zasady sprawiedliwości społecznej, Polski energicznie rządzonej, ale jednocześnie zapewniającej wolności obywatelskie. W tym jednym zdaniu zakodował Marszałek ileż fundamentalnych zasad. Pragnienie Marszałka, by Polska, w której „uśmiech przyjazny zacierać będzie smutek i łzy”, to formuła pisana sercem. Kończąc swe wystąpienie inauguracyjne, Marszałek nawiązał do wymiaru religijnego – mszy odprawionej przez prymasa w katedrze warszawskiej w intencji Sejmu i Senatu oraz swego pragnienia, by boskie błogosławieństwo towarzyszyło wysiłkom senatorów – „tak, byśmy budując nowy, lepszy system państwowy, umieli łączyć troskę o każdego z naszych współbraci i współobywateli”.

Odrodzony w 1989 r. Senat utrzymany został w strukturze parlamentarnej zarówno przez Małą konstytucję z 1992 r.¹⁰, jak i obowiązującą Konstytucję RP z 1997 r.¹¹

100-lecie pierwszego posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej przypadło na X kadencję Senatu RP. Wybory w dniu 13 października 2019 r.,

9 Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej Ludowej w dniu 4 lipca 1989 r., łam 13.

10 Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

11 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

które ukształtowały skład izby, dały wynik zaskakujący o tyle, że komitet wyborczy Prawa i Sprawiedliwości nie uzyskał większości w Senacie, choć uzyskał ją w Sejmie. Stworzyło to – po latach – nową sytuację polityczno-ustrojową. Pierwsze posiedzenie Senatu X kadencji zaczęło się 12 listopada 2019 r.¹²

Posiedzenie otworzył Prezydent Andrzej Duda. Podkreślił poważną legitymację polityczną senatorów, wynikającą z wysokiej frekwencji wyborczej, reprezentację w Senacie szerokiego spektrum sił politycznych, trwałości instytucji Senatu w polskiej tradycji demokratycznej, jej miejsce w debacie politycznej, uznanie dla prac Senatu jako izby refleksji nawet o charakterze eksperckim. Wyraził przekonanie o możliwości konstruktywnej dyskusji między izbami, ważnej zwłaszcza na tle wyników wyborów, mimo – jak stwierdził – braku „jednoznacznej” większości senackiej. Zauważył przy tym, że jako Prezydent stara się uwzględnić głos Senatu, zwracając uwagę na głos opozycji w izbie. Zadeklarował swą otwartość na współpracę z Senatem, w tym na spotkania z senatorami, i życzył senatorom spokojnej, merytorycznej pracy (w tym – „żeby różnego rodzaju gorszące sytuacje się tutaj nie zdarzały”)¹³.

Powołana przez Prezydenta na marszałka seniora senator Barbara Borys-Damięcka podzieliła się – w świetle swych doświadczeń senatorskich z trzech kadencji – uwagami na temat pracy Senatu i obowiązków. W nawiązaniu do postrzegania Senatu jako organu służącego „li tylko do zatwierdzania tego, co przyjdzie z Sejmu” (bez własnego stanowiska, w krótkim, niedającym szans na dywagacje czasie), podkreśliła, iż nie musi tak być dalej. Jak stwierdziła – „mamy dziś wielką szansę na dokonanie zmian, na lepsze procedowanie – rzetelniejsze i uczciwsze, proobywatelskie i zgodne z prawem”. Rozwaga i namysł nie oznaczają zaś przewlekłości i utrudnień, ale większą odpowiedzialność za podejmowane decyzje dla dobra obywateli. Podkreśliła też, że wolny mandat senatorski oznacza kierowanie się dobrem narodu i własnym sumieniem, wybór przez obywateli, a nie partie polityczne. Wezwała, by nie powielać złych nawyków poprzedniej kadencji – pośpiechu, braku rzetelnej debaty, braku ekspertyz, wysłuchań publicznych i innych, a tworzyć standardy dobrej kultury społecznej¹⁴.

12 Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (dzień pierwszy – 12 listopada 2019 r.).

13 Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (dzień pierwszy – 12 listopada 2019 r.), s. 3–5.

14 Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (dzień pierwszy – 12 listopada 2019 r.), s. 6–7.

W głosowaniu imiennym w sprawie wyboru Marszałka Senatu RP wymaganą bezwzględną większość głosów (51 na 100) uzyskał senator Tomasz Grodzki. Marszałek Grodzki wykonał gest „V”, oświadczając na wstępie, że oznacza on triumf demokracji i solidarności¹⁵. Przywołał szacunek dla tradycji, budowania zgody, tolerancji, różnorodności, pamięci o majestacie Rzeczypospolitej i potędze narodu, którego Senat jest emanacją. Mimo różnych większości w każdej z izb parlamentu, Senat – jak podkreślił Marszałek – nie ma pełnić roli „hamulcowego” wobec Sejmu, ale „musi tylko i wyłącznie wrócić do swojej roli, czyli zamiast ustanawiania szybkiego prawa, ma ustanawiać dobre prawo” – wskazując tu na rolę porządných standardów prowadzonych prac. Odejść muszą nieczne działania, a w ich miejsce królować przyzwoitość, godność, wzajemny szacunek i honor, oraz żeby obłuda, kłamstwo i niegodziwość nie miały wstępu do sali Senatu. Mimo trudnych czasów trzeba działań harmonijnych, ciężkiej pracy i starań dla dobra obywateli. Spory i dialog muszą być merytoryczne, a nie w celu dzielenia społeczeństwa. Marszałek zadeklarował też wreszcie życzliwe wsparcie każdemu senatorowi, który chciałby przeprowadzić jakąś inicjatywę. Wyraził przekonanie, że to naród w swej mądrości zdecydował, by Sejm i Senat były w rękach różnych większości politycznych, co stwarza dla izby ogromne wyzwania, ale możliwe, by im sprostać. Obiecał senatorom, że zrobi wszystko, co w jego mocy, aby tak się stało¹⁶.

Wystąpienie Marszałka Tomasza Grodzkiego było obszerniejsze niż przywołane dwa wcześniejsze, było też wyrazistsze, bardziej zdecydowane, wyraźnie osadzone w realiach dokonującego się w tej chwili przełomu politycznego. Nawiązywało do realiów polityki, ale i zasadzało się na spójnym kanonie aksjologicznym. Ukazywało perspektywę konsensualnych, stabilnych, analitycznych procedur.

Każde z omówionych wystąpień „inauguracyjnych” Marszałków Senatu dowodzi, że ich pierwsze wystąpienia w tej roli nie są zwykłym podziękowaniem za wybór i przystąpieniem do prac bieżących izby, ale zawierają odniesienia do historycznej sytuacji, zawierają przynajmniej elementy wizji sposobu funkcjonowania izby, odniesienia do symbolicznych wartości. Są z pewnością przejawem określonego sposobu rozumienia „objęcia funkcji” Marszałka, stając się trwałym elementem praktyki parlamentarnej. Na tym tle zwracają też uwagę wystąpienia

15 Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (dzień pierwszy – 12 listopada 2019 r.), s. 15.

16 Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (dzień pierwszy – 12 listopada 2019 r.), s. 15–16.

marszałków seniorów oraz – przy okazji otwarcia posiedzenia – wystąpienia Prezydenta RP (w 1922 r. – Naczelnika Państwa). Tworzą one pewien blok merytorycznie „wykraczający” poza materie bieżącego procedowania, zawierając w sobie ogólniejszej natury refleksje ustrojowe, zwykle w kontekstach zwłaszcza historycznych, ale i etycznych, politycznych, prawnych itp. Nadaje to im osobny charakter w praktyce parlamentarnej. Jedynie formalnie zawężają się one wokół wyodrębnionego proceduralnie „pierwszego” posiedzenia izby w danej kadencji.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja marcowa z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101).

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Inne dokumenty

Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej z dnia 28 listopada 1922 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 2. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej z dnia 1 grudnia 1922 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej Ludowej w dniu 4 lipca 1989 r.

Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (dzień pierwszy – 12 listopada 2019 r.)

Rozdział II

Różnorodność funkcji i zadań izb parlamentu we współczesnym ustroju Rzeczypospolitej

Funkcja ustrojodawcza Senatu

Wstęp

Funkcja ustrojodawcza organu realizowana jest poprzez kompetencje umożliwiające kształtowanie zasad ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego państwa¹. W przypadku władzy ustawodawczej, którą wykonują Sejm i Senat, realizowana jest ona przede wszystkim poprzez możliwość uchwalania i zmiany Konstytucji². Nie jest wskazanym, by rozumieć tę funkcję bardzo szeroko, przyjmując, iż parlament realizuje ją nie tylko wtedy, gdy uchwała lub zmienia akty rangi konstytucyjnej, ale także poprzez stanowienie ustaw zwykłych kreujących i regulujących kształt instytucji ustrojowych³.

O udziale Senatu w procedurze uchwalenia ustawy zasadniczej możemy mówić obecnie tylko w aspekcie historycznym, natomiast wpływ na ewentualną nowelizację Konstytucji RP⁴ zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej jest możliwy, dlatego rozważania niniejszego tekstu dotyczą przede wszystkim tego aspektu działania izby drugiej parlamentu.

Procedura zmiany Konstytucji, ze względu na trudności proceduralne, może mieć charakter trybu elastycznego lub sztywnego⁵. Cechą

* Dr hab. Aldona Domańska, prof. UE – Uniwersytet Łódzki, ORCID 0000-0002-9343-6932.

1 K. Skotnicki, *Organizacja Sejmu i tryb uchwalania ustaw*, <https://konstytucyjne.home.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2018/12/K.-Skotnicki-Organizacja-Sejmu-i-tryb-uchwalania-ustaw.pdf> [dostęp: 16.08.2022].

2 Zob. szerzej A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2005, s. 34 i nast.; P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1995, s. 43 i nast.

3 S. Bożyk, J. Kowalewska, *Udział Senatu RP w realizacji funkcji ustrojodawczej parlamentu*, [w:] *Ustrojowoprawny charakter Senatu RP na euroamerykańskim tle i postulaty zmian*, red. M. Bartoszewicz, A. Bisztyga, P. Kuczma, Toruń 2020, s. 43.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

5 Szerzej zob. R. Grabowski, S. Grabowska, *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, 2008, s. 13–18; J. Szymanek, *Zabezpieczenie konstytucji przed zmianą konstytucji*, „Prawo i Polityka” 2015, t. 6, s. 7; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 52–53.

charakterystyczną pierwszego z nich jest to, że procedura zmiany Konstytucji jest taka sama, jak w przypadku ustaw zwykłych, a więc nie jest nazbyt skomplikowana i trudna do zrealizowana przez uprawnione podmioty. Zaś w przypadku trybu sztywnego mamy do czynienia z odmienną, utrudnioną procedurą zmiany niż w przypadku ustaw zwykłych⁶. Kryterium to znalazło zastosowanie dla wyróżnienia dwóch rodzajów ustaw zasadniczych – sztywnych i giętkich (elastycznych). Jednak według niektórych przedstawicieli doktryny typowy dla współczesnych konstytucji jest ich „mieszany” charakter⁷, co pozwoliło wyróżnić nową grupę konstytucji tzw. półsztywnych⁸. Istotnym problemem związanym z funkcją ustrojodawczą izb jest także określenie zakresu możliwych do dokonania zmian w treści ustawy zasadniczej. W doktrynie wyróżnia się bowiem uchwalenie całkiem nowej konstytucji, rewizję tego aktu (zmianę zasad obowiązującej konstytucji) oraz nowelizację (zmianę częściową, która nie obejmuje najważniejszych zasad ustrojowych, nie narusza istoty ustroju)⁹.

Głównym celem artykułu jest zbadanie udziału drugiej izby Parlamentu w procedurze zmiany Konstytucji RP. Dokonana analiza ma służyć odpowiedzi na następujące pytanie badawcze: czy, a jeśli tak, to według jakiej procedury, Senat realizował funkcję ustrojodawczą na mocy wcześniej obowiązujących ustaw zasadniczych i jaki zakres uprawnień został izbie przyznany mocą przepisów Konstytucji RP z 1997 r. w tym zakresie. Realizacja celu badawczego wymaga włączenia do badań, oprócz prawnych, także aspektów historycznych i politologicznych. Konsekwencją tego będzie możliwość dokonania pełnego oglądu zagadnienia dotyczącego interpretacji przepisów determinujących funkcję ustrojodawczą Senatu. Tak zakreślona hipoteza wymaga zastosowania przede wszystkim metody formalno-dogmatycznej i historycznej.

6 Por. R. Grabowski, *Zróźnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013, s. 25–26.

7 R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 35.

8 A. Bisztyga, D. Wojtczak, *Teoretyczne i komparatystyczne uwagi o trybie zmiany konstytucji i jej preambuły*, https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89824/PDF/03_A_Bisztyga_D_Wojtczak_Teoretyczne_i_komparatystyczne_uwagi_o_trybie_zmiany_konstytucji.pdf [dostęp: 16.08.2022], s. 67.

9 A. Bień-Kacała, *Rewizja czy zmiana konstytucji? (Charakter prawny nowelizacji konstytucji z 1989 r.)*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2010, t. VII, s. 91.

Udział Senatu w tworzeniu ustaw o charakterze ustrojowym w poprzednich regulacjach konstytucyjnych

Druga izba parlamentu ma w Polsce wielowiekową tradycję i historycznie jest starsza od izby poselskiej. Senat funkcjonował w Konstytucji 3 maja 1791 r., w ustroju Księstwa Warszawskiego oraz Konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 r.¹⁰

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości problem struktury parlamentu był przedmiotem dyskusji Sejmu Ustawodawczego w okresie prac nad projektem nowej konstytucji (1919–1921). Spór zakończył się kompromisem polegającym na utworzeniu parlamentu dwuizbowego. W następstwie tych działań 17 marca 1921 r. uchwalono Konstytucję¹¹, w której została przywrócona instytucja Senatu. I choć wprowadzono dwuizbowy parlament, to izbie drugiej przyznano bardzo ograniczoną rolę, zwłaszcza w zakresie wpływu na kształtowanie ustroju politycznego, społecznego czy gospodarczego¹². Procedurze zmian ustawy zasadniczej z 1921 r. poświęcony został art. 125 zawarty z rozdziale VII zatytułowanym „Postanowienia ogólne”, który stanowił: „1. Zmiana Konstytucji może być uchwalona tylko w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, względnie członków Senatu, większością 2/3 głosów. Wniosek o zmianę Konstytucji winien być podpisany co najmniej przez 1/4 ustawowej liczby posłów a zapowiedziany co najmniej na 15 dni. 2. Drugi z rzędu na zasadzie tej Konstytucji wybrany Sejm może dokonać rewizji Ustawy Konstytucyjnej własną uchwałą, powziętą większością 3/5 głosujących, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. 3. Co lat 25 po uchwaleniu niniejszej Konstytucji, ma być Ustawa Konstytucyjna poddana rewizji zwyczajną większością Sejmu i Senatu, połączonych w tym celu w Zgromadzenie Narodowe”. Oznacza to, że w przewidzianych w ustawie zasadniczej trzech odrębnych procedurach dokonywania zmian udział Senatu był różny. W pierwszym przypadku zmiana konstytucji mogła być uchwalona w każdym czasie, jeżeli odpowiedni projekt wniesiony zostałby przez co najmniej 1/4 ustawowej liczby posłów. Wniosek taki powinien być zapowiedziany

10 Szerzej por. S. Bożyk, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierzchowski, Białystok 1996, s. 33–35.

11 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

12 W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, reprint dzieła opublikowanego w Wilnie w 1937 r., Kraków 2006, s. 44.

z 15-dniowym wyprzedzeniem, a za uchwaleniem zmiany konstytucji opowiedziałyby się większość 2/3 głosów przy kworum wynoszącym co najmniej połowę ustawowej liczby posłów. Taką samą większością przy takim samym kworum ustawę o zmianie konstytucji przyjąć musiał Senat, który na rozpatrzenie projektu uchwalonego przez Sejm miał 30 dni. Jak wskazywał Wacław Komarnicki, Senat mógł procedurę zmiany konstytucji udaremnić na dwa sposoby: po pierwsze, poprzez brak wymaganego kworum oraz, po drugie, poprzez brak wymaganej większości 2/3 głosów popierającej zmianę¹³. W świetle powyższych przepisów, Konstytucja marcowa uznana może być za konstytucję „sztywną”¹⁴.

Ponadto Konstytucja z 1921 r. regulowała szczególną procedurę nadzwyczajnej rewizji konstytucji, która mogła zostać dokonana przez Sejm drugiej kadencji. W procesie tym nie uczestniczył Senat. Rewizja ta mogła zostać uchwalona wyłącznie przez Sejm. Senat nie mógł zatem, w tym przypadku, skutecznie realizować funkcji ustrojodawczej, a co więcej poprzez taką zmianę mogło dojść do likwidacji drugiej izby parlamentu.

W postanowieniach ustawy zasadniczej przewidziano także periodyczną rewizję konstytucji, która miała być przeprowadzana co 25 lat, licząc od dnia uchwaleniu Konstytucji. Rewizja ustawy zasadniczej z 1921 r. miała być uchwalona zwyczajną większością głosów Sejmu i Senatu, połączonych w tym celu w Zgromadzenie Narodowe. Rewizja taka z założenia miała mieć charakter obligatoryjny, co oznaczało, że jej dokonanie nie wymagało ani wniosku poselskiego, ani inicjatywy rządu¹⁵. Podkreślenia wymaga, że w porównaniu do procedury zmiany konstytucji, pozycja Senatu w przypadku rewizji była dużo słabsza.

W kolejnym akcie rangi konstytucyjnej – Ustawie Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.¹⁶ – procedurę jej zmiany uregulowano w jedynym przepisie, tj. w art. 80. Prawo inicjatywy ustawodawczej przyznane zostało Prezydentowi Rzeczypospolitej, Rządowi lub 1/4 ustawowej liczby posłów. Oznacza to, że Senat pozbawiony został możliwości zainicjowania zmian ustrojowych. Włączono go natomiast w procedurę uchwalenia takiego aktu na dalszym etapie, gdyż ustawa zmieniająca Konstytucję, jeśli projekt wniesiony został przez Prezydenta

13 W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 581.

14 A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001, s. 186.

15 W.L. Jaworski, *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921, s. 718.

16 Dz.U. Nr 30, poz. 227.

Rzeczypospolitej, wymagała zgodnych uchwał Sejmu i Senatu, powziętych zwykłą większością głosów. Jeśli zaś inicjatorem był Rząd lub Sejm – zgodnych uchwał, powziętych większością ustawowej liczby posłów i senatorów (ust. 3). Następnie Prezydent Rzeczypospolitej mógł w ciągu 30 dni od otrzymania projektu ustawy zmieniającego Konstytucję zwrócić go Sejmowi z żądaniem ponownego rozpatrzenia, które mogło nastąpić nie wcześniej niż na następnej kadencji (ust. 4). Jeżeli Izby Ustawodawcze uchwałyby ponownie projekt bez zmian, Prezydent Rzeczypospolitej zobowiązany był podpisać ją i zarządzić jej ogłoszenie, chyba że skorzystał z innego uprawnienia, mianowicie prawa do rozwiązania Sejmu i Senatu. Tak więc udział drugiej izby parlamentu w realizacji funkcji ustrojodawczej po 1935 r. nie był znaczący.

W okresie II wojny światowej i tuż po jej zakończeniu istnienie Senatu ponownie stało się kwestią sporną. Problem istnienia drugiej izby miał być rozstrzygnięty w referendum z 1946 r. Na skutek sfałszowanych wyników ogłoszono, że polski naród wypowiedział się przeciw Senatowi¹⁷. W następstwie uchwalona tzw. Mała konstytucja z 1947 r.¹⁸, a następnie Konstytucja z 22 lipca 1952 r.¹⁹ nie przewidywały w konfiguracji organów władzy ustawodawczej Senatu. Drugą izbę parlamentu w strukturze legislatywy przywróciła dopiero nowela kwietniowa – ustawa z 7 kwietnia 1989 r.²⁰

Udział Senatu w uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.

W roku 1989 rozpoczęły się prace nad uchwaleniem nowej konstytucji, w której to procedurze czynnie uczestniczył już Senat²¹. Społeczna legitymizacja senatorów, wybranych w demokratycznych wyborach,

17 S. Bożyk, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 38.

18 Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 18, poz. 71 ze zm.).

19 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (potocznie: konstytucja stalinowska, konstytucja lipcowa) uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r. (tekst pierwotny Dz.U. Nr 33, poz. 232; tekst jedn. Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.).

20 Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101). Por. W. Sokolewicz, *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6, s. 3–4.

21 Potrzeba reaktywowania Senatu zrodziła się na mocy porozumienia Okrągłego Stołu. „Senat wybrany suwerenną wolą narodu będzie sprawował istotną kontrolę w szczególności w zakresie praw człowieka i praworządności oraz życia społeczno-gospodarczego” – Z. Jarosz, *Problem dwuizbowości parlamentu w przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 1, s. 17.

predestynowała ich do działania politycznego, w tym do przygotowania projektu konstytucji²². Dnia 7 grudnia 1989 r. oddzielnie w Sejmie i w Senacie powstały komisje konstytucyjne i rozpoczęły się konkurencyjne²³ prace nad przygotowaniem nowej ustawy zasadniczej. Motyw konkurencyjności prac konstytucyjnych został wyeksponowany przez Senat, który w uchwale o powołaniu Komisji Konstytucyjnej wskazał, że została ona powołana w związku z podjęciem przez Sejm prac nad przygotowaniem konstytucji²⁴. Na czele komisji w Sejmie stanął Bronisław Geremek, a przewodniczącą Komisji Konstytucyjnej Senatu I kadencji została Alicja Grześkowiak. Prace komisji senackiej zostały zakończone 24 października 1991 r. Wówczas to na posiedzeniu plenarnym izby drugiej został zaprezentowany senacki projekt konstytucji. W związku z końcem kadencji Senatu potraktowano go jako materiał do wykorzystania w pracach nad konstytucją. W ten sposób prowadzone w latach 1989–1991 w Sejmie i w Senacie prace zostały zakończone bez uchwalenia nowej konstytucji²⁵. Uchwalono natomiast Ustawę konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym²⁶, która regulowała organizację oraz funkcjonowanie organów państwa w zakresie władzy ustawodawczej (Sejm i Senat) oraz wykonawczej (Prezydent i rząd). Zawierała także podstawowe ustalenia dotyczące samorządu terytorialnego. Szczegółowa procedura uchwalenia konstytucji²⁷ określona została w ustawie konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczy-

22 J. Zaleśny, *Tworzenie Konstytucji z 1997 roku. Przejaw kooperacji czy rywalizacji elit politycznych?*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6, s. 183.

23 Z. Stawrowski wskazał na ich „antagonistyczny” charakter – Z. Stawrowski, *Aksjologia i duch Konstytucji III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 52.

24 R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001, s. 56.

25 Szerzej por. S. Rogowski, *Nowelizacje konstytucji z 22 lipca 1952 r. w latach 1989–1991*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2009, t. XII, https://repozytorium.ka.edu.pl/bitstream/handle/11315/27837/ROGOWSKI_Nowelizacje_konstytucji_z_22_lipca_1952_2009.pdf?sequence=1&isAllowed=y [dostęp: 16.08.2022], s. 309–330.

26 Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.

27 R. Mojak, *Proces tworzenia Konstytucji III Rzeczypospolitej Polskiej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce w latach 1989–1997 (geneza, przesłanki oraz uwarunkowania społeczno-polityczne przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.)*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015, s. 87.

pospolitej Polskiej²⁸. W przepisach tego aktu uwzględniono senatorów jako równoprawnych (względem posłów) uczestników postępowania we wszystkich etapach pracy nad konstytucją²⁹. Ponadto zgodnie z przyjętą regulacją konstytucję, uchwaloną przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe, miał przyjąć naród w drodze referendum konstytucyjnego³⁰. I rzeczywiście dokonano wyboru Komisji Konstytucyjnej, do której w marcu i kwietniu 1993 r. zgłoszono formalnie siedem projektów konstytucji przygotowanych między innymi przez Senat³¹. Na ich podstawie Komisja sporządziła jeden projekt konstytucji, który stał się podstawą dalszych prac. Zasadnicza debata w Zgromadzeniu Narodowym odbyła się w dniach 24–28 lutego 1997 r. Konstytucja RP została uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe, a więc z czynnym udziałem Senatu, dnia 2 kwietnia 1997 r.³²

Realizacja funkcji ustrojodawczej Senatu na mocy przepisów Konstytucji RP z 1997 r.

W związku z uchwaleniem konstytucji o charakterze pełnym w obecnym stanie prawnym funkcja ustrojodawcza Senatu realizowana jest głównie poprzez udział izby drugiej w procedurze zmiany ustawy zasadniczej. Jest ona uregulowana w rozdziale XII Konstytucji zatytułowanym „Zmiana Konstytucji” i obejmuje jeden artykuł – 235. Regulacja ta, dość ogólna, uszczegółowiona została w Regulaminie Sejmu³³

28 Dz.U. Nr 67, poz. 336 ze zm.

29 J. Zalesny, *Tworzenie Konstytucji...*, s. 189.

30 Dnia 22 kwietnia 1994 r. Sejm uchwalił ustawę konstytucyjną o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 61, poz. 251), na podstawie której rozszerzono między innymi krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia projektu. W inicjatywę ustrojodawczą została wyposażona również grupa obywateli, którzy dla swojego projektu uzyskają poparcie co najmniej 500 000 osób mających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Ponadto uznano, że projekty konstytucji wniesione w trybie ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. podlegały rozpatrzeniu przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego bez względu na to, kiedy zostały zgłoszone. W noweli zawarto także możliwość poddania pod referendum zasad, na których opierać się ma konstytucja (tzw. referendum przedkonstytucyjne).

31 Inne projekty zgłoszone zostały przez: Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD), Unię Demokratyczną (UD), Polskie Stronnictwo Ludowe i Unię Pracy (PSL/UP), Prezydenta, Konfederację Polski Niepodległej (KPN) i Porozumienie Centrum (PC). Projekt tego ostatniego wycofano w maju 1994 r.

32 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

33 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2021 r. poz. 483 ze zm.).

oraz Senatu³⁴, a także w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym³⁵.

Zgodnie z art. 235 Konstytucji projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej. Z przepisu tego wynika jedynie, że Senat jest jednym z trzech uprzywilejowanych podmiotów, które mogą wnieść projekt ustawy o zmianie całej ustawy zasadniczej oraz że konstytucyjne prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Senatowi jako całej izbie. Oznacza to, że inicjatywa taka musi być wykonywana w formie uchwały podejmowanej podczas posiedzenia plenarnego izby drugiej zwykłą większością głosów i przy określonym kworum, czyli w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów³⁶. Postanowienia ustawy zasadniczej nie regulują szczegółowo tzw. przedwstępnej inicjatywy ustawodawczej³⁷, a więc nie określają sekwencji czynności, na skutek których Senat skieruje inicjatywę do Sejmu.

W pierwszej kolejności należy wskazać podstawę prawną owych działań. Skoro procedury tej nie kodyfikują przepisy ustawy zasadniczej, to należy poszukiwać ich w Regulaminie Senatu, gdyż tylko te dwa akty szczegółowo regulują analizowane kwestie. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 235 Konstytucji Senat wnosi projekt ustawy o zmianie Konstytucji, co oznacza, że ustalenie warunków przeprowadzenia postępowania, którego efektem ma być skierowanie przez Senat inicjatywy do Sejmu, powinno się odbyć według procedury wnoszenia inicjatywy ustawodawczej, które uregulowane zostało w dziale IX Regulaminu Senatu zatytułowanym „Postępowanie w sprawie inicjatyw ustawodawczych Senatu i innych uchwał”. Zgodnie z art. 76 ust. 1 przywołanego aktu Senat podejmuje postępowanie w sprawie inicjatywy ustawodawczej na wniosek komisji lub co najmniej 10 senatorów. O podjęciu postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej Marszałek Senatu zawiadamia Marszałka Sejmu i Prezesa Rady Ministrów (ust. 2). Podkreślić należy, że wniosek senatorów w sprawie wszczęcia postępowania prowadzącego do wykonania inicjatywy ustawodawczej Senatu ma być złożony w formie pisemnej (art. 77 ust. 1 Regulaminu Senatu). Regulamin wyklucza przy tym

34 Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (tekst jedn. M.P. z 2018 r. poz. 846 ze zm.).

35 Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 851.

36 Por. P. Sarnecki, *Inicjatywa ustawodawcza Senatu*, „Studia Iuridica” 1995, t. 28, s. 132 i nast.; W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, art. 235, s. 24–25.

37 Określenia takiego użył W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 235, s. 24 i n.

możliwość podjęcia inicjatywy ustrojodawczej (jak też ustawodawczej) przez izbę drugą w głosowaniu tajnym, które w Senacie zarezerwowane jest tylko dla rozstrzygnięcia spraw personalnych. Wnosząc projekt, wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem. Rozpatrywanie projektów ustaw odbywa się w trzech czytaniach. Należy w związku z tym przyjąć, że w tej samej procedurze rozpatrywane powinny być projekty ustaw zmieniających konstytucję. Oznacza to, że wnioskodawca, do czasu zakończenia drugiego czytania, może wycofać wniesiony przez siebie projekt. Przy czym wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej złożony przez co najmniej 10 senatorów uważa się za wycofany również wówczas, gdy liczba senatorów popierających wniosek jest mniejsza niż 10. Zgodnie z regulacją regulaminową Marszałek Senatu kieruje projekt ustawy do właściwych komisji, w tym do Komisji Ustawodawczej, która z uwagi na przedmiot spraw jej powierzonych wydaje się tu właściwa³⁸. Pierwsze czytanie przeprowadza się nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia doręczenia senatorom projektu ustawy. Zawiadomienie o posiedzeniu komisji doręcza się wszystkim senatorom nie później niż na 7 dni przed posiedzeniem. Komisje po rozpatrzeniu projektu ustawy przygotowują, w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące, wspólne sprawozdanie, w którym przedstawiają wniosek o: przyjęcie projektu bez poprawek, przyjęcie projektu z poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu lub odrzucenie projektu. Przewodniczący komisji mogą wystąpić do Marszałka Senatu o przedłużenie 14-dniowego terminu. Sprawozdanie komisji przedstawia na posiedzeniu Senatu wybrany z ich składu senator sprawozdawca. Drugie czytanie projektu ustawy obejmuje: przedstawienie Senatowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy, przeprowadzenie dyskusji oraz zgłaszanie wniosków. Kończy się ono skierowaniem projektu ustawy do komisji w celu ustosunkowania się do zgłoszonych w toku dyskusji wniosków. Jeżeli w trakcie dyskusji nikt nie złoży wniosku przeciwnego do wniosku przedstawionego przez komisję w sprawozdaniu, Senat przystępuje niezwłocznie do trzeciego czytania, które obejmuje: przedstawienie Senatowi dodatkowego sprawozdania komisji, jeżeli projekt był skierowany do komisji po drugim czytaniu, i głosowanie. Uchwałę o wniesieniu inicjatywy ustawodawczej (ustrojodawczej) Marszałek Senatu przekazuje Marszałkowi Sejmu, o czym zawiadamia Prezesa Rady Ministrów.

38 Przedmiotem działania komisji są: ogólna problematyka legislacyjna i spójności prawa, rozpatrywanie zmian Konstytucji, regulacji kodeksowych, inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych Senatu, analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i podejmowanie działań ustawodawczych mających na celu wykonanie wyroków TK.

Z postanowień art. 235 Konstytucji wynika, że po skierowaniu projektu ustawy o zmianie Konstytucji do Sejmu pierwsze czytanie może odbyć się nie wcześniej niż 30. dnia od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy. Ustawę o zmianie Konstytucji uchwała Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Następnie przekazywana jest ona do Senatu, który uchwała taką ustawę bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Senat jest zobowiązany do podjęcia czynności zmierzających do przyjęcia lub odrzucenia ustawy w ciągu 60 dni. Przy czym termin ten liczony jest od dnia uchwalenia ustawy przez Sejm, a nie od dnia przekazania jej Marszałkowi Senatu. Zmiana Konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm, a następnie przez Senat. Tym samym izba druga nie może wprowadzać do tekstu ustawy przyjętej przez Sejm żadnych zmian³⁹. Oznacza to, że bez zgody Senatu zmiana nie może zostać uchwalona, czyli *de facto* ostatnie słowo należy właśnie do izby drugiej, a Sejm nie ma żadnej prawnej możliwości „przełamania” stanowiska Senatu⁴⁰. Słusznym wydaje się wniosek prezentowany w polskiej literaturze przedmiotu, że pozycja Senatu w przypadku realizacji funkcji ustrojodawczej jest mocniejsza niż w przypadku zwykłej procedury ustawodawczej⁴¹. Skoro brak zgody Senatu oznacza niepowodzenie całej procedury, tym samym wzmocniona została rola Senatu jako „izby refleksji”.

Ustrojodawca przyznał szczególną ochronę przepisom zamieszczonym w rozdziałach I, II i XII Konstytucji. Uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej wskazane unormowania może odbyć się nie wcześniej niż 60. dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy. Ponadto może zostać w tej sprawie przeprowadzone referendum ogólnokrajowe. Jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII, podmioty, którym przysługuje inicjatywa wniesienia projektu ustawy o zmianie Konstytucji, a więc także izba druga, mogą zażądać, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie podmioty te zwracają się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się

39 Por. m.in. S. Bożyk, *Konstytucyjne podstawy postępowania ustawodawczego w Sejmie*, [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 567.

40 S. Bożyk, J. Kowalewska, *Udział Senatu RP...*, s. 54.

41 W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 235, s. 50.

większość głosujących⁴². Należy zgodzić się z poglądem prezentowanym przez Piotra Zientarskiego, według którego funkcja ustrojodawcza Senatu jest ściśle powiązana z kompetencją izby do żądania przeprowadzenia referendum zatwierdzającego zmiany w Konstytucji⁴³.

Po zakończeniu postępowania, bez względu czy w następstwie referendum, czy bez jego przeprowadzenia, Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi Rzeczypospolitej uchwaloną ustawę do podpisu. Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa o zmianie Konstytucji nie podlega wetu Prezydenta RP ani nie może być przedmiotem prezydenckiego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

Wnioski

Artykuł 10 ust. 2 Konstytucji wskazuje Sejm i Senat jako organy władzy ustawodawczej, wyznaczając im tym samym określone miejsce wśród naczelných organów państwowych. Jednocześnie przepis ten, w odniesieniu do struktury polskiego parlamentu, przyjmuje zasadę dwuizbowości. Nie wprowadza on jednak zasady równouprawnienia obu izb parlamentu, utrzymując model dwuizbowości asymetrycznej, który nawiązuje do tradycji polskiego parlamentaryzmu⁴⁴. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 lutego 1999 r.⁴⁵, w którym znalazło się stwierdzenie, że „Konstytucja z 1997 r. utrzymała model dwuizbowości niesymetrycznej, w którym Senat jest wprawdzie elementem władzy ustawodawczej, ale jego zakres działania i kompetencje nie są identyczne z zakresem działania i kompetencjami Sejmu”. Kilka lat później Trybunał Konstytucyjny zmodyfikował swoje stanowisko i w wyroku z dnia 12 stycznia 2005 r.⁴⁶ zaprezentował pogląd, że Sejm i Senat powinny być traktowane, przynajmniej w zakresie realizacji funkcji ustawodawczej, jako dwie równoprawne izby polskiego parlamentu. Takie stanowisko sądu konstytucyjnego spotkało się

42 Szerzej S. Służałek, *Instytucja referendum zatwierdzającego zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3, s. 52–58.

43 P. Zientarski, *Kierunki zmian funkcji Senatu RP*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014, s. 70.

44 M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003, s. 42 i nast.

45 K 25/98, OTK 1999, nr 2, poz. 23.

46 K 24/04, OTK-A 2005, nr 1, poz. 3.

z uzasadnioną krytyką w doktrynie prawa konstytucyjnego⁴⁷. I choć Senat RP, podobnie jak Sejm, reprezentuje Naród, to z treści obowiązujących przepisów ustawy zasadniczej oraz praktyki jej stosowania możemy wnioskować o nierównoprawnej pozycji izb, co dostrzegamy także w związku z realizacją przez izbę drugą funkcji ustrojodawczej.

Realizowana w Senacie procedura rozpatrywania ustawy o zmianie Konstytucji uchwalonej przez Sejm jest zbliżona do trybu postępowania nad projektami ustaw. Jednak regulacja art. 235 Konstytucji wyklucza możliwość wprowadzania senackich poprawek do ustawy. Pozytywnie ocenić należy ograniczenie do 60 dni terminu na podjęcie decyzji przez izbę drugą. Ograniczenie takie uniemożliwia przeciąganie w nieskończoność procedowania nad ustawą o zmianie Konstytucji. Senat ma do wyboru tylko dwa alternatywne wyjścia: uchwalić ustawę, godząc się na brzmienie określone przez izbę, lub nie uchwalić ustawy, co uniemożliwi zmianę ustawy zasadniczej. Krytycznie ocenić należy zgłoszony postulat, że „istotną zmianą w procedurze zmiany konstytucji powinno zostać przyznanie Senatowi funkcji decydowania o treści zmian w konstytucji. W znowelizowanej procedurze Sejmowi przysługiwałoby jedynie prawo odrzucenia lub zaakceptowania senackiej inicjatywy projektu ustawy o zmianie konstytucji, wobec czego izba II również zostałaby uprawniona do wiążącego kształtowania treści ustaw zmieniających konstytucję. Wyposażenie Senatu w kompetencję nie tylko wyrażenia poparcia lub dezaprobaty, ale również wnoszenia wiążących w treści ustaw zmieniających konstytucję bez wątplenia przyczyniłoby się do wzrostu znaczenia Senatu w ustroju RP⁴⁸. Nietrudnym jest wyobrazić sobie taki układ sił politycznych w Sejmie (odmienny niż w Senacie), który uzyskałby wymaganą większość do przegłosowania poprawek zgłoszonych przez izbę drugą, co *de facto* spowodowałoby osłabienie pozycji Senatu.

Czy rzeczywiście konieczne jest dokonanie zmian w obowiązujących przepisach, by wzmocnić drugą izbę? W ocenie autora w tym celu należy wykorzystać te rozwiązania, które już obowiązują. Pomocnym wydaje się art. 60 Regulaminu Senatu, zgodnie z treścią którego w posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć posłowie, przedstawiciele Rady Ministrów i organów administracji rządowej, a także wybrani w Rzeczypospolitej Polskiej posłowie do Parlamentu Europejskiego

47 Zob. m.in. M. Dobrowolski, *Glosa do wyroku TK z dnia 12 stycznia 2005 r. (sygn. akt K 24/04)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 143 i nast. oraz J. Szymanek, *Dwuizbowość parlamentu RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, nr 2, s. 129 i nast.

48 P. Zientarski, *Kierunki zmian...*, s. 82.

(ust. 2). Tym samym nic nie stoi na przeszkodzie, by w tworzeniu projektu ustawy o zmianie Konstytucji w Senacie uczestniczyli przedstawiciele Sejmu. Opracowanie wspólnego projektu mogłoby zagwarantować pozytywne zakończenie procedury. O ile przepisy stwarzają taką możliwość, to niestety trafna wydaje się opinia Marzeny Laskowskiej która stwierdza, że „(...) należało spodziewać się, iż brak oficjalnych instrumentów gwarantujących Senatowi wpływ na treść nowelizacji (...) będzie rekompensowany w praktyce jakąś formą współdziałania obydwu izb parlamentu, tak by w drodze negocjacji doprowadzić do kompromisowych, akceptowalnych przez nie rozwiązań. Rzeczywistość nie zbiegła się jednak z tymi oczekiwaniami”⁴⁹. Pozostaje mieć nadzieję, że możliwym jest jeszcze w przyszłości działanie na zasadzie współpracy, a nie konkurencyjności między obiema izbami polskiego Parlamentu.

49 M. Laskowska, *Tryb zmiany konstytucji w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem nowych elementów proceduralnych i praktyki)*, [w:] *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2010, s. 152.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 18, poz. 71 ze zm.).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst pierwotny Dz.U. Nr 33, poz. 232; tekst jedn. Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101).
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (tekst jedn. M.P. z 2018 r. poz. 846 ze zm.).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 336 ze zm.).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2021 r. poz. 483 ze zm.).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 61, poz. 251).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 851).

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 r., K 25/98, OTK 1999, nr 2, poz. 23.
- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 r., K 24/04, OTK-A 2005, nr 1, poz. 3.

Literatura

- Ajnenkiel Andrzej, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001.
- Bałaban Andrzej, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2005.
- Banaszak Bogusław, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
- Bień-Kacała Agnieszka, *Rewizja czy zmiana konstytucji? (Charakter prawny nowelizacji konstytucji z 1989 r.)*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2010, t. VII.
- Biszyga Andrzej, Wojtczak Daniel, *Teoretyczne i komparatystyczne uwagi o trybie zmiany konstytucji i jej preambuły*, https://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89824/PDF/03_A_Biszyga_D_Wojtczak_Teoretyczne_i_komparatystyczne_uwagi_o_trybie_zmiany_konstytucji.pdf.
- Bożyk Stanisław, *Konstytucyjne podstawy postępowania ustawodawczego w Sejmie*, [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesa. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.
- Bożyk Stanisław, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierzchowski, Białystok 1996.
- Bożyk Stanisław, Kowalewska Joanna, *Udział Senatu RP w realizacji funkcji ustrojodawczej parlamentu*, [w:] *Ustrojowoprawny charakter Senatu RP na euroamerykańskim tle i postulaty zmian*, red. M. Bartoszewicz, A. Biszyga, P. Kuczma, Toruń 2020.
- Chruściak Ryszard, Osiatyński Wiktor, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001.
- Dobrowolski Marek, *Glosa do wyroku TK z dnia 12 stycznia 2005 r. (sygn. akt K 24/04)*, „*Przegląd Sejmowy*” 2005, nr 3.
- Dobrowolski Marek, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.
- Grabowski Radosław, *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013.
- R. Grabowski, S. Grabowska, *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, 2008, s. 13–18
- Jarosz Zdzisław, *Problem dwuizbowości parlamentu w przyszłej Konstytucji RP*, „*Przegląd Sejmowy*” 1995, nr 1.
- Jaworski Władysław L., *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921.
- Komarnicki Waclaw, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922.
- Komarnicki Waclaw, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, reprint dzieła opublikowanego w Wilnie w 1937 r., Kraków 2006.
- Laskowska Marzena, *Tryb zmiany konstytucji w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem nowych elementów proceduralnych i praktyki)*, [w:] *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2010.
- Ludwikowski Rett R., *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.
- Mojak R., *Proces tworzenia Konstytucji III Rzeczypospolitej Polskiej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce w latach 1989–1997 (geneza, przesłanki oraz uwarunkowania społeczno-polityczne przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.)*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015.

- Rogowski Stanisław, *Nowelizacje konstytucji z 22 lipca 1952 r. w latach 1989–1991*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2009, t. XII, https://repozytorium.ka.edu.pl/bitstream/handle/11315/27837/ROGOWSKI_Nowelizacje_konstytucji_z_22_lipca_1952_2009.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Sarnecki Paweł, *Inicjatywa ustawodawcza Senatu*, „Studia Iuridica” 1995, t. 28.
- Sarnecki Paweł, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1995.
- Skotnicki Krzysztof, *Organizacja Sejmu i tryb uchwalania ustaw*, <https://konstytucyjne.home.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2018/12/K.-Skotnicki-Organizacja-Sejmu-i-tryb-uchwalania-ustaw.pdf>.
- Służalek Sebastian, *Instytucja referendum zatwierdzającego zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 3.
- Sokolewicz Wojciech, *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6.
- Sokolewicz Wojciech, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Stawrowski Zbigniew, *Aksjologia i duch Konstytucji III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
- Szymanek Jarosław, *Dwuizbowość parlamentu RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, nr 2.
- Szymanek Jarosław, *Zabezpieczenie konstytucji przed zmianą konstytucji*, „Prawo i Polityka” 2015, t. 6.
- Zaleśny Jacek, *Tworzenie Konstytucji z 1997 roku. Przejaw kooperacji czy rywalizacji elit politycznych?*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6.
- Zientarski Piotr, *Kierunki zmian funkcji Senatu RP*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014.

Rola parlamentu w kontroli konstytucyjności tworzonego prawa

Zasadność parlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa

Jednym z najważniejszych obowiązków wszystkich organów państwowych jest przestrzeganie Konstytucji. Nie budzi to wątpliwości w świetle wprost zapisanej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ zasady, zgodnie z którą „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Już sam ten przepis zobowiązuje również parlament do przestrzegania Konstytucji w procesie stanowienia prawa². Jak wskazuje Andrzej Szmyt, podstawowym założeniem legislacyjnym jest obowiązek zorganizowania procesu ustawodawczego w taki sposób, aby był on zgodny z Konstytucją i nie prowadził do uchwalania aktów normatywnych obarczonych niekonstytucyjnością³. Istotną rolę parlamentu w procesie kontroli konstytucyjności prawa podkreśla również Piotr Radziejewicz, wskazując, iż niezależnie od funkcjonowania pozaparlamentarnych form kontroli konstytucyjności prawa (dokonywanej co do zasady przez organy władzy sądowniczej), kontrola parlamentarna traktowana powinna być jako samodzielna

* Dr hab. Anna Rytel-Warzocho, prof. UG – Uniwersytet Gdański, ORCID 0000-0001-8972-4088.

1 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

2 Zob. E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994, s. 22; Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 169; S. Bożyk, *Konstytucja jako podstawowe źródło prawa konstytucyjnego*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2008, s. 46.

3 A. Szmyt, *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock 1–3 czerwca 2006 roku*, red. M. Granat, Warszawa 2007, s. 112 i nast.

instytucja prawna, która z jednej strony uzupełnia kontrolę pozaparlamentarną, a z drugiej strony ma względem niej charakter uprzedni, gdyż jej przedmiotem są akty normatywne lub projekty tych aktów, których treść nie zyskała jeszcze ostatecznego kształtu⁴. Niewątpliwie etap dokonywania kontroli zgodności prawa z Konstytucją, a więc etap parlamentarnych prac nad projektem ustawy poprzedzający jej wejście w życie, zawiera w sobie znaczny potencjał pozwalający prewencyjnie zapobiegać skutkom wejścia w życie, a następnie stosowania przepisów niezgodnych z Konstytucją. Bardziej sceptycznie do skuteczności kontroli parlamentarnej podchodził Eugeniusz Zwierzchowski, wskazując: „parlamente bez względu na rodzaj stosowanych rozwiązań proceduralnych nie są w stanie skutecznie działać w sferze badania konstytucyjności ustawodawstwa”⁵. Rozwiązania ustrojowe, które w bezpośredni lub pośredni sposób mają na celu kontrolę tworzonego prawa pod kątem jego zgodności z Konstytucją już na etapie jego tworzenia, są jednym z elementów demokratycznego państwa, którego ustroj opiera się na rządach prawa⁶. Pomimo prezentowanych w doktrynie argumentów kwestionujących znaczenie parlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa⁷, uważam, iż przyjęcie odpowiednich mechanizmów w ramach postępowania ustawodawczego może wydatnie przyczynić się do jakości stanowionego prawa, niezależnie od modelu sądowej kontroli konstytucyjności prawa w danym państwie (powołania jednego

4 P. Radziewicz, *Wprowadzenie*, [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziewicz, Warszawa 2015, s. 7 i nast. Zob. także K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 12; J. Jaskiernia, *Instytucjonalne aspekty kontroli zgodności projektów ustaw z Konstytucją w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 142 i nast.

5 E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 22.

6 Parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa (przede wszystkim jako forma wyłączna) charakterystyczna była również dla państw komunistycznych, w tym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, których ustroj opierał się na zasadzie jednolitości władzy i przewodniej roli parlamentu. Mając na uwadze okoliczności polityczne, w których państwa te funkcjonowały, kontrola ta miała jednak wyłącznie fasadowy charakter. W ówczesnej doktrynie wręcz wprost wskazywano, że to „kierownicza rola partii” posiadającej faktyczną władzę jest rzeczywistym gwarantem konstytucyjności tworzonego prawa – zob. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1967, s. 241.

7 Np. zarzut, że kontrola parlamentarna dokonywana jest co do zasady przez niefachowe gremia, a dokonywane analizy są pobieżne. Argumenty te przedstawia R. Piotrowski, *Parlamentarna kontrola konstytucyjności aktów normatywnych*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997, s. 110 i nast.

wyspecjalizowanego sądu konstytucyjnego lub przyjęcia rozproszonej kontroli, w której sądy mogą dokonywać oceny konstytucyjności prawa w procesie stosowania prawa).

Niemniej jednak parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa (a więc *de facto* samokontrola czy autokontrola parlamentu⁸) najsilniej zakotwiczona jest w tych państwach, w których szczególną rolę ustrojową odgrywa zasada suwerenności parlamentu, co generuje trudności w zakresie uzasadnienia możliwości kontroli stanowionego przez parlament prawa przez organy spoza władzy ustawodawczej, a tym bardziej w zakresie aprobaty dla uchylania aktów parlamentu z uwagi na ich niezgodność z konstytucją. Zasadnicza różnica między suwerennością parlamentarną a supremacją konstytucyjną polega bowiem na tym, gdzie leży ostateczna władza stanowienia prawa. W przypadku prymatu zasady suwerenności parlamentu jest to władza ustawodawcza, a organ ustawodawczy, mając nadrzędną pozycję w stosunku do pozostałych organów władzy, co do zasady ma wyłączność w zakresie zmieniania lub uchylania wszelkich obowiązujących aktów prawnych, w tym również konstytucji. W państwach tych na parlamencie spoczywa zatem główny ciężar odpowiedzialności nie tylko za jakość tworzonego prawa, ale również za jego tworzenie w duchu i w zgodzie z ustawą zasadniczą.

W badaniu konstytucyjności uchwalanego prawa w procedurze ustawodawczej parlamentów charakteryzujących się dwuizbowością nierównorzędną dostrzegam potencjalny argument uzasadniający i realnie wzmacniający ustrojową zasadność istnienia izby drugiej. Polskie doświadczenia ostatniej kadencji, o których będzie mowa w dalszej części tego opracowania, są wartościowym argumentem na rzecz tej tezy. Zanim jednak przejdę do przedstawienia podstawowych mechanizmów kontrolowania zgodności projektów ustaw i ustaw na etapie postępowania ustawodawczego w świetle obowiązujących regulaminów izb polskiego parlamentu, dokonam syntetycznego przeglądu rozwiązań konstytucyjnych i regulaminowych występujących w tych państwach, w których parlamentarna kontrola konstytucyjności prawa jest najbardziej rozwinięta. Stworzy to stosowną perspektywę porównawczą do oceny polskich rozwiązań.

8 Sytuacja, w której organ państwowy sam dokonuje kontroli legalności i konstytucyjności tworzonego przez siebie prawa, nazywana jest też „kontrolą polityczną” – zob. G.F. de Andrade, *Comparative constitutional law: judicial review*, „University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law” 2001, vol. 3.

Wybrane mechanizmy z zakresu parlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa

Naturalnym rozwiązaniem w przypadku parlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa jest powierzenie kompetencji w tym zakresie organom wewnętrznym parlamentu. Pierwszym organem, który zapoznaje się z projektem ustawy po jego wniesieniu, jest przewodniczący parlamentu i jemu często przypisane są określone kompetencje w zakresie kontroli zgodności projektu z konstytucją. W niektórych państwach, jak w Szwecji, rola przewodniczącego Izby (*talmana*) w tym zakresie, określona w rozdziale 2 art. 9 Aktu o Riksdagu⁹, jest szczególnie istotna¹⁰. Po pierwsze, to przewodniczący parlamentu (Riksdagu) jest podmiotem, na którego ręce składane są projekty ustaw, w związku z czym dokonuje on ich wstępnej kontroli, zarówno formalnej, jak i merytorycznej. W ramach tej drugiej przewodniczący dokonuje również wstępnej oceny zgodności proponowanych rozwiązań ustawowych z przepisami konstytucji. Uprawnienia przyznane przewodniczącemu Riksdagu w tym zakresie są daleko idące, gdyż w przypadku gdy uzna on, że przepisy złożonego projektu są sprzeczne z przepisami konstytucyjnymi, może odmówić nadania biegu inicjatywie. Decyzję tę może podjąć więc samodzielnie, bez konieczności zasięgnięcia opinii dodatkowych gremiów, przy czym zawsze konieczne jest przedstawienie uzasadnienia. W szwedzkiej praktyce ustrojowej nie zdarzyło się jeszcze, aby przewodniczący Riksdagu z powyższego uprawnienia skorzystał. Mając jednak na uwadze, iż funkcja ta pełniona jest zawsze przez przedstawiciela partii rządzącej¹¹, aby zabezpieczyć się przed ewentualnym nadużywaniem powyższej możliwości dla celów czysto politycznych, decyzja *talmana* może zostać wzruszona. Na wniosek parlamentarzystów odrzucony przez *talmana*

9 Riksdagsordning, Svensk författningssamling 2014:801, tekst dostępny na stronie szwedzkiego parlamentu: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/riksdagsordning-2014801_sfs-2014-801 [dostęp: 16.08.2022].

10 Co wiązać należy ze szczególną pozycją ustrojową przewodniczącego parlamentu w Szwecji. Jest to najwyższej rangi urząd, na który obywatel Szwecji może zostać wybrany. W hierarchii organów państwowych zajmuje pozycję zaraz z królem będącym głową państwa, ale przed premierem.

11 Przy czym zasadą jest, że w wykonywaniu swoich zadań przewodniczący Riksdagu jest niezależny, nie bierze udziału w pracach Riksdagu związanych z polityką – nie uczestniczy w pracach komisji parlamentarnych ani nie bierze udziału w dyskusjach i, co do zasady, głosowaniach w Izbie (na jego miejsce do wykonywania tych obowiązków wybierany jest zastępca). Zob. A. Rytel-Warzocho, *Pozycja ustrojowa przewodniczącego szwedzkiego parlamentu*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 192 i nast.

projekt trafia do Komisji Konstytucyjnej, która ostatecznie przesądza o jego zgodności z konstytucją. Jeśli Komisja uzna, że niekonstytucyjność nie zachodzi, przewodniczący Riksdagu zobligowany jest nadać inicjatywie bieg.

Inną możliwością jest kontrola dokonywana przez prezydium izby parlamentarnej. Przykład takiego rozwiązania znajdujemy w hiszpańskiej procedurze ustawodawczej. Projekty i wnioski ustawodawcze muszą bowiem zostać poddane procedurze badania ich dopuszczalności (*admisión a trámite*) przez Prezydium Kongresu Deputowanych (*Mesa del Congreso*), a senackie wnioski ustawodawcze przechodzą analogiczną procedurę w Senacie. Jest to warunkiem nadania im dalszego biegu. Podjęcie rozstrzygnięcia w zakresie ich dopuszczalności przez prezydium (w Kongresie lub w Senacie) polega na kontroli ich zgodności z wymogami formalnymi oraz, co istotne z punktu widzenia tego opracowania, również na ograniczonym badaniu ich zgodności z prawem, przy czym prezydium może zdecydować o ich niedopuszczalności tylko wtedy, gdy ich sprzeczność z prawem lub niekonstytucyjność w sensie materialnym lub kompetencyjnym będzie oczywista¹².

W większości państw główną rolę w badaniu zgodności procedowanych przepisów z konstytucją odgrywają wyspecjalizowane w tym zakresie komisje parlamentarne, w niektórych porządkach prawnych traktowane wręcz jako substytut sądu konstytucyjnego¹³. Przykładem może być Komisja Konstytucyjna Eduskunty (*Perustuslakivaliokunta*), która swoje bezpośrednie umocowanie ma w § 74 Konstytucji Republiki Finlandii z 1999 r.¹⁴ Przepis ten stanowi, że komisja ta publikuje stanowiska dotyczące konstytucyjności projektów ustaw i innych spraw do niej przekazanych, jak również stosunku tych przedłożeń do międzynarodowych aktów dotyczących praw człowieka. Komisja Konstytucyjna, jako organ wewnętrzny fińskiego parlamentu, składa się z jego członków, jednak przed podjęciem decyzji w danej sprawie zwraca się ona po opinię

12 Wyrok hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 1994 r., STC 76/1994, a także wyrok hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 2016 r., STC 10/2016. Warto jednak zaznaczyć, że w kilku orzeczeniach hiszpański Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że zadanie Prezydium powinno się ograniczać wyłącznie do kontroli formalnej.

13 Zob. J. Lavapuro, T. Ojanen, M. Scheinin, *Rights-based constitutionalism in Finland and the development of pluralist constitutional review*, „International Journal of Constitutional Law” 2011, vol. 9, nr 2, s. 510.

14 Konstytucja Republiki Finlandii (Suomen perustuslaki) z dnia 11 czerwca 1999 r., aktualny tekst w języku fińskim: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> [dostęp: 16.08.2022].

do ekspertów z zakresu prawa konstytucyjnego i innych dziedzin¹⁵. Silną pozycję w zakresie kontroli konstytucyjności aktów procedowanych przez parlament posiada również Komisja Konstytucyjna Szwedzkiego Riksdagu (*Konstitutionsutskottet*), Komisja Konstytucyjna Izby Lordów (*House of Lords Select Committee on the Constitution*)¹⁶, czy Komisja Kontroli i Spraw Konstytucyjnych norweskiego Stortingu (*Kontroll- og konstitusjonskomiteen*).

Kolejnym rozwiązaniem, które stanowi raczej uzupełnienie powyższych mechanizmów niż ich alternatywę, jest powołanie specjalnego organu pozaparlamentarnego o opiniodawczo-doradczym charakterze i wyspecjalizowanym składzie. Przykładem takiego organu może być szwedzka Rada Prawa (*Lagrådet*), która na mocy par. 20–22, rozdziału 8 Aktu o Formie Rządu z 1974 r.¹⁷, odnoszącego się do procesu legislacyjnego, powołana została w celu opiniowania projektów ustaw. W jej skład wchodzi czynni i emerytowani sędziowie najwyższych szwedzkich sądów – Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Administracyjnego. Rada wydaje opinie w sprawie konstytucyjności projektów ustaw na wniosek rządu (zanim rządowy projekt ustawy zostanie wniesiony pod obrady parlamentu) lub na wniosek komisji parlamentarnej, przy czym uzyskanie opinii w wymienionych w par. 21 sprawach co do zasady jest obligatoryjne. Pomimo że opinie Rady Prawa formalnie nie mają charakteru wiążącego, a jedynie opiniodawczy¹⁸, w praktyce nie zdarza się, aby nie były one respektowane przez rząd czy parlament¹⁹.

Konstytucyjne umocowanie ma również Rada Legislacyjna w Rumunii (*Consiliul Legislativ*), która od szwedzkiej rady różni się

15 Szerzej na temat składu i praktyki działania Komisji Konstytucyjnej Eduskunty zob. A. Ryteł-Warzocho, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa w Polsce na tle państw europejskich. Studium z prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 2019, s. 79 i nast.

16 Szerzej P. Popelier, *Management of Legislation*, [w:] *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*, red. U. Karpen, H. Xanthako, Oxford–Portland 2017, s. 61.

17 Akt o Formie Rządu (*Regeringsform*) uchwalony w dniu 28 lutego 1974 r. jest jednym z czterech aktów składających się na szwedzką konstytucję; aktualna wersja uwzględniająca nowelizację z 2018 r. dostępna jest na stronie szwedzkiego parlamentu Riksdagu: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningsamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152 [dostęp: 16.08.2022].

18 Ustawa o Radzie Prawa stanowi, że „opinie Rady są wiążące w tym sensie, iż odstępianie od niej wymaga szczególnego powodu”; Lag (2003:333) om Lagrådet, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningsamling/lag-2003333-om-lagradet_sfs-2003-333 [dostęp: 16.08.2022].

19 O szwedzkiej Radzie Prawa zob. szerzej S. Sagan, *Postępowanie ustawodawcze w Królestwie Szwecji*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993, s. 235 i nast.

przede wszystkim składem. W świetle art. 79 Konstytucji Rumunii z 1991 r.²⁰, Rada ta jest specjalistycznym organem doradczym parlamentu, opiniującym projekty aktów normatywnych pod kątem systematyzowania, ujednolicania i koordynacji całego ustawodawstwa. W jej skład wchodzi Przewodniczący Rady w randze ministra i przewodniczący sekcji (prawa publicznego, prawa prywatnego, oficjalnego rejestru ustawodawstwa i dokumentacji) w randze wiceministra, powoływani przez parlament większością głosów na posiedzeniu wspólnym obu izb, natomiast personel Rady składa się z doradców i ekspertów. Rada Legislacyjna wydaje opinie w przedmiocie projektów ustaw na wniosek rządu, członków parlamentu, jak również przewodniczącego komisji parlamentarnej właściwej do rozpatrzenia danego projektu²¹.

W Bułgarii opinie na temat projektów ustaw procedowanych przez parlament wydaje Rada Konsultacyjna ds. Legislacji (*Консултативен съвет по законодателството*). W jej skład wchodzi prawnicy z udokumentowanym doświadczeniem zawodowym lub dorobkiem naukowym w dziedzinie prawa (profesorowie, sędziowie, adwokaci i wysocy urzędnicy państwowi). Powołanie członków Rady, jak również dokonywanie zmian w składzie, należy do uprawnień Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego, który może dokonać tego z własnej inicjatywy lub na wniosek Przewodniczącego Rady, natomiast prawną podstawę jej działania stanowi uchwała Prezydium Zgromadzenia Narodowego określająca jej organizację, skład i zakres działania²².

Funkcje pozaparlamentarnego organu doradczego parlamentu w zakresie konstytucyjności projektów ustaw będących przedmiotem prac ustawodawczych pełnią również funkcjonujące w krajach Beneluksu, we Francji oraz we Włoszech Rady Stanu²³.

20 Konstytucja Rumunii (*Constituția României*) z dnia 21 listopada 1991 r., aktualny tekst w języku rumuńskim i angielskim: <https://www.presidency.ro/en/the-constitution-of-romania> [dostęp: 16.08.2022].

21 Szerzej: J. Falski, *Rada Legislacyjna w Rumunii*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 6, s. 57 i nast.; Legislative Council – Brief History, Legal framework, Organisation, Functioning, <http://86.105.216.122:83/en/> [dostęp: 16.08.2022].

22 <https://www.parliament.bg/bg/advisory-board> [dostęp: 16.08.2022].

23 Szerzej: A. Rytel-Warzocho, *Prewencyjna kontrola...*, s. 91 i nast.; M. van Damme, *The Council of State: Institution on the Junction of the Three Traditional Powers of the State*, [w:] *The Principle of Equality: A South African and Belgian Perspective*, red. J.V. Lanotte, J. Sarkin, Y. Haeck, Antwerpen–Apeldoorn 2001, s. 74.

Aktualny stan parlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa w Polsce

Zasygnalizowane powyżej mechanizmy kontroli parlamentarnej występujące w państwach obcych aranżują stosowne tło porównawcze polskim rozwiązaniom normatywnym z zakresu parlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej na etapie prac ustawodawczych oraz ich wykorzystaniu. To, że polska Konstytucja z 1997 r. przyjęła sądowy model kontroli konstytucyjności prawa, przyznając podstawowe znaczenie w tym zakresie Trybunałowi Konstytucyjnego, „nie zwolniło organów prawodawczych, a w szczególności Sejmu, od obowiązku kontroli zgodności z Konstytucją tworzonego przez nie prawa”²⁴.

Przede wszystkim należy jednak wskazać, iż w Polsce nie został nigdy powołany wyspecjalizowany organ wewnętrzny parlamentu, którego zadaniem byłoby dokonywanie kontroli konstytucyjności przepisów ustawowych na etapie procedury ustawodawczej, pomimo że propozycje takie zgłaszane były przez doktrynę²⁵. Obecnie obowiązujący Regulamin Sejmu²⁶ przewiduje wyraźnie kompetencję do dokonania oceny projektu ustawy również co do jego zgodności z Konstytucją tylko w jednym przypadku, a mianowicie na etapie dokonywanej przez Marszałka Sejmu wstępnej kontroli projektów. W świetle art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu: „projekty, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej. Komisja może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu”. Przepis ten wprowadzony został do Regulaminu Sejmu już na początku lat 90. (choć później był kilkakrotnie modyfikowany) jako odpowiedź na przyjęcie przez Sejm w dniu 28 maja 1992 r. uchwały lustracyjnej²⁷, uznanej

24 Orzeczenie TK z dnia 23 listopada 1993 r., K 5/93, OTK 1993, nr 2, poz. 39.

25 Zob. J. Jaskiernia, *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej*, Warszawa 1994, s. 41; K. Działocha, *O potrzebie ustanowienia służb konstytucyjnych w naczelnym organach RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1995, nr 244, s. 27 i nast.; J. Mordwiłko, *W przedmiocie postulatu utworzenia w Sejmie „służby konstytucyjnej”*, „Biuletyn Ekspertyz i Opinii Prawnych” 1996, nr 3, s. 18 i nast.

26 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2021 r. poz. 483 ze zm.).

27 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 1992 r. (M.P. Nr 16, poz. 116).

przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodą z Konstytucją²⁸. Niestety ani Prezydium Sejmu, ani komisje sejmowe nie są przepisami regulaminowymi literalnie motywowane do kontroli zgodności procedowanych projektów ustaw z Konstytucją (tymczasem są zobowiązane do badania braku sprzeczności z prawem UE – zob. np. art. 42 ust. 4 Regulaminu Sejmu).

Regulamin Senatu²⁹ nie przewiduje mechanizmu kontroli konstytucyjności prawa, który przyznawałby Marszałkowi Senatu uprawnienia analogiczne do kompetencji Marszałka Sejmu. Jednak problem konieczności dokonywania profesjonalnej oceny trafiających do Senatu ustaw i projektów ustaw dostrzeżony został w bieżącej kadencji. W dniu 17 grudnia 2019 r. na mocy uchwały Prezydium Senatu RP Marszałek Senatu powołał Zespół Doradców ds. kontroli konstytucyjności ustaw. Zespół ten działa przy Marszałku Senatu X kadencji jako organ opiniodawczo-doradczy. Do zakresu działania Zespołu należy sporządzanie na zlecenie Marszałka Senatu i Prezydium Senatu opinii w sprawie zgodności z Konstytucją ustaw uchwalonych przez Sejm i przekazanych Senatowi, projektów ustaw wniesionych do Marszałka Senatu oraz ustaw ogłoszonych w Dzienniku Ustaw, w odniesieniu do których istnieją wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. Członkowie zespołu pracują społecznie. Zespół przygotował dotychczas 14 ekspertyz i opinii prawnych w najbardziej aktualnych sprawach, w tym m.in. w sprawie stanu epidemii i wyborów prezydenckich (24.03.2020 r.), nowelizacji ustaw sądowych (28.01.2020 r.), czy zgodności ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji z Konstytucją RP z 1997 r. (21.02.2022 r.). Jednocześnie, niezależnie od prac zespołu, opinie i ekspertyzy w sprawie konstytucyjności procedowanych przez Senat ustaw zlecane są indywidualnym ekspertom.

Należy również odnotować, że w doktrynie zgłaszane były postulaty powołania polskiego odpowiednika rady stanu, czyli organu właściwego w zakresie opiniowania projektów aktów prawnych. Andrzej Zoll, jako Rzecznik Praw Obywatelskich, postulował powołanie Krajowej Rady Legislacyjnej – organu opiniującego rządowe oraz poselskie projekty ustaw. Podobnie kolejny Rzecznik Praw Obywatelskich Janusz

28 Orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OTK 1992, nr 1, poz. 13. Zob. szerzej W. Sadurski, *Rights Before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Dordrecht–Heidelberg–New York–London 2014, s. 355; G. Sanford, *Democratic Government in Poland: Constitutional Politics since 1989*, London 2002, s. 221; J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 240; A. Szmyt, *Badanie dopuszczalności projektu ustawy w trybie art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 12.

29 Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (tekst jedn. M.P. z 2018 r. poz. 846 ze zm.).

Kochanowski proponował powołanie Rady Stanu, której głównym zadaniem byłoby opiniowanie projektów najważniejszych aktów normatywnych. Ta kompetencja obejmowałaby projekty ustaw, w tym zmiany Konstytucji oraz rozporządzeń z mocą ustawy³⁰.

Konkluzje

Przywołane wyżej rozwiązania państw obcych w zakresie badania przez parlament konstytucyjności prawa na etapie jego tworzenia, prowadzą do wniosku, że odpowiednie rozwiązania normatywne kreujące podstawy parlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa, o ile są wykorzystywane prokonstytucyjnie, mogą istotnie wpływać na jakość tworzonego prawa, niezależnie od tego, czy mechanizmy te są traktowane jako podstawowa forma kontroli, tak jak w państwach skandynawskich, czy jedynie będą uzupełniać model kontroli scentralizowanej, w którym o zgodności prawa z Konstytucją rozstrzygają wyspecjalizowane sądy. Również w Polsce w parlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa dostrzegam znaczny potencjał prewencyjny, aczkolwiek aktualnie jest to potencjał jeszcze niewykorzystany. Dokonywanie oceny zgodności aktów prawnych w ramach postępowania ustawodawczego opiera się obecnie na założeniu, iż każdy organ, stanowiąc prawo, zobowiązany jest dbać, aby tworzone przez niego akty normatywne były zgodne z Konstytucją, co jest konsekwencją konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady legalizmu czy zasady nadrzędności Konstytucji. W ramach procesu ustawodawczego brakuje jednak wyspecjalizowanych instrumentów, które by taką kontrolę formalizowały, „przypominając” na poszczególnych etapach prac legislacyjnych o nakazie zgodności z Konstytucją. Przykładowo, o ile wprost nakłada się na komisje obowiązek rozpatrywania projektów ustaw pod kątem ich zgodności z prawem Unii Europejskiej, to nie ma żadnych przepisów, które wprost nakazywałyby ich rozpatrzenie również w aspekcie zgodności z Konstytucją. Szczególną rolę w dbaniu o zgodność z Konstytucją tworzonego prawa odgrywać powinien również Senat, który, dokonując oceny zgodności z Konstytucją uchwalonej przez Sejm ustawy, mógłby umocnić swoją pozycję jako „izba refleksji konstytucyjnej”. Trzeba

30 M. Krzymkowski, *Koncepcja ustanowienia Rady Stanu (w związku z projektem Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego)*, „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego” 2013, nr 13.4, s. 216; P. Sarnacki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, s. 281 i nast.

jednak pamiętać, że na efektywność parlamentarnej kontroli konstytucyjności prawa wpływ będzie mieć nie tylko kształt odpowiednich regulacji prawnych wprowadzonych do regulaminów izb, ale przede wszystkim kultura prawna i wola polityczna parlamentarzystów.

Bibliografia

Akty prawne – prawo polskie

- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (tekst jedn. M.P. z 2018 r. poz. 846 ze zm.).
- Uchwała (lustracyjna) Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 1992 r. (M.P. Nr 16, poz. 116).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2021 r. poz. 483 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Akty prawne – prawo obce

- Akt o Formie Rządu (*Regeringsform*) (Szwecja) z dnia 28 lutego 1974 r., https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152.
- Akt o Riksdagu (Szwecja), *Riksdagsordning*, Svensk författningssamling 2014:801, http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/riksdagsordning-2014801_sfs-2014-801.
- Konstytucja Republiki Finlandii (*Suomen perustuslaki*) z dnia 11 czerwca 1999 r., <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>.
- Konstytucja Rumunii (*Constituția României*) z dnia 21 listopada 1991 r., <https://www.presidency.ro/en/the-constitution-of-romania>.
- Ustawa o Radzie Prawa (Szwecja), Lag (2003:333) om Lagrådet, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2003333-om-lagradet_sfs-2003-333.

Orzecznictwo polskie

- Orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., U 6/92, OTK 1992, nr 1, poz. 13.
- Orzeczenie TK z dnia 23 listopada 1993 r., K 5/93, OTK 1993, nr 2, poz. 39.

Orzecznictwo hiszpańskie

- Wyrok hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 1994 r., STC 76/1994.
- Wyrok hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 2016 r., STC 10/2016.

Literatura

- Andrade Gustavo Fernandes de, *Comparative constitutional law: judicial review*, „University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law” 2001, vol. 3.
- Bożyk Stanisław, *Konstytucja jako podstawowe źródło prawa konstytucyjnego*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2008.
- Czeszejko-Sochacki Zdzisław, *Sądownictwo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2003.
- Damme Marnix van, *The Council of State: Institution on the Junction of the Three Traditional Powers of the State*, [w:] *The Principle of Equality: A South African and Belgian Perspective*, red. J.V. Lanotte, J. Sarkin, Y. Haeck, Antwerpen–Apeldoorn 2001.
- Działocha Kazimierz, *O potrzebie ustanowienia służb konstytucyjnych w naczelnych organach RP*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1995, nr 244.
- Falski Jacek, *Rada Legislacyjna w Rumunii*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 6.
- Jaskiernia Jerzy, *Instytucjonalne aspekty kontroli zgodności projektów ustaw z Konstytucją w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999.
- Jaskiernia Jerzy, *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej*, Warszawa 1994.
- Jaskiernia Jerzy, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999.
- Krzymkowski Marek, *Koncepcja ustanowienia Rady Stanu (w związku z projektem Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego)*, „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego” 2013, nr 13.4.
- Lavapuro Juha, Ojanen Tuomas, Scheinin Martin, *Rights-based constitutionalism in Finland and the development of pluralist constitutional review*, „International Journal of Constitutional Law” 2011, vol. 9, nr 2.
- Mordwiłko Janusz, *W przedmiocie postulatów utworzenia w Sejmie „służby konstytucyjnej”*, „Biuletyn Ekspertyz i Opinii Prawnych” 1996, nr 3.
- Piotrowski Ryszard, *Parlamentarna kontrola konstytucyjności aktów normatywnych*, [w:] *Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1997.
- Popelier Patricia, *Management of Legislation*, [w:] *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*, red. U. Karpen, H. Xanthaki, Oxford–Portland 2017.
- Radziejewicz Piotr, *Wprowadzenie*, [w:] *Kontrola legalności ustawy w Sejmie*, red. P. Radziejewicz, Warszawa 2015.
- Rozmaryn Stefan, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1967.
- Rytel-Warzocho Anna, *Pozycja ustrojowa przewodniczącego szwedzkiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.
- Rytel-Warzocho Anna, *Prewencyjna kontrola konstytucyjności prawa w Polsce na tle państw europejskich. Studium z prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 2019.
- Sadurski Wojciech, *Rights Before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Dordrecht–Heidelberg–New York–London 2014.
- Sagan Stanisław, *Postępowanie ustawodawcze w Królestwie Szwecji*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993.

- Sanford George, *Democratic Government in Poland: Constitutional Politics since 1989*, London 2002.
- Sarnecki Paweł, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013.
- Szmyt Andrzej, *Badanie dopuszczalności projektu ustawy w trybie art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5.
- Szmyt Andrzej, *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego. Materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock 1–3 czerwca 2006 roku*, red. M. Granat, Warszawa 2007.
- Wojtyczek Krzysztof, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.
- Zwierzchowski Eugeniusz, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994.

Źródła internetowe

- Bułgarska Rada Konsultacyjna ds. Legislacji, <https://www.parliament.bg/bg/advisory-board>.
- Legislative Council – Brief History, Legal framework, Organisation, Functioning, <http://86.105.216.122:83/en/>.

Inicjatywa ustawodawcza Senatu w świetle teorii i praktyki

Wprowadzenie

Stanowienie prawa jest wiodącą sferą aktywności izby drugiej polskiego parlamentu. Jej istnienie wyznacza *ratio* istnienia Senatu¹. We współczesnej Polsce inicjatywa ustawodawcza Senatu, obok rozpatrywania ustaw uchwalonych przez Sejm, jest jedną z form partycypacji Senatu w procesie ustawodawczym. Wspomnienia wymaga, że – pomimo podejmowanych prób – w taką kompetencję nie był on wyposażony w międzywojniu (ani w okresie obowiązywania Konstytucji z 17 marca 1921 r.², ani w okresie obowiązywania Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.³). Co więcej, początkowo także w trakcie Okrągłego Stołu nie przewidywano przyznania Senatowi prawa inicjatywy ustawodawczej⁴. W związku z powyższym daje się stwierdzić, że inicjatywa ustawodawcza Senatu nie jest obligatoryjną składową nowoczesnych polskich rozwiązań ustrojowych. Dopiero wzgląd na konstruowanie Senatu jako demokratycznej (bo wybieranej w demokratycznych wyborach) siły nośnej względem niedemokratycznego (kontraktowego) balastu w postaci Sejmu skutkował zmianą podejścia do inicjatywnych kompetencji izby drugiej parlamentu. Zaczęto dostrzegać w niej siłę polityczną demokratycznie uprawomocnioną do uruchamiania procesów zmiany w prawie, z jednocześnie niekwestionowanym przez uczestników okrągłostołowej transakcji politycznej

* Dr hab. Jacek Zaleśny – Uniwersytet Warszawski, ORCID 0000-0002-8231-4454.

1 J. Szymanek, *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005, s. 230–231.

2 Dz.U. Nr 44, poz. 267, ze zm.

3 Dz.U. Nr 30, poz. 227.

4 W. Orłowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–1991. Geneza instytucji*, Warszawa 2009, s. 205.

założeniem, że zgody na dokonanie zmiany w prawie udziela kontraktowy Sejm, a zatwierdza ją staroreżimowy prezydent. Demokratyczny Senat, koegzystując z Sejmem pochodzącym z kontraktowych wyborów, mógł czuć się izbą wyjątkową, predestynowaną do inicjowania zmian prawnych⁵. Ekskluzywne, bo demokratyczne, uprawnienie, dawało mu asumpt do inicjowania wielkiego dzieła modernizacji państwa.

Inicjatywa ustawodawcza Senatu na tle konstytucyjnego ujęcia inicjatywy ustawodawczej

W okresie obowiązywania Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁶, o ile w przypadku inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów czy posłów uznaje się je za ustrojowo oczywiste i niewymagające szerszego uzasadnienia, o tyle tego samego nie można powiedzieć o inicjatywie ustawodawczej Senatu. Choć ma to samo, co inicjatywa rządowa czy poselska, konstytucyjne umocowanie, to wywołuje pytanie o *ratio* jej przyporządkowania Senatowi i zasadność stosowania. Jest tak przede wszystkim ze względu na niejasny ustrojowo, a przy tym akcesoryjny, charakter izby drugiej parlamentu w ramach zaaplikowanego w Polsce bikameralizmu. Konstytucyjnie nierozwiązany w sposób przekonujący motyw funkcji Senatu w systemie ustrojowym państwa ewokuje pytania o sens jego poszczególnych kompetencji i sposób korzystania z nich.

W ujęciu art. 118 Konstytucji przygotowany przez Senat projekt ustawy ma te same cechy, co projekt ustawy wnoszony do Sejmu przez każdy inny podmiot inicjatywy ustawodawczej. Z zastrzeżeniem wyjątków zawartych w Konstytucji RP, Senat nie jest materialnie limitowany⁷. Ograniczenia konstytucyjne odnoszą się do materii na zasadzie wyłączności przyporządkowanej Radzie Ministrów w postaci projektu ustawy budżetowej (ustawy o prowizorium budżetowym).

Podmiotem inicjatywy ustawodawczej jest Senat jako organ władzy publicznej. Wnosi ją jako izba druga parlamentu, czym inicjatywa ustawodawcza Senatu odróżnia się od inicjatywy ustawodawczej

5 J. Szymanek, *Senat RP. Uwagi de lege ferenda*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014, s. 166.

6 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

7 P. Sarnecki, *Inicjatywa ustawodawcza Senatu*, „*Studia Iuridica*” 1995, t. 28, s. 132.

posłów, która jest – jak sama nazwa wskazuje – formułowana przez mandatariuszy, a nie przez izbę poselską. W przypadku Senatu jest to projekt Senatu jako organu władzy państwowej, a nie grupy senatorów czy komisji senackiej⁸. W 1989 r. w ramach Okrągłego Stołu brano pod uwagę wyposażenie w prawo inicjatywy ustawodawczej poszczególnych senatorów. Zasadnie uwzględniono ryzyko wielości senatorskich projektów ustaw wnoszonych do Sejmu⁹, dezorganizujących przez to jego prace. W obowiązującym stanie prawnym, aby mogło dojść do wykorzystania kompetencji przez Senat, musi je poprzedzać przeprowadzenie wewnątrzsenackiego postępowania preustawodawczego.

Senackie postępowanie preustawodawcze

Senackie postępowanie preustawodawcze jest uregulowane w przepisach Regulaminu Senatu z dnia 23 listopada 1990 r.¹⁰ Ma charakter sekwencyjny. Wszczynane jest na wniosek komisji senackiej lub co najmniej 10 senatorów. O podjęciu postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej Marszałek Senatu zawiadamia Marszałka Sejmu i Prezesa Rady Ministrów.

Wraz z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wnioskodawca składa Marszałkowi Senatu projekt ustawy. Wnosząc projekt ustawy, wnioskodawca wskazuje swojego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem.

Projekt ustawy jest przedkładany w formie gotowej, tj. w takiej postaci, w jakiej mógłby być uchwalony przez Sejm. Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie. Zasadniczo zawarta jest w nim ocena skutków projektowanej regulacji prawnej. W tym celu uzasadnienie do projektu ustawy powinno zawierać:

- 1) wyjaśnienie celu ustawy;
- 2) przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma zostać uregulowana;
- 3) wykazanie różnic między dotychczasowym a przewidywanym stanem prawnym;
- 4) przedstawienie oczekiwanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych;

8 E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 91.

9 W. Orłowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 205.

10 Tekst jedn. M.P. z 2018 r. poz. 846 ze zm.

- 5) przedstawienie założeń podstawowych aktów wykonawczych do ustawy;
- 6) oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Jeżeli projekt ustawy nie spełnia któregoś z wymogów, wówczas Marszałek Senatu jest kompetentny zwrócić się do senatora będącego reprezentantem wnioskodawcy projektu o uzupełnienie treści uzasadnienia.

Nie ma prawnych przeciwwskazań, aby w zakresie określonej problematyki wniesiono Marszałkowi Senatu kilka projektów ustaw. Biorąc pod uwagę, że projekt ustawy wnosi do Sejmu Senat jako organ władzy państwowej, byłoby irracjonalne, gdyby w tym samym zakresie Senat wniósł do Sejmu kilka projektów ustaw. W przypadku zatem kilku preinicjatyw ustawodawczych względ na racjonalność działania izby parlamentarnej wymaga od Senatu wypracowania jednego stanowiska w postaci projektu łącznego. Działania te powinny zostać przeprowadzone w ramach prac komisyjnych¹¹.

W Senacie rozpatrywanie praprojektu (propozycji projektu) ustawy przypomina postępowanie ustawodawcze w Sejmie¹². Odbywa się w postępowaniu złożonym z trzech czytań. Nie są to czytania w rozumieniu konstytucyjnym¹³, ale czynności o charakterze „preczytań” odnoszące się do praprojektu ustawy. W mojej ocenie jest to przejaw nadmiernego skomplikowania postępowania¹⁴ nieznajdującego racjonalnego uzasadnienia¹⁵. Niezależnie bowiem od stopnia złożoności postępowania senackiego, po złożeniu projektu ustawy w Sejmie jest on procedowany tak samo, jak każdy inny projekt ustawy, w tym – tak samo jak poselski projekt ustawy, który nie podlega złożonym pracom przygotowawczym. Nie ma zatem racjonalnego powodu, aby trzy czytania projektu ustawy w Sejmie były poprzedzone trzema czytaniem praprojektu ustawy w Senacie.

11 E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej...*, s. 191.

12 M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec–Katowice–Częstochowa 2015, s. 53.

13 P. Chybalski, [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, art. 118, s. 472.

14 Podobnie zob. L. Jamróz, *Refleksje nad ustrojową pozycją Senatu RP*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza*, red. S. Bożyk, Białystok 2009, s. 75; J. Okrzesik, *Polski Senat. Studium politologiczne*, Warszawa 2008, s. 124.

15 Por. J. Ciapała, *Uwagi w sprawie udziału Senatu w stanowieniu ustaw*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014, s. 99.

Do czasu zakończenia drugiego czytania praprojektu ustawy wnioskodawca może go wycofać. Wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej złożony przez co najmniej 10 senatorów uważa się za wycofany również wówczas, gdy liczba senatorów popierających wniosek jest mniejsza niż 10.

Każdorazowo w postępowaniu ustawodawczym, oprócz przedmiotowo właściwych komisji, bierze udział Komisja Ustawodawcza. W razie natomiast uzasadnionych wątpliwości co do zgodności projektu lub zgłoszonych do niego poprawek z prawem Unii Europejskiej, jego wnioskodawca lub rozpatrujące go komisje żądają przedstawienia informacji w tym zakresie, w terminie przez siebie wyznaczonym, od ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Komisje, do których skierowany został do rozpatrzenia w pierwszym czytaniu projekt ustawy, obradują nad nim wspólnie. Komisje te mogą zwrócić się do innych komisji o wyrażenie opinii o projekcie lub jego części. Komisje senackie nie są związane zakresem przedłożonej propozycji ustawodawczej. Mogą wyjść poza niego i zawrzeć w projekcie nowe zagadnienia, odpowiednio – mogą usunąć część zaproponowanych rozwiązań prawnych bądź dokonać modyfikacji ich brzmienia.

Ważną okolicznością składającą się na senackie postępowanie ustawodawcze jest opiniowanie i konsultowanie projektu ustawy. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej występuje o przedstawienie opinii o projekcie ustawy do właściwych instytucji lub organizacji, jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy lub prawa Unii Europejskiej. Projekt ustawy poddaje się konsultacjom społecznym. W tym celu wykorzystywana jest senacka strona internetowa.

Pierwsze czytanie projektu ustawy jest przeprowadzane nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia doręczenia senatorom projektu ustawy. Odbywa się ono na posiedzeniu plenarnym Senatu. Pierwsze czytanie projektu obejmuje przedstawienie projektu ustawy przez przedstawiciela wnioskodawcy, przeprowadzenie dyskusji oraz zgłaszanie wniosków.

Na wzór postępowania sejmowego¹⁶, komisje senackie mogą podjąć uchwałę o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego dotyczącego projektu ustawy, wskazując w szczególności dzień i godzinę jego

16 S. Patyra, *Wysłuchanie publiczne, jako środek partycypacji społecznej w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, [w:] *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – Dobre praktyki*, red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk, Przemyśl 2013.

przeprowadzenia. Ma ono charakter uzupełniający w stosunku do konsultacji społecznych. Uzupełnienie procedury przygotowywania projektu ustawy o instytucję wysłuchania publicznego ma istotne znaczenie z punktu widzenia dochodzenia racjonalności w przeprowadzanym postępowaniu legislacyjnym. Umożliwia partycypowanie w nim nowych podmiotów dysponujących wiedzą na temat materii podlegającej regulacji prawnej, wzbogacenie oceny skutków regulacji o racje i argumenty dotychczas w niej nieobecne czy też poparcie racji i argumentów już przywołanych. Zarazem, co zaznacza się w doktrynie, otwarcie postępowania senackiego na podmioty pozasenackie pogłębia demokratyczność tworzenia prawa w Senacie i jego społeczną legitymizację¹⁷.

Uchwała komisji o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego podlega ogłoszeniu na senackiej stronie internetowej, co najmniej na 21 dni przed dniem wysłuchania publicznego. Prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym ma każdy, kto zgłosił komisjom taką wolę co najmniej na 7 dni przed dniem wysłuchania publicznego. W tym zakresie Regulamin Senatu nie przewiduje wyłączeń podmiotowych. Zainteresowany swoją wolę wzięcia udziału w wysłuchaniu wyraża w formie pisemnej albo na adres poczty elektronicznej ogłoszony na senackiej stronie internetowej. W przypadku osób fizycznych zgłaszających akces do udziału w wysłuchaniu, podają one imię (imiona) i nazwisko oraz miejsce zamieszkania i adres. Osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej – nazwę, siedzibę i adres, a także imię (imiona) i nazwisko oraz miejsce zamieszkania i adres osoby reprezentującej na wysłuchaniu publicznym. Oprócz tego, każdy zgłaszający się podaje interes, który w odniesieniu do danej regulacji zamierza chronić, lub rozwiązanie prawne, o którego uwzględnienie będzie zabiegać.

W przypadku gdy liczba zgłoszeń przekracza liczbę dostępnych miejsc w sali posiedzeń, przewodniczący komisji ograniczają liczbę osób biorących udział w wysłuchaniu publicznym. W tym celu – zgodnie z Regulaminem Senatu – wobec wszystkich zainteresowanych w sposób jednolity stosują obiektywne kryterium. Przy tym prawodawca nie wyjaśnia, co to znaczy, że „w sposób jednolity stosują obiektywne kryterium”. W szczególności wymaga podkreślenia, że kryterium eliminacji nie stanowi kryterium obiektywne w postaci kolejności zgłoszeń¹⁸. Informację o zastosowanym kryterium i osobach dopuszczonych do

17 P. Kuczma, *Senackie wysłuchanie publiczne*, [w:] *Ustrojowoprawny charakter Senatu RP na euroamerykańskim tle i postulaty zmian*, red. M. Bartoszewicz, A. Bisztyga, P. Kuczma, Toruń 2020, s. 79.

18 Podobnie P. Kuczma, *Senackie wysłuchanie publiczne...*, s. 86.

udziału w wysłuchaniu publicznym ogłasza się co najmniej na 3 dni przed dniem wysłuchania publicznego na senackiej stronie internetowej.

Wysłuchanie publiczne odbywa się na wspólnym posiedzeniu komisji. Porządek obrad tego posiedzenia nie może obejmować innych spraw. Przewodniczący komisji nie tylko są kompetentni przeprowadzić eliminację osób biorących udział w wysłuchaniu publicznym, ale również decydują o kolejności i czasie wystąpień osób, które biorą udział w wysłuchaniu publicznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach przewodniczący wspólnego posiedzenia komisji może odroczyć posiedzenie, na którym odbywa się wysłuchanie publiczne, postanawiając o dniu, godzinie i miejscu wznowienia posiedzenia.

Komisje senackie ustosunkowują się do uwag zgłoszonych w trakcie wysłuchania publicznego. Formułują wynikające z nich wnioski i w razie potrzeby wskazują przyczyny ich nieuwzględnienia. Informację w tej sprawie ogłasza się na senackiej stronie internetowej w ciągu 30 dni od dnia zakończenia wysłuchania publicznego.

Po rozpatrzeniu projektu ustawy przez Senat komisje przygotowują, w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące, a w przypadku podjęcia uchwały o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego – nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia skierowania projektu przez Marszałka Senatu, wspólne sprawozdanie. Alternatywnie formułują w nim wniosek o przyjęcie projektu ustawy bez poprawek albo przyjęcie projektu z poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu albo odrzucenie projektu. W szczególnie uzasadnionych wypadkach wynikających z zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego Marszałek Senatu może zdecydować o skróceniu terminu przedłożenia sprawozdania z prac komisji. Przewodniczący komisji mogą wystąpić do Marszałka Senatu o przedłużenie terminu na sporządzenie sprawozdania.

Najważniejszym etapem postępowania preustawodawczego jest debata plenarna prowadzona na posiedzeniu plenarnym Senatu¹⁹. Drugie czytanie projektu ustawy obejmuje przedstawienie Senatowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy oraz przeprowadzenie dyskusji i zgłaszanie wniosków. Przed przystąpieniem do dyskusji senatorowie mają prawo zgłaszać trwające nie dłużej niż 1 minutę zapytania do sprawozdawcy w związku z przedstawionym sprawozdaniem oraz do upoważnionego przedstawiciela wnioskodawcy. Wyznaczony im czas do minimum redukuje zdolność artykułowania wątpliwości i dochodzenia ich rozwiania u przedstawiciela wnioskodawcy.

19 E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej...*, s. 192.

Drugie czytanie kończy się skierowaniem projektu ustawy do komisji w celu ustosunkowania się do zgłoszonych w toku dyskusji wniosków. Senat, kierując projekt ustawy do komisji, może wyznaczyć im termin przedstawienia dodatkowego sprawozdania. Jeżeli w trakcie dyskusji nikt nie złożył wniosku przeciwnego do wniosku przedstawionego przez komisję w sprawozdaniu, to Senat przystępuje niezwłocznie do trzeciego czytania praprojektu ustawy.

Trzecie czytanie projektu ustawy obejmuje przedstawienie Senatowi dodatkowego sprawozdania komisji (jeżeli projekt był skierowany do komisji po drugim czytaniu) oraz głosowanie. W dodatkowym sprawozdaniu komisji zamieszcza się zestawienie wszystkich wniosków zgłoszonych w toku dyskusji. Do czasu przystąpienia do głosowania wnioskodawca może wycofać swój wniosek zgłoszony w trakcie drugiego czytania.

Przed przystąpieniem do głosowania senatorowie mogą zgłaszać trwające nie dłużej niż 1 minutę zapytania do sprawozdawców i wnioskodawców w związku z przedstawionym dodatkowym sprawozdaniem. Porządek głosowania jest następujący: w pierwszej kolejności jest głosowany (jeśli był zgłoszony) wniosek o odrzucenie projektu. Następnie głosowaniu podlegają poprawki do poszczególnych artykułów lub ustępów, według kolejności przepisów projektu. Na koniec ma miejsce głosowanie za przyjęciem projektu w całości ze zmianami wynikającymi z przyjętych poprawek.

Uchwałę o wniesieniu inicjatywy ustawodawczej Marszałek Senatu przekazuje Marszałkowi Sejmu, o czym zawiadamia Prezesa Rady Ministrów.

W Sejmie senacki projekt ustawy podlega tej samej procedurze, co każdy inny projekt ustawy wniesiony do Sejmu. Tak i w tym przypadku, gdy nie spełnia wymagań, które ma spełniać projekt ustawy wnoszony to Sejmu, może zostać zwrócony wnioskodawcy w celu uzupełnienia tych braków, na które zwrócił uwagę Marszałek Sejmu.

Do czasu zakończenia drugiego czytania projektu ustawy w Sejmie Senat może go wycofać. W tym też okresie jest kompetentny wnosić do niego poprawki.

Motywy podjęcia inicjatywy ustawodawczej

Aksesoryjność senackiej inicjatywy ustawodawczej względem inicjatywy ustawodawczej realizowanej przez inne podmioty skłania senatorów do refleksji nad okolicznościami korzystania z niej. Zasadnie dochodzi

się do wniosku, że racjonalność wyposażenia izby drugiej parlamentu w ten środek działania powinna sprzyjać profesjonalizacji Senatu, jego wyspecjalizowaniu w określonych tematykach. A zatem nie tyle materialna konkurencyjność wobec inicjatywy ustawodawczej realizowanej przez inne podmioty inicjatywy ustawodawczej, co wyodrębnienie problematyk, w zakresie których Senat się specjalizuje i potrafi uzyskiwać efekt synergii wskutek wykorzystywania nabytych wiedzy, umiejętności i kompetencji.

W warunkach polskich sposób korzystania z inicjatywy ustawodawczej przez Senat jest powiązany z genezą jego utworzenia jako izby wybranej w wyborach wolnych i demokratycznych, w odróżnieniu od kontraktowej izby pierwszej parlamentu, będącej zmodernizowaną postacią komunistycznego Sejmu. Utworzony w 1989 r. Senat wyrażał nadzieje na niepodległościowe i demokratyczne odrodzenie Państwa Polskiego i całościowe przekształcenie jego ustroju politycznego czy gospodarczego. Te oczekiwania, podzielane przez duże grupy społeczne, zostały podjęte przez Senat i konkretyzowane w przygotowywanych przez niego projektach ustaw.

Inicjowanie zmiany ustroju terytorialnego państwa oraz kształtowania tożsamości obywatelskiej

Senat I kadencji (1989–1991)²⁰ przygotował przede wszystkim pakiet projektów ustaw służących odtworzeniu gminy jako podstawowej wspólnoty obywatelskiego współdziałania i tym samym decentralizacji ustroju państwa. Były to projekty ustaw: o samorządzie terytorialnym; ordynacji wyborczej do rad gmin; o pracownikach samorządowych; o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; o referendum gminnym. Druga grupa projektów ustaw przygotowanych przez Senat I kadencji odnosiła się do zagadnień związanych z przywracaniem utraconej przed laty sprawiedliwości oraz związanych z tożsamością obywatelską. Są to takie projekty ustaw, jak dotyczące: uznania za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego; przywrócenia święta 3 Maja; ustanowienia krzyża za udział w wojnie 1918–1921. Natomiast akceptacji postkomunistycznego Sejmu nie uzyskały senackie projekty ustaw porządkujące

²⁰ *Inicjatywy ustawodawcze Senatu I–V kadencji*, <https://senat.edu.pl/assets/Edukacja/Publikacje/pliki/noty/10-Inicjatywy-ustawodawcze-Senatu-1-5.pdf> [dostęp: 16.08.2022].

stosunki własnościowe, a przewidujące zwrot bezprawnie przejętego mienia w naturze lub rekompensatę w formie bonów kapitałowych.

Dwa dominujące nurty aktywności ustawodawczej podjęte przez Senat I kadencji były kontynuowane w Senacie II kadencji (1991–1993). Był to projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz projekt ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Z kolei w ramach aktywności legislacyjnej odnoszącej się do odzyskiwania utraconej sprawiedliwości Senat wniósł do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego; projekt ustawy o warunkach wstępnych zajmowania niektórych stanowisk w Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. projekt ustawy dekomunizującej) oraz projekt ustawy o ściganiu zbrodni stalinowskich, a także innych przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu i wolności człowieka oraz wymiarowi sprawiedliwości nieściganych z przyczyn politycznych w latach 1944–1989.

Problematyka tożsamościowa była kontynuowana w Senacie III kadencji (1993–1997). Wniósł on do Sejmu projekt ustawy dotyczący przyznania uprawnień kombatanckich osobom, które zmarły lub zostały poszkodowane w wyniku udziału w wydarzeniach na Wybrzeżu w grudniu 1970 r., o objęciu uprawnieniami kombatanckimi osób skierowanych do tzw. batalionów pracy w latach 1949–1956; projekt ustawy o świadczeniu pieniężnym przysługującym dzieciom-ofiarom wojny 1939–1945; projekt ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego; projekt ustawy o Zakładzie Narodowym im. Ossolińskich.

Senat IV kadencji (1997–2001) wniósł do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego; projekt ustawy o zmianie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne; projekt ustawy o zmianie ustawy o kulturze fizycznej, przyznający świadczenie pieniężne byłym sportowcom, zdobywcom przynajmniej jednego medalu olimpijskiego; projekt ustawy o Karcie Polaka i trybie stwierdzenia przynależności do Narodu Polskiego osób narodowości polskiej lub polskiego pochodzenia; projekt ustawy o obywatelstwie polskim; projekt ustawy o ustanowieniu 2 maja Dniem Polonii i Polaków za Granicą; projekt ustawy o repatriacji; projekt ustawy o przyznaniu świadczenia pieniężnego nieletnim ofiarom wojny 1939–1945; projekt

ustawy o przyznaniu uprawnień kombatanckich żołnierzom wojsk inżynieryjnych biorących udział w rozminowywaniu Polski w latach 1945–1956.

Efektem aktywności Senatu V kadencji (2001–2005) było wniesienie do Sejmu projektu o ustanowieniu 2 maja Dniem Polonii i Polaków za Granicą; projektu ustawy o ustanowieniu 16 października Dniem Papieża Jana Pawła II; projektu ustawy o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Państwa Polskiego; projektu ustawy o umożliwieniu dochodzenia przez byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości zwrotu własności również w przypadku nieruchomości, wobec której zrealizowano inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu; projektu ustawy o przyznaniu świadczenia małoletnim ofiarom wojny 1939–1945 i uprawnień kombatanckich osobom biorącym udział w operacji rozminowywania kraju latach 1945–1956.

Senat VI kadencji (2005–2007)²¹ przedłożył projekt ustawy porządkujący stan prawny ujawniany w księgach wieczystych nieruchomości na Ziemiach Odzyskanych; projekt ustawy uregulowania opieki Senatu nad Polonią i Polakami za granicą. W VII kadencji Senatu (2007–2011) do tej grupy senackich inicjatyw ustawodawczych należy zaliczyć projekt ustawy zaliczający do składkowych okresów niewykonywania pracy po 31 grudnia 1956 r., a przed 4 czerwca 1989 r. na skutek stosowania represji politycznych. W VIII kadencji Senatu (2011–2015) w skład senackich projektów ustaw odnoszących się do kształtowania tożsamości obywatelskiej wchodzi: projekt ustawy dotyczący prawa do rekompensaty za pozostawione nieruchomości poza obecnymi granicami Polski także dla osób, które 1 września 1939 r. były obywatelami polskimi i miały jedynie dodatkowe miejsce zamieszkania na b. terytorium RP; projekt ustawy przyznający prawo do bezpłatnych leków tzw. żołnierzom górnikom; projekt przyznający prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia od Skarbu Państwa osobom pełniącym służbę wojskową od 1 listopada 1982 r. do 28 lutego 1983 r., do której odbycia zostały powołane za działalność na rzecz niepodległego Państwa Polskiego; projekt ustawy uznający za okresy składkowe pozostawanie bez pracy przed 4 czerwca 1989 r. z powodu represji politycznych; projekt ustawy przyznający świadczenie specjalne i pomoc pieniężną dla działaczy opozycji antykomunistycznej

21 *Inicjatywy ustawodawcze Senatu VI–IX kadencji*, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/noty2020/11.pdf [dostęp: 16.08.2022].

i osób represjonowanych z powodów politycznych od 1 stycznia 1957 r. do 4 czerwca 1989 r., znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji materialnej.

Senat IX kadencji (2015–2019) wniósł do Sejmu projekt ustawy ustanawiającej Krzyż Zachodni – odznaczenie dla cudzoziemców, którzy w latach 1939–1989 pomagali Polakom podczas represji i prześladowań; projekt ustawy o zwiększeniu świadczeń dla działaczy opozycji antykomunistycznej i osób represjonowanych z powodów politycznych; projekt ustawy dotyczący usuwania z przestrzeni publicznej nazw i budowli gloryfikujących ustrój totalitarny.

Prokonstytucyjne inspiracje

Od 2002 r. w Senacie wykonywano prace nad skutkami orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Ich efektem było przygotowywanie projektów ustaw uzupełniających luki w prawie powstałe wskutek utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu²². Prowadzone działania zostały wzmocnione w 2005 r. wskutek inspiracji do działania w tym zakresie Senatu wyrażonej przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego na corocznym Zgromadzeniu Ogólnym Sędziów Trybunału Konstytucyjnego²³. Senat podjął się przygotowywania w sposób systematyczny projektów ustaw służących wykonaniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Zawierają one przepisy zgodne z Konstytucją RP, proponowane w miejsce tych, które – w całości lub części – zostały uchylone przez Trybunał Konstytucyjny²⁴.

W ten sposób, bez zmiany konstytucyjnych ram realizacji inicjatywy ustawodawczej, doszło do istotnego przeobrażenia w stanie faktycznym; wypełnienia w nim luki istotnej ustrojowo, gdyż bezpośrednio dotyczącej uzgadniania ustaw z obowiązującą Konstytucją RP. Przy tym uzgadnianie to obejmuje stan prawny już rozpoznany jako niezgodny z Konstytucją i jako taki wymagający niezwłocznej zmiany. W ten sposób Senat podjął się wypełnienia modelowego zadania izby drugiej parlamentu w postaci izby „refleksji i rozważań”²⁵, w tym przypadku:

22 P. Radziejewicz, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, Warszawa 2009, s. 35.

23 P. Zientarski, *Kierunki zmian funkcji Senatu RP*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014, s. 78.

24 P. Radziejewicz, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 17.

25 Zob. R. Grabowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej – izba druga czy izba drugoplanowa?*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4, s. 454.

refleksji i rozważań nad ustrojowymi powinnościami dostosowywania ustawodawstwa do obowiązującej Konstytucji RP. Podjął się konwersji w kierunku konstytucyjnej specjalizacji i izby faktycznie poprawiającej prawo na zgodne z prawem najwyższym²⁶. Zarazem konstytucyjna specjalizacja Senatu odróżnia go od Sejmu jako organu władzy publicznej wyspecjalizowanego w wykonywaniu prawa Unii Europejskiej i realizowaniu politycznej agendy awizowanej mu przez Radę Ministrów.

Efektom podjętej w tej sprawie decyzji kierunkowej była przeprowadzona 9 listopada 2005 r. zmiana Regulaminu Senatu w postaci zobowiązania Komisji Ustawodawczej do monitorowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i podejmowania działań ustawodawczych mających na celu wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego. W sposób całościowy procedurę wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego Senat uregulował w zmianie swojego Regulaminu z 9 listopada 2007 r.²⁷ Zgodnie z nią Marszałek Senatu kieruje do Komisji Ustawodawczej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy lub jej części; o zgodności ustawy lub jej części, z którego treści wynika potrzeba dokonania zmian w ustawie; sygnalizujące uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Zadaniem Komisji jest zbadanie konieczności podjęcia działań ustawodawczych w tym zakresie. Wzgląd na sukcesywne wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego sprawia, że, kierując orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego do Komisji, Marszałek Senatu wyznacza jej termin na podjęcie decyzji w sprawie wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Na wniosek Przewodniczącego Komisji Marszałek Senatu może przedłużyć termin.

W zakresie wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego Komisja Ustawodawcza współpracuje ze wszystkimi przedmiotowo właściwymi komisjami senackimi. W tym celu Przewodniczący Komisji Ustawodawczej zawiadamia przewodniczących właściwych komisji senackich o terminie posiedzenia w sprawie rozpatrzenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Z kolei Marszałek Senatu może zwrócić się do właściwych organów państwa z wnioskiem o podjęcie współpracy w celu wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Po rozpatrzeniu sprawy Komisja składa Marszałkowi Senatu wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem ustawy wykonującej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego albo informuje go o przyczynach niezłożenia wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej.

26 Zob. J. Szymanek, *Druga izba...*, s. 238.

27 M.P. Nr 86, poz. 925.

Nad tymi praprojektami Senat proceduje w tej samej procedurze, co nad pozostałymi praprojektami ustaw, z tym uzupełnieniem, że zgłaszane do praprojektu ustawy poprawki mogą dotyczyć wyłącznie zmian zmierzających do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz ich niezbędnych konsekwencji.

O wniesieniu do Sejmu inicjatywy ustawodawczej wykonującej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Marszałek Senatu zawiadamia także Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

W Senacie VI kadencji (2005–2007) było 7 projektów ustaw realizujących wyroki TK. Senat VII kadencji (2007–2011) wniósł do Sejmu 77 projektów ustaw służących realizacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego; Senat VIII kadencji (2011–2015) – 62 projekty ustaw wykonujących wyroki TK, a Senat IX kadencji (2015–2019) – 22 takich projektów ustaw²⁸.

Sposób realizacji zadania polegającego na wykonywaniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego jest wysoko oceniany przez doktrynę²⁹. Ta wysoka ocena ulega ugruntowaniu w czasie.

Rozwijając koncept izby „refleksji i rozważań”, Senat VIII kadencji zacieśnił współpracę z Najwyższą Izbą Kontroli na okoliczność legislacyjnych następstw ustaleń podjętych przez organ kontroli państwowej. W tym zakresie senackiej specjalizacji Senat VIII kadencji wniósł do Sejmu 2 projekty ustaw służących wykonaniu wniosków zawartych we wnioskach pokontrolnych Najwyższej Izby kontroli, a Senat IX kadencji – jeden taki projekt³⁰. W tej samej kadencji Senat podjął współpracę z Rzecznikiem Praw Obywatelskich na okoliczność przygotowywania przez Senat inicjatywy ustawodawczej w zakresie zagadnień sygnalizowanych przez Rzecznika jako istotne dla ochrony wolności i praw obywatelskich. W tym zakresie Senat VIII kadencji wniósł do Sejmu 2 projekty ustaw, a Senat IX kadencji – 4³¹.

Poszukując płaszczyzn dodatkowej aktywności legislacyjnej³², od 2008 r. Senat wyspecjalizował się w przyjmowaniu petycji i ich rozważaniu pod kątem pożądaných i możliwych zmian w prawie³³. W tym

28 *Inicjatywy ustawodawcze Senatu VI–IX kadencji...; XXX-lecie odrodzonego Senatu w liczbach*, Warszawa 2019, s. 55–56.

29 L. Jamróz, *W sprawie wzmocnienia statusu ustrojowego Senatu RP*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 142.

30 *XXX-lecie odrodzonego Senatu...*, s. 56.

31 *Ibidem*.

32 K. Leszczyńska, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2011*, Lublin 2015, s. 333.

33 Więcej na ten temat zob. M. Chrzanowski, *Prawo petycji jako instrument rozwoju działalności prawodawczej Senatu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4.

zakresie szczególne znaczenie ma Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. W rozpatrywaniu przez nią petycji biorą udział pozostałe, przedmiotowo właściwe, komisje. W przypadku pozytywnego rozpoznania petycji zawierającej postulat ustawodawczy Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji składa Marszałkowi Senatu wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem ustawy. Jako realizator petycji, Senat VII kadencji wniósł do Sejmu 3 projekty ustaw; Senat VIII kadencji – 11 projektów ustaw, a Senat IX kadencji – 9 takich projektów³⁴.

Podsumowanie

W świetle przeprowadzonych badań można stwierdzić racjonalność senackiego wyspecjalizowania inicjatywy ustawodawczej na okoliczność harmonizacji obowiązującego ustawodawstwa z Konstytucją RP (wykonywanie wyroków TK), wykonywania legislacyjnych ustaleń NIK oraz RPO. Pozytywne w tym zakresie doświadczenia, mające umocowanie w profesjonalnym zapleczu analitycznym Kancelarii Senatu, dysponującym unikalnymi kompetencjami i umiejętnościami, pozwala wnioskować o rozszerzenie specjalizacji senackiej inicjatywy ustawodawczej na wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³⁵ oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

34 *XXX-lecie odrodzonego Senatu...*, s. 55–56.

35 Podobnie A. Ciżyńska-Pałosz, *Udział Senatu RP w wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Ustrojowoprawny charakter Senatu RP na euroamerykańskim tle i postulatory zmian*, red. M. Bartoszewicz, A. Bisztyga, P. Kuczma, Toruń 2020, s. 71.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (tekst jedn. M.P. z 2018 r. poz. 846 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. Nr 86, poz. 925).

Literatura

- Borski Maciej, Głajcar Rafał, Przywora Bogusław, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*, Sosnowiec–Katowice–Częstochowa 2015.
- Chrzanowski Mateusz, *Prawo petycji jako instrument rozwoju działalności prawodawczej Senatu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4.
- Chybalski Piotr, [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Ciapała Jerzy, *Uwagi w sprawie udziału Senatu w stanowieniu ustaw*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014.
- Ciżyńska-Pałosz Angelika, *Udział Senatu RP w wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Ustrojowoprawny charakter Senatu RP na euroamerykańskim tle i postulaty zmian*, red. M. Bartoszewicz, A. Bisztyga, P. Kuczma, Toruń 2020.
- Grabowski Radosław, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej – izba druga czy izba drugopłanowa?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4.
- Jamróż Lech, *Refleksje nad ustrojową pozycją Senatu RP*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza*, red. S. Bożyk, Białystok 2009.
- Jamróż Lech, *W sprawie wzmocnienia statusu ustrojowego Senatu RP*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013.
- Kuczma Paweł, *Senackie wystąpienie publiczne*, [w:] *Ustrojowoprawny charakter Senatu RP na euroamerykańskim tle i postulaty zmian*, red. M. Bartoszewicz, A. Bisztyga, P. Kuczma, Toruń 2020.
- Leszczyńska Krystyna, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2011*, Lublin 2015.

- Okrzesik Janusz, *Polski Senat. Studium politologiczne*, Warszawa 2008.
- Orłowski Wojciech, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–1991. Geneza instytucji*, Warszawa 2009.
- Patyra Sławomir, *Wysłuchanie publiczne jako środek partycypacji społecznej w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, [w:] *Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk, Przemysł 2013.
- Radziejewicz Piotr, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, Warszawa 2009.
- Sarnecki Paweł, *Inicjatywa ustawodawcza Senatu*, „*Studia Iuridica*” 1995, t. 28.
- Szymanek Jarosław, *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005.
- Szymanek Jarosław, *Senat RP. Uwagi de lege ferenda*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014.
- Tkaczyk Edyta, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2014.
- XXX-lecie odrodzonego Senatu w liczbach*, Warszawa 2019.
- Zientarski Piotr, *Kierunki zmian funkcji Senatu RP*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014.

Źródła internetowe

- Inicjatywy ustawodawcze Senatu I–V kadencji*, <https://senat.edu.pl/assets/Edukacja/Publikacje/pliki/noty/10-Inicjatywy-ustawodawcze-Senatu-1-5.pdf>.
- Inicjatywy ustawodawcze Senatu VI–IX kadencji*, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/noty2020/11.pdf.

Niespełnione nadzieje – doświadczenia partycypacji społecznej w parlamentarnym etapie procesu tworzenia prawa

Wprowadzenie

Tworzenie prawa jest procesem kluczowym nie tylko z punktu widzenia realizacji przez organ przedstawicielski konstytucyjnie wyznaczonych zadań, ale także – a może przede wszystkim – jego istota opiera się na oddziaływaniu prawa na wiele aspektów życia społecznego, ekonomicznego, gospodarczego, politycznego. Dlatego tak ważnym jest, by stanowione prawo nie tylko było zrozumiałe, tworzyło spójny system, ale także, by znalazło akceptację społeczną, opierało się na wypracowanym konsensie, łączącym – o ile to możliwe – odmienne poglądy, stanowiska, przekonania. Niewątpliwie powyższe założenie ze swojej natury pozostaje w jakimś stopniu idealistyczne. Tylko bowiem w idealnym świecie możliwe jest takie układanie stosunków społecznych, by wszystkie strony były zadowolone, by zaspokojone były potrzeby wszystkich uczestników życia publicznego. W świecie realnym mamy jednak do czynienia z bardziej złożonymi sytuacjami, a nierzadko potrzeby jednostki, grupy czy większości (silniejszych) dominują potrzeby mniejszości (słabszych).

W spluralizowanym społeczeństwie uzyskanie akceptacji dla stanowionego prawa jest zjawiskiem złożonym, wymagającym także znalezienia balansu między demokracją przedstawicielską i złożeniem tworzenia prawa wyłącznie w ręce przedstawicieli Narodu a włączeniem do tego procesu społeczeństwa. Przed uchwaleniem ustawy

* Dr hab. Joanna Juchniewicz – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ORCID 0000-0002-7837-0963.

zasadniczej z 1997 r.¹ udział społeczeństwa w procesie ustawodawczym sprowadzał się przede wszystkim do obserwacji, a jedynie poprzez partie polityczne uczestniczące w wyborach i wprowadzające osoby startujące z ich list do parlamentu możliwe było oddziaływanie na treść stanowionego prawa. Dopiero w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., wraz z przyjęciem instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, nastąpiła konstytucjonalizacja instytucji partycypacji społecznej w procesie tworzenia prawa. Można powiedzieć, że nastąpiło otwarcie na społeczeństwo, czego wyrazem stało się nie tylko wskazanie wśród podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej grupy obywateli, ale również późniejsze zmiany przepisów regulaminów izb i wprowadzenie mechanizmów uczestniczenia obywateli w procesie stanowienia prawa.

Jedną z naczelných zasad ustrojowych jest, ujęta w art. 4 Konstytucji, zasada suwerenności Narodu. Jej istotą jest uznanie, że władza zwierzchnia należy do Narodu, rozumianego jako ogół obywateli polskich. Ustrojodawca wskazał również podstawowe sposoby, w jakich Naród może sprawować władzę: przez przedstawicieli oraz bezpośrednio. Przy czym to forma pośredniego sprawowania władzy, czyli przez przedstawicieli wyłanianych w wyborach, stanowić ma ten zasadniczy, podstawowy mechanizm. Naturalnie nie wyłącza to możliwości wykorzystania instrumentów tzw. demokracji bezpośredniej – obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej i referendum ogólnokrajowego, ale oba instrumenty obciążone są bardzo poważną wadą, a mianowicie skorzystanie z nich uzależnione jest od woli parlamentarzystów².

Koncepcja sprawowania władzy przez przedstawicieli opiera się na zasadzie wolnego mandatu przedstawicielskiego, którego cechami są: założenie, że parlamentarzysta reprezentuje cały naród, nie wiążą go instrukcje wyborcze, nie można go odwołać. Wolny mandat parlamentarny nie powinien być jednak usprawiedliwieniem dla odcięcia się od wyborców i osób, które z siebie tylko znanych powodów postanowiły

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

2 W przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej posłowie w pierwszym czytaniu mogą odrzucić projekt ustawy, natomiast w przypadku referendum ogólnokrajowego grupa 500 000 obywateli może wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie referendum, ale decyzja o jego zarządzeniu należy do Sejmu, który w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością głosów może zarządzić referendum ogólnokrajowe. Zob. także P. Tuleja, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 4.

nie wziąć udziału w wyborach³. Przyjęcie, że parlamentarzyści, będąc przedstawicielami suwerena, mogą podejmować wszelkie decyzje, często przy argumentacji, że stanowią one realizację programu wyborczego, nie zważając na oczekiwania społeczne, nie jest do końca trafne i to co najmniej z dwóch powodów. Pierwszy został wskazany już w preambule do Konstytucji z 1997 r. Ustrojodawca, wśród fundamentalnych wartości, jakie powinny przyświecać Rzeczpospolitej, podkreślił wagę dialogu społecznego. I, mimo że samo pojęcie dialogu społecznego nie zostało doprecyzowane, to należy widzieć je w kontekście porozumiewania się władz publicznych z rządzonymi, wsłuchiwania się i uwzględniania formułowanych przez społeczeństwo i reprezentujące je przez różnorodne pod względem formy organizacyjnej podmioty czy działających indywidualnie obywateli, opinii, postulatów. Można powiedzieć, że dialog społeczny wymaga od władzy, jej organów, w tym organów władzy ustawodawczej, co najmniej otwarcia się na głos suwerena. Drugi z powodów związany jest ściśle ze sposobem realizacji mandatu parlamentarnego. Obowiązująca od 1996 r. ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁴ w art. 21 ust. 1 stanowi: „Posłowie i senatorowie przyjmują opinie, postulaty, wnioski wyborców oraz ich organizacji i biorą je pod uwagę w swej działalności parlamentarnej”. Mając na uwadze wspomniany już wolny charakter mandatu parlamentarnego, zwrot „biorą je pod uwagę w swojej działalności parlamentarnej” nie może być traktowany jako zobowiązanie parlamentarzysty w pracy parlamentarnej opiniami, postulatami, wnioskami i obowiązek ich realizowania⁵. Ustawodawca nie wymaga od parlamentarzystów, by ich decyzje były nimi determinowane czy rzutowały na sposób, w jaki będą głosować⁶. Ale jednocześnie nie ma najmniejszych przeszkód, by znalazły one wyraz w przygotowywanych przedłożeniach, by stały się punktem odniesienia dla prowadzonych prac legislacyjnych. Parlamentarzyści, pomijając już aspekty *stricte* pragmatyczne, czyli reelekcję w przypadku decyzji ubiegania się

3 Szerzej na temat mandatu wolnego i odpowiedzialności parlamentarzysty wobec wyborców M. Chmaj, J. Juchniewicz, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 102, 103, 104*, Warszawa 2020, s. 82–84. Zob. także B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012.

4 Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1339.

5 M. Chmaj, J. Juchniewicz, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 83; K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014.

6 Można nawet uznać, że ustrojodawca nakazuje realizowanie mandatu zgodnie z wolą deputowanego i jego sumieniem – K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.

o mandat na kolejną kadencję, w imię zachowania dialogu społecznego nie powinni ignorować, pomijać stanowiska wyborców⁷. Nie powinni tego czynić również w imię dbania o jakość tworzonego prawa i korzystać z doświadczeń i wiedzy eksperckiej.

Wysłuchanie publiczne jako forma partycypacji społecznej

Partycypacja społeczna, rozumiana jako współuczestniczenie, może zachodzić w różnych momentach postępowania ustawodawczego. Może ona mieć postać obywatelskiego projektu ustawy, a może także występować na etapach tzw. czytań, przyjmując postać instytucji wysłuchania publicznego czy wreszcie, niemającego w pełni sformalizowanego charakteru, uczestniczenia w pracach komisji sejmowych lub senackich⁸. Niezależnie od instytucjonalnej formy, jej istotą jest włączenie w proces tworzenia prawa przedstawicieli społeczeństwa i tym samym uczynienie społeczeństwa współodpowiedzialnym za ten proces i jego efekty. Jednocześnie zjawisko partycypacji wpisuje się w budowanie społeczeństwa obywatelskiego, zaangażowanego w sprawy publiczne i czynnie uczestniczącego w procesach politycznych.

Zinstytucjonalizowaną formą udziału w procesie stanowienia prawa jest wysłuchanie publiczne⁹, które może być przeprowadzone w obu izbach polskiego parlamentu. Pojęcie „wysłuchanie publiczne” nie zostało przez prawodawcę zdefiniowane legalnie, niemniej, odnosząc się do literalnego znaczenia, w ślad za Piotrem Uziębło, można przyjąć, że

7 K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy...*

8 Zagadnienie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej poddane zostało wielostronnej analizie. W opracowaniach przygotowanych przez przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego zwracali oni uwagę na niedostatki instytucji wynikające chociażby z możliwości odrzucenia projektu już na początkowym etapie postępowania ustawodawczego czy ograniczeniu praw obywateli popierających projekt w fazie prac nad tekstem ustawy obejmujących brak możliwości wycofania wniosku czy składania poprawek. I jakkolwiek zagadnienia związane ze składaniem projektów ustaw przez grupy obywateli są interesujące i ważne, to przedmiotem niniejszego opracowania są mechanizmy pozwalające uczestniczyć obywatelom w pracach nad projektem ustawy na etapie prac komisyjnych, czyli w czasie, kiedy „wykuwa się” tekst ustawy.

9 Na temat genezy wysłuchania publicznego zob. I. Wróblewska, *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3, s. 91 i nast.; M. Borski, *Wysłuchanie publiczne – ważna, chociaż niedoceniana, instytucja demokracji partycypacyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, rok XVI, s. 31–32.

wysłuchanie publiczne jest formą zapewniającą „powszechną możliwość zaprezentowania wypowiedzi odnoszącej się do poruszanej (...) kwestii”¹⁰. Podstawą wprowadzenia tej instytucji stał się art. 8 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa¹¹, zgodnie z którym po wniesieniu ustawy do Sejmu może zostać przeprowadzone wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu. W odniesieniu do instytucji wysłuchania w Senacie jako podstawę wskazuje się art. 14 ust. 3 tej ustawy¹² mówiący o tym, że zasady wykonywania działalności lobbingowej na terenie Sejmu i Senatu określają odpowiednio Regulamin Sejmu¹³ i Regulamin Senatu¹⁴. Ustawodawca, w odniesieniu do wysłuchania w Sejmie, przesądził tym samym, że omawiana instytucja może być zastosowana wobec już opracowanej propozycji rozwiązań normatywnych, po złożeniu projektu do „laski marszałkowskiej”. Moment końcowy, po którym przeprowadzenie wysłuchania publicznego będzie niecelowe, możemy wskazać w sposób pośredni, odwołując się do przepisów Regulaminu Sejmu, zgodnie z którymi do zakończenia drugiego czytania posłowie, Rada Ministrów i wnioskodawca mogą zgłaszać poprawki do projektu ustawy. Mając na uwadze, że instytucja wysłuchania publicznego definiowana jest jako pozwalająca zainteresowanym podmiotom na wyrażenie swojego stanowiska i opinii w obecności podmiotów odpowiedzialnych za przygotowanie projektu¹⁵, jej przeprowadzenie ma największy sens w momencie, w którym jest jeszcze możliwe ingerowanie w treść projektu, a zatem w czasie od skierowania projektu do „laski marszałkowskiej” do momentu, w którym niedopuszczalne będzie już zgłaszanie poprawek¹⁶. Nieco inaczej kształtuje się wysłuchanie publiczne w Senacie, które przede

10 P. Uziębło, *Instytucja wysłuchania publicznego w sprawie projektów ustaw w Polsce (wybrane zagadnienia)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 668.

11 Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 248.

12 Tak M.M. Wiszowaty, *Ocena skutków regulacji i procedury konsultacji publicznych w procesie legislacyjnym – analiza prawna*, [w:] *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, red. G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, Warszawa 2014, s. 69.

13 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2021 r. poz. 483 ze zm.).

14 Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (tekst jedn. M.P. z 2018 r. poz. 846 ze zm.).

15 Zob. A. Gross, *Wysłuchanie publiczne jako szczególna forma aktywności obywatelskiej w kontekście procesów partycypacyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 11, s. 91.

16 Można oczywiście założyć, że przedstawiciele grup społecznych będą przedstawiali swoje stanowisko w późniejszym czasie, np. przed głosowaniami prowadzonymi w trakcie trzeciego czytania, ale wtedy już nie będzie możliwe wprowadzenie zgłaszanych propozycji rozwiązań do tekstu aktu normatywnego.

wszystkim może być przeprowadzone wobec projektu ustawy, który po uchwaleniu stanowić będzie senacką inicjatywę ustawodawczą.

Procedura postępowania w przedmiocie wysłuchania publicznego została ujęta w Regulaminie Sejmu w rozdziale 1a działu II – *Wysłuchanie publiczne*. W art. 70a–70i zostały określone takie kwestie, jak: wniosek o przeprowadzenie wysłuchania publicznego i podmioty mogące z przedmiotowym wnioskiem wystąpić, podmioty mogące uczestniczyć w wysłuchaniu publicznym, zarządzenie przeprowadzenia wysłuchania publicznego, czas, miejsce i odwołanie wysłuchania publicznego. Rozwiązania dotyczące wysłuchania publicznego przeprowadzanego w Senacie zostały zawarte w art. 80a Regulaminu Senatu.

Zarządzenie i przeprowadzenie wysłuchania publicznego

Przepisy Regulaminu Sejmu w sposób precyzyjny określają moment podjęcia uchwały o zarządzeniu wysłuchania publicznego – po zakończeniu pierwszego czytania, a przed rozpoczęciem szczegółowego rozpatrywania projektu (art. 70a ust. 4 Regulaminu Sejmu). Samo zaś wysłuchanie publiczne może być przeprowadzone przed rozpoczęciem szczegółowego rozpatrzenia projektu (art. 70f ust. 1 Regulaminu Sejmu). Zwrot „szczegółowe rozpatrzenie projektu” należy rozumieć jako poddanie proponowanych rozwiązań analizie, wynikiem której zgłaszane są poprawki zmierzające do zmiany treści projektu poprzez jej modyfikację, dodawanie lub usuwanie określonych rozwiązań. Tym samym przejście do etapu prac merytorycznych zamyka możliwość przeprowadzenia wysłuchania publicznego. Mając na uwadze osadzenie instytucji w czasowych ramach postępowania ustawodawczego, można stwierdzić, że intencją twórców rozwiązań regulaminowych było uczynienie z wysłuchania publicznego ważnego mechanizmu umożliwiającego artykulację potrzeb podmiotów zainteresowanych uchwalaną regulacją oraz wysłuchanie ich przez osoby zasiadające w organie przedstawicielskim.

Decyzję o przeprowadzeniu wysłuchania podejmuje komisja sejmowa, do której skierowany został projekt ustawy. Wniosek, w formie pisemnej, może być złożony przez posła, jednak uchwałodawca nie sprecyzował, czy musi być to poseł – członek danej komisji sejmowej, czy wniosek może być złożony przez każdego posła. Mając na względzie, że zgodnie z art. 154 ust. 1 Regulaminu Sejmu w posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć posłowie niebędący członkami komisji i mogą oni zabierać głos oraz składać wnioski, można przyjąć, że również

posłowie, którzy nie są członkami danej komisji, a uczestniczą w jej posiedzeniu, będą mogli złożyć wniosek o zarządzenie wysłuchania publicznego. Prawo wystąpienia z wnioskiem jest indywidualnym prawem poselskim, ale jego realizacja może mieć charakter kolektywny i pod wnioskiem może podpisać się więcej niż jeden poseł. Dla skuteczności wniosku nie ma również znaczenia, czy posłowie popierający inicjatywę przeprowadzenia wysłuchania reprezentują jeden klub poselski, czy różne kluby.

Złożenie wniosku o przeprowadzenie wysłuchania publicznego obliguje komisję do jego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia w drodze głosowania o przeprowadzeniu wysłuchania bądź odmowie jego przeprowadzenia. Podjęcie uchwały następuje na ogólnych zasadach działania komisji sejmowych. Wymagane kworum wynosi 1/3 składu komisji sejmowej, a za wnioskiem musi opowiedzieć się zwykła większość członków komisji. Uchwałodawca sprecyzował elementy uchwały o zarządzeniu wysłuchania publicznego, która musi określać datę przeprowadzenia wysłuchania oraz godzinę. W uchwale może zostać wskazane miejsce przeprowadzenia wysłuchania publicznego, nie jest to jednak element obligatoryjny i komisja może określić miejsce przeprowadzenia wysłuchania, podając je do wiadomości w Systemie Informacyjnym Sejmu co najmniej 14 dni przed przeprowadzeniem wysłuchania. Fakultatywny charakter instytucji, a także elementy praktyki parlamentarnej i sposób obsadzania miejsc w komisjach sejmowych, oparty na parytecie klubowym, pozwalają przyjąć tezę, że w przypadku prac nad kontrowersyjnymi projektami ustaw, czy projektami, co do których większość parlamentarna zainteresowana jest bardzo szybkim ich uchwaleniem, wysłuchanie publiczne nie będzie zarządzane. Dlatego trzeba zgodzić się ze sformułowanymi przez przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego opiniami o zasadności przyjęcia rozwiązania, które wprowadzałyby w określonych przypadkach obowiązek zarządzania wysłuchania publicznego. Mogłoby to wiązać się ze złożeniem wniosku przez określoną, odpowiednio liczną grupę posłów np. 1/3 czy 1/4¹⁷.

W przypadku Senatu procedura przeprowadzana jest w sposób zbliżony do sejmowej. Różnica wiąże się z terminem wysłuchania, bowiem uchwałę o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego oraz informację o miejscu jego przeprowadzenia ogłasza się na stronie internetowej Senatu na co najmniej 21 dni przed dniem wysłuchania publicznego.

17 Zob. I. Wróblewska, *Wysłuchanie publiczne...*, s. 100–101; P. Uziębło, *Instytucja wysłuchania publicznego...*, s. 691.

Ważnym aspektem procedury wysłuchania publicznego jest wskazanie, kto może wziąć w nim udział. Już sama nazwa instytucji, o czym wcześniej była mowa, przesądza o szerokim zakresie podmiotowym osób, które mogą w nim uczestniczyć. Regulamin Sejmu stanowi, że prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy mają podmioty, które zgłosiły w Sejmie zainteresowanie pracami nad projektem ustawy (w Senacie prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym ma każdy, kto zgłosił komisjom wolę wzięcia w nim udziału). Tym samym, w świetle rozwiązań Regulaminu Sejmu i braku wskazania przesłanek ograniczających możliwość czynnego uczestniczenia w wysłuchaniu, można przyjąć szerokie rozumienie słowa „podmiot”, które będzie obejmowało osoby fizyczne oraz sformalizowane lub niesformalizowane grupy osób (m.in. stowarzyszenia, fundacje, towarzystwa). Uczestniczenie w wysłuchaniu wymaga jedynie zainteresowania pracami nad projektem. Odrębną kategorię uczestników wysłuchania publicznego stanowią podmioty zajmujące się zawodowo działalnością lobbingsową.

Zgłoszenie zamiaru wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym zostało sformalizowane¹⁸, a poprzez wymóg wskazania przez zainteresowany podmiot interesu, którego w odniesieniu do danej regulacji zamierza chronić, oraz rozwiązania prawnego, o którego uwzględnienie będzie zabiegać, uchwałodawca zmierzał do tego, by wyeliminować podmioty, których jedynym celem jest przedstawienie na forum publicznym opinii i poglądów luźno bądź w ogóle niezwiązanych z projektowaną regulacją.

Wysłuchanie publiczne przeprowadzane jest na jednym posiedzeniu komisji i stanowi jedyny punkt porządku dziennego prac komisji. Przepisy regulaminu Sejmu nie wprowadzają ograniczeń co do liczby uczestników wysłuchania (w Senacie tym ograniczeniem jest liczba miejsc na sali posiedzeń), natomiast jeżeli stoją za tym przyczyny lokalowe lub techniczne, prezydium komisji może ograniczyć liczbę podmiotów biorących udział w wysłuchaniu. Co istotne, regulamin wymaga, by, ograniczając liczbę uczestników wysłuchania, zastosowanie miały uzasadnione kryteria. Rodzaj, charakter kryteriów nie został sprecyzowany, poza jednym – kolejnością zgłoszeń. Przyjęte rozwiązanie należy ocenić krytycznie wobec wątpliwości, jakie wiążą się z użytym sformułowaniem „uzasadnione kryteria”, te bowiem odnoszą się do okoliczności, które nie pozwalają, aby wszyscy zainteresowani wzięli udział w wysłuchaniu, a nie do pewnych cech, właściwości samych podmiotów.

18 Zob. art. 70c Regulaminu Sejmu oraz art. 80a ust. 2 Regulaminu Senatu.

Bardziej właściwe byłoby użycie (tak, jak ma to miejsce w Regulaminie Senatu) określenia „obiektywne kryteria” odnoszące się do wszystkich podmiotów, które zdecydowały się wziąć udział w wysłuchaniu publicznym¹⁹. Ponadto pozostawienie po stronie komisji sejmowej oceny, czy udział podmiotu w wysłuchaniu jest uzasadniony (a tak to można odczytywać w kontekście zwrotu „uzasadnione kryteria”), czy też nie, stoi w sprzeczności z samą ideą instytucji.

Nie tylko możliwość ograniczenia liczby uczestników wysłuchania osłabia znaczenie tej instytucji. Jeżeli z powodu dużej liczby zgłoszeń udziału w wysłuchaniu, ze względów lokalowych lub technicznych przeprowadzenie wysłuchania publicznego nie będzie możliwe, prezydium komisji może zmienić termin i miejsce wysłuchania, podając do wiadomości w Systemie Informatycznym Sejmu informację o zmianie terminu lub miejsca wysłuchania. Z powyższych powodów możliwe jest również odwołanie wysłuchania publicznego, jednak decyzję w tej sprawie podejmuje komisja, informując w Systemie Informatycznym Sejmu o przyczynach odwołania wysłuchania²⁰. Należy zatem przyjąć, że odwołanie wysłuchania publicznego wymaga od komisji podjęcia uchwały, a wobec milczenia w przedmiocie większości wymaganej dla podjęcia takiej uchwały właściwa będzie zwykła większość głosów w obecności co najmniej 1/3 liczby posłów. Uzyskanie zwykłej większości głosów, przy stabilnej większości parlamentarnej, nie wydaje się znacznym utrudnieniem, tym samym po powyższe rozwiązanie komisja może sięgać w sposób niemal całkowicie dowolny, także w sytuacjach, gdy większość rządząca nie jest zainteresowana przeprowadzeniem wysłuchania. Dlatego należy rozważyć podniesienie progu poparcia dla uchwały w przedmiocie odwołania wysłuchania publicznego np. do bezwzględnej większości głosów, tak by decyzja o odwołaniu była wypracowana w porozumieniu większości członków komisji. Natomiast przepisy Regulaminu Senatu nie przewidują możliwości odwołania już zarządzonego wysłuchania publicznego, a jedynie ograniczenie liczby osób biorących udział w wysłuchaniu.

19 Trzeba podkreślić, że regulamin Senatu wymaga, by obiektywne kryteria były zastosowane do wszystkich podmiotów, które zgłosiły zamiar udziału w wysłuchaniu oraz aby podane zostały do publicznej wiadomości na senackiej stronie internetowej (art. 80a ust. 3 Regulaminu Senatu).

20 Od wprowadzenia instytucji wysłuchania publicznego tylko raz doszło do odwołania już zarządzonego wysłuchania – jako powód wskazano, że wysłuchanie publiczne zostało zarządzone zbyt późno, a jego przeprowadzenie uniemożliwiłoby dotrzymanie czasu wyznaczonego przez Sejm na zakończenie prac komisji nad projektem ustawy – zob. [http://orka.sejm.gov.pl/opinie5.nsf/nazwa/818_uwysodw/\\$file/818_uwysodw.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie5.nsf/nazwa/818_uwysodw/$file/818_uwysodw.pdf) [dostęp: 16.08.2022].

Przebieg posiedzenia, podczas którego prowadzone jest wysłuchanie, uzależniony jest od decyzji przewodniczącego komisji, który decyduje o kolejności występujących, ustala czas, jakim będą dysponowali uczestnicy wysłuchania, a także może przedłużać czas wystąpienia. Nie ulega wątpliwości, że z punktu widzenia partycypacji w procesie tworzenia prawa ustalenie czasu wystąpień ma kluczowe znaczenie. Zbyt krótki czas na przedstawienie oceny procedowanej regulacji będzie w praktyce przekreślał realne znaczenie instytucji wystąpienia, czas zbyt długi może być niekorzystny z punktu widzenia tzw. ekonomiki postępowania. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że w ogromnej mierze czas udzielany uczestnikom wysłuchania zależy od liczby podmiotów, które zgłosiły swój udział w wysłuchaniu, ale zwyczajowo przyjął się 5-minutowy czas wystąpienia²¹. W tym miejscu trzeba również podnieść, że przyjęte rozwiązania nie przewidują wchodzenia członków komisji w interakcje z podmiotami uczestniczącymi w wysłuchaniu. Niedopuszczalne jest prowadzenie dyskusji czy dopytywanie, ustosunkowanie się do wypowiedzi wcześniejszych, co w znacznym stopniu obniża znaczenie instytucji²². W toku debaty mogą się ujawnić nowe istotne okoliczności, które powinny być uwzględnione przez ustawodawcę, ale przede wszystkim debata pozwala w większym stopniu poznać stanowisko obu stron postępowania.

Niewykorzystany potencjał partycypacji społecznej

Wysłuchanie publiczne nie jest jedyną formą partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa, ale bez wątpienia instytucją z ogromnym i – niestety – niewykorzystanym potencjałem angażowania społeczeństwa w proces tworzenia prawa i tym samym budowania akceptacji dla stanowionego prawa. Posłowie nie muszą sięgać po wysłuchanie publiczne przy każdym rozpatrywanym projekcie ustawy, ale instrument ten powinien być wykorzystywany przy kluczowych dla funkcjonowania społeczeństwa projektach, projektach zawierających kontrowersyjne

21 W zarządzonego wystąpieniu publicznym na temat prezydenckiego projektu ustawy – Prawo o zgromadzeniach, wobec zgłoszenia 19 podmiotów, przewodniczący nie ograniczył czasu wystąpień – zob. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych i Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu VII kadencji z dnia 7 marca 2012 r.

22 Szerzej zob. P. Juchacz, *Wysłuchanie publiczne, czyli o niebezpieczeństwach partycypacji antagonistycznej*, [w:] *Etyka życia publicznego*, red. K. Cern, P. Juchacz, E. Nowak, Poznań 2009, s. 66–68.

rozwiązania, czy w końcu projektach, w stosunku do których w przestrzeni publicznej toczy się debata i zgłaszane są uwagi. Praktyka parlamentarna poszła jednak w innym kierunku. Świadczy o tym chociażby częstotliwość, z jaką sięga się po omawianą instytucję, w stosunku do liczby uchwalanych ustaw²³. Mając na względzie negatywnie ocenianą praktykę obchodzenia konsultacji społecznych poprzez zgłaszanie projektów ustaw jako poselskie²⁴, przeprowadzenie wysłuchania publicznego umożliwiłoby poznanie opinii na temat rozwiązań zawartych w projektach ustaw i ewentualne uwzględnienie zgłoszonych propozycji, co mogłoby przyczynić się do poprawy jakości stanowionego prawa, a także wzrostu zaufania do państwa i jego instytucji. Trudno wskazać, jakie przyczyny po stronie parlamentarzystów skutkują niechęcią sięgania po ten instrument. Obserwując rosnące tempo prac nad ustawami, można przyjąć, że wysłuchanie jawić się może jako instytucja prowadząca do niepotrzebnego przedłużania prac parlamentarnych.

Wadą przyjętych w 2006 r. w Sejmie rozwiązań jest również i to, że po przeprowadzeniu wysłuchania publicznego posłowie nie muszą w żaden sposób odnieść się do przedstawionych przez uczestników wysłuchania postulatów i propozycji. W efekcie może to prowadzić do sytuacji, w której wysłuchanie staje się fasadową instytucją, atrapą dialogu społecznego, stwarzającą jedynie pozory włączania społeczeństwa w proces tworzenia prawa. Inaczej kwestia ta została uregulowana w Regulaminie Senatu, który obliguje komisje do ustosunkowania się do uwag zgłoszonych w trakcie wysłuchania publicznego, przedstawienia wniosków i wskazania w razie potrzeby przyczyn ich nieuwzględnienia. Informacja w tej sprawie podlega ogłoszeniu na stronie internetowej Senatu w ciągu 30 dni od dnia zakończenia wysłuchania publicznego. Niewątpliwie wprowadzenie wymogu przedstawienia informacji zwrotnej stanowiłoby wzmocnienie instytucji, ale przede wszystkim wymusiłoby na członkach komisji sejmowej przeanalizowanie zgłoszonych propozycji. Jakkolwiek brutalnie to zabrzmie, w obecnym stanie prawnym członkowie komisji sejmowych nawet nie muszą słuchać tego, co przedstawiają uczestnicy wysłuchania²⁵, bowiem nikt nie wymaga od nich

23 W Sejmie V kadencji przeprowadzono 6 wysłuchań, w VI kadencji – 12, w VII – 10, w VIII – 3, w Sejmie IX kadencji – 1.

24 Szerzej na temat praktyk wyłączających konieczność przeprowadzania konsultacji społecznych G. Kopińska, *Wykluczenie interesariuszy z procesu legislacyjnego*, [w:] P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, W. Michałek, A. Vetulani-Cęgiel, *Polski Bezład Legislacyjny. Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch latach IX kadencji (15 listopada 2019–15 listopada 2021)*, Warszawa 2022, s. 25–49.

25 Ciekawie na temat patologii występujących w instytucji wysłuchania pisze P. Juchacz, *Wysłuchanie publiczne...*, s. 66–70.

odniesienia się do usłyszanych propozycji. Trzeba również pamiętać, że dla podmiotów uczestniczących w wysłuchaniu publicznym możliwość poznania stanowiska, nawet krytycznego, wobec zgłaszanych propozycji ma nie tylko walor edukacyjny, ale przede wszystkim jest potwierdzeniem tego, że ich głos jest słyszany, wysłuchany i liczy się w dyskursie publicznym.

Udział społeczeństwa w procesie tworzenia prawa jest możliwy nie tylko poprzez instytucję wysłuchania publicznego. Równie ważna, a w kontekście tak rzadkiego wykorzystywania tej instytucji – nawet istotniejsza, jest możliwość zapraszania na posiedzenia komisji sejmowych pracujących nad projektami ustaw ekspertów, przedstawicieli organizacji społecznych i umożliwienie im wypowiedzenia się, przedstawienia przygotowanych opinii. Na mocy art. 154 ust. 3 Regulaminu Sejmu w posiedzeniu komisji, na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego, mogą uczestniczyć przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji, a także inne osoby. Bez wątpienia uczestniczenie w posiedzeniach komisji wskazanych wyżej osób przyczynić się może do podniesienia jakości stanowionego prawa. Najczęściej dysponują one wiedzą i doświadczeniem, koniecznymi dla tworzenia spójnego, niesprzecznego, jasnego prawa, co przy regulacjach obejmujących specjalistyczne zagadnienia jest szczególnie cenne. Ale warunkiem wykorzystania wniosków płynących z opracowanych przez zapraszanych ekspertów opinii czy postulatów zapraszanych organizacji społecznych jest umożliwienie im wypowiedzenia się. Analiza przebiegu posiedzeń komisji (szczególnie VIII i IX kadencji) pozwala wskazać niebezpieczny proceder, jaki ma miejsce na posiedzeniu tych organów, a związany ze stosowaniem przez przewodniczących komisji ograniczeń czasowych wystąpień. Nierzadko eksperci muszą w czasie 1 minuty (a zdarzały się przypadki, że i w krótszym) przedstawić konkluzje opracowanych ekspertyz czy w tym czasie uzasadnić swoje stanowisko. To podważa sens zapraszania ich na posiedzenia komisji, tworząc jedynie fikcję wsłuchiwania się przedstawicieli Narodu w głos społeczeństwa.

Zakończenie

Stworzenie zainteresowanym podmiotom możliwości czynnego uczestniczenia w procesie tworzenia prawa powinno być we współczesnych demokratycznych państwach powszechnym standardem. Możliwość wymiany myśli, poglądów, wysłuchanie postulatów, propozycji, uwzględnianie ich w trakcie prac nad rozwiązaniami normatywnymi jest korzystne i dla parlamentarzystów, i dla społeczeństwa. Parlamentarzyści zyskują nowe, świeże, pogłębione spojrzenie na projektowane

regulacje, zaś po stronie społecznej utrwala się przekonanie, że jej zdanie jest ważne, umacnia się akceptacja dla tworzonego prawa, rośnie zaangażowanie w sprawy publiczne²⁶. Przyjęte w Polsce rozwiązania normatywne, jakkolwiek tworzą mechanizmy partycypacji, to obarczone są wadami, które w efekcie osłabiają ich rolę i znaczenie. Pewna dowolność, jaką ma komisja sejmowa przy odwoływaniu zarządzanego wysłuchania, niejasne kryteria ograniczenia uczestnictwa w wysłuchaniu czy chociażby dyskrecjonalność uchwały o przeprowadzeniu wysłuchania w istotny sposób osłabiają instytucję wysłuchania. Ale obok czynników formalno-prawnych fundamentalne znaczenie mają elementy pozaprawne wpisujące się w pojęcie kultury politycznej. Otwartość parlamentarzystów na społeczeństwo, organizacje społeczne, grupy obywateli powinna przejawiać się w częstszym występowaniu z wnioskiem o przeprowadzenie wysłuchania i częstszym zarządzaniu przeprowadzenia wysłuchania, a w przypadku prac komisji z udziałem zaproszonych ekspertów, przedstawicieli organizacji społecznych – w bardziej wnikliwym wsłuchiowaniu się w ich głos. Wykorzystanie tych instrumentów może oczywiście prowadzić do wydłużenia procesu ustawodawczego, ale w tworzeniu prawa nie chodzi o szybkość, a o jakość. Poprawę jakości stanowionego prawa można uzyskać tylko wtedy, gdy w procesie rozpatrywania projekt poddany jest pogłębionej analizie. Pozytywnych aspektów włączenia społeczeństwa w działalność legislacyjną jest znacznie więcej. Współuczestniczenie w procesie tworzenia prawa wzmacnia procesy legitymizacyjne i akceptację dla przyjmowanych regulacji normatywnych, a w ten sposób można budować zaufanie do państwa, do tworzonego przez państwo prawa. Ponadto zaangażowanie w sprawy publiczne buduje poczucie odpowiedzialności za państwo, co z kolei stanowi jeden z fundamentów rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

26 G. Kopińska, *Wykluczenie interesariuszy...*, s. 25.

Bibliografia

Akty prawne

- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (tekst jedn. M.P. z 2018 r. poz. 846 ze zm.).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2021 r. poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1339).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 248).

Literatura

- Banaszak Bogusław, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012.
- Borski Maciej, *Wysłuchanie publiczne – ważna, chociaż niedoceniana, instytucja demokracji partycypacyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, rok XVI.
- Chmaj Marek, Juchniewicz Joanna, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 102, 103, 104*, Warszawa 2020.
- Grajewski Krzysztof, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- Grajewski Krzysztof, Stelina Jakub, Uziębło Piotr, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014.
- Gross Anna, *Wysłuchanie publiczne jako szczególna forma aktywności obywatelskiej w kontekście procesów partycypacyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 11.
- Juchacz Piotr, *Wysłuchanie publiczne, czyli o niebezpieczeństwach partycypacji antagonizacyjnej*, [w:] *Etyka życia publicznego*, red. K. Cern, P. Juchacz, E. Nowak, Poznań 2009.
- Kopińska Grażyna, *Wykluczenie interesariuszy z procesu legislacyjnego*, [w:] P. Frączak, K. Izdebski, G. Kopińska, W. Machalek, A. Vetulani-Cęgiel, *Polski Bezład Legislacyjny. Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch latach IX kadencji (15 listopada 2019–15 listopada 2021)*, Warszawa 2022.
- Tuleja Piotr, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.
- Uziębło Piotr, *Instytucja wysłuchania publicznego w sprawie projektów ustaw w Polsce (wybrane zagadnienia)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI.

Wiszowaty Marcin M., *Ocena skutków regulacji i procedury konsultacji publicznych w procesie legislacyjnym – analiza prawna*, [w:] *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, red. G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M.M. Wiszowaty, Warszawa 2014.

Wróblewska Iwona, *Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3.

Źródła internetowe

Uchwała Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z dnia 23 sierpnia 2006 r. o odwołaniu przeprowadzenia wysłuchania publicznego, [http://orka.sejm.gov.pl/opinie5.nsf/nazwa/818_uwysodw/\\$file/818_uwysodw.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie5.nsf/nazwa/818_uwysodw/$file/818_uwysodw.pdf).

Inne źródła

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych i Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu VII kadencji z dnia 7 marca 2012 r.

Pierwsze czytanie projektu ustawy w Sejmie

1. Stanowienie prawa, a przede wszystkim uchwalanie ustaw, to bez wątpienia podstawowe i najważniejsze zadanie parlamentu. Odbywa się ono zawsze w szczególnej procedurze, która określana jest mianem procedury ustawodawczej bądź trybem ustawodawczym. Jej podstawowe zręby unormowane są zawsze w konstytucji, odnoszące się do niej postanowienia bardziej szczegółowe zawarte są natomiast w regulaminach parlamentarnych, a w niewielkim zakresie również w niektórych ustawach szczegółowych¹. Konstytucja przesądza o pewnych etapach dochodzenia ustawy do skutku, co ma szczególne znaczenie w przypadku dwuizbowej struktury parlamentu, przede wszystkim przesądza jednak, kto ma prawo inicjatywy ustawodawczej, jaka jest wymagana większość głosów potrzebnych dla uchwalenia ustawy w izbie czy izbach parlamentu, jakie uprawnienia w stosunku do uchwalonej ustawy przysługują głowie państwa, wreszcie odnosi się do kwestii podpisania ustawy oraz ogłoszenia warunkującego jej wejście w życie.

Nie inaczej jest w przypadku polskich regulacji konstytucyjnych, przy czym widoczna jest pewna ewolucja ich przepisów odnoszących się do tej materii i stopniowe rozbudowywanie zakresu regulacji. W obowiązującej Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.² ustrojodawca poszerzył ten zakres, stanowiąc m.in. w art. 119 ust. 1, że „Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach”. Nie jest to pierwszy przypadek, gdy w regulacji konstytucyjnej pojawia się pojęcie „czytania” projektu ustawy, gdyż już wcześniej zostało ono użyte w art. 15 ust. 4 tzw. Małej

* Prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki – Uniwersytet Łódzki, ORCID 0000-0002-9428-2103.

1 Wspomnieć również należy, że w coraz większym zakresie zaczyna być regulowany także przedparlamentarny etap opracowywania projektu ustawy, co jest widoczne w przypadku projektów rządowych oraz obywatelskich. Są to jednak kwestie pozostające poza zakresem tego opracowania.

2 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

konstytucji z 1992 r.³, zgodnie z którym do czasu zakończenia pierwszego czytania wnioskodawcy przysługiwało prawo wycofania projektu ustawy. Uszczegółowienie procedury ustawodawczej zawarte jest w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej⁴.

Celem opracowania jest przypomnienie dyskusji naukowej na temat czytań projektu ustawy w Sejmie, a przede wszystkim pierwszego czytania, która miała miejsce w polskiej doktrynie, jak i odnoszącego się do nich wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r.⁵ W moim przekonaniu chyba niesłusznie spowodował on pewne wyhamowanie tej polemiki, a może nawet (niesłusznie) jej zapomnienie, a przecież jest to problem niesłychanie ważny, procedura stanowienia ustaw powinna bowiem przekładać się na jakość stanowionego prawa, do której od wielu lat mamy przecież coraz więcej zastrzeżeń. Uważam, że należy ponownie przyrzeć się problematyce czytań (zwłaszcza pierwszemu) projektu ustawy w Sejmie i poddać krytycznej ocenie niektóre z poczynionych w przeszłości ustaleń. Rozważania koncentrują na kwestii miejsca odbywania pierwszego czytania i jego treści, w mniejszym zakresie odnoszą się natomiast do zagadnień związanych z terminami jego/ich odbywania (a w szczególności możliwości ich skracania), jak i w zasadzie pomijam prace komisji sejmowych, jakie mają miejsce pomiędzy czytaniem.

2. Rozważanie rozpocząć należy od odpowiedzi na pytanie, co powinno się rozumieć pod pojęciem „czytania” projektu ustawy. Pomimo tego, że nie ma definicji legalnej tego pojęcia zarówno w obowiązującym, jak i wcześniejszych regulaminach sejmowych, a zwłaszcza w Konstytucji z 1997 r., z pozoru pytanie to może wydawać się nawet niepotrzebne, gdyż przecież występowało ono już w przeszłości, a tym samym współcześnie może być traktowane jako zastane. Jest jednak inaczej, a jego zasadność wynika z faktu, że pojęcie „czytań” nie jest interpretowane tak samo, czego najlepiej dowodzi analiza podręczników prawa konstytucyjnego, komentarzy do Konstytucji, jak i orzecznictwa trybunalskiego. W moim przekonaniu można w tym przypadku wyróżnić trzy grupy stanowisk.

3 Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

4 Tekst jedn. M.P. z 2022 r. poz. 990, 1092, 1204.

5 K 31/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 121.

Pierwszą stanowią opracowania, w których brak jest jakiegokolwiek próby wyjaśnienia tego pojęcia, zaś rozważania skoncentrowane są od razu na omówieniu tego, co jest przedmiotem konkretnego (pierwszego, drugiego, trzeciego) czytania⁶. Wydaje się, że w tej grupie najbardziej widoczne jest traktowanie „czytań” projektu ustawy jako pojęcia zastanego, które nie wymaga tłumaczenia.

Druga grupa to opracowania, w których pojęcie „czytania” wyjaśniane jest w sposób bardzo ogólny. Przykładowo, zdaniem Ewy Gdulewicz, jest to tradycyjna nazwa kolejnych faz postępowania ustawodawczego⁷. Wiesław Skrzydło stwierdził natomiast: „rozpatrywanie projektu ustawy odbywa się w trzech czytaniach, czyli etapach postępowania ustawodawczego”⁸, zaś w innej publikacji wyjaśnił, że „chodzi tu o etap prac nad projektem ustawy, a nie dosłowne rozumienie słowa »czytanie«”, to etapy postępowania legislacyjnego⁹. Podobnie o czytaniach pisze Anna Rakowska-Trela, której zdaniem oznaczają one „kolejne etapy procedury ustawodawczej w Sejmie”¹⁰. Z kolei Andrzej Szmyt podkreśla, że „czytanie to tradycyjna nazwa etapów rozpatrywania projektu [ustawy – K.S.] w parlamencie; system czytań wyraża ideę uporządkowania prac”¹¹. Dla Mirosława Granata czytanie projektu ustawy jest to określona co do czasu, miejsca i treści czynność podczas prac w Sejmie nad projektem ustawy, która jest dookreślona w regulaminie Sejmu „poprzez wskazanie konkretnych działań, jakie są podejmowane przez Sejm, jego organy lub poszczególnych posłów”¹². Bardzo ogólnie pojęcie „czytania” projektu ustawy wyjaśnia również Marek Zubik, który podkreśla, że jest ono używane w prawie parlamentarnym od dawna i oznacza „konieczność

6 Zob. F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1978, s. 269; J. Buczkowski, Ł. Buczkowski, K. Eckhardt, *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, Przemysł 2007, s. 211; *Konstytucyjny system organów państwowych*, red. B. Szmulik, M. Paździor, Warszawa 2014, s. 79; *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015, s. 292.

7 Zob. E. Gdulewicz, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008, s. 274.

8 W. Skrzydło, hasło *Postępowanie ustawodawcze*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 365.

9 Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Kraków 1998, s. 120.

10 Zob. A. Rakowska-Trela, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2020, s. 187.

11 Zob. A. Szmyt, hasło *Droga ustawodawcza*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, C. Kosikowski, Białystok–Warszawa 2000, s. 185.

12 Zob. M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021, s. 414.

uczynienia projektu ustawy przedmiotem prac Sejmu¹³. W piśmiennictwie stosunkowo często przywoływane jest wreszcie dekodowanie tego pojęcia sformułowane przez Zdzisława Czeszejko-Sochackiego, który uważał, że jest to „procedura określonego, wielofazowego sposobu rozpatrzenia projektu, w którym »czytanie« oznacza pewien etap zaawansowania prac legislacyjnych, według pewnej kolejności”¹⁴.

W moim przekonaniu wszystkie powyższe wyjaśnienia, które zaliczyłem do tej grupy, są nazbyt ogólne i przez to obejmują również prace nad projektem ustawy w Sejmie, które bez wątpienia czytaniem nie są. Z jednej strony odnosi się to do uprawnień Marszałka, a zwłaszcza prac Komisji Ustawodawczej, które mogą ostatecznie doprowadzić do uznania projektu za niedopuszczalny, w konsekwencji czego Marszałek odmówi nadania projektowi dalszego biegu. Z drugiej strony są to niesłuchanie istotne dla wypracowania treści ustawy prace w komisji czy komisjach między pierwszym a drugim czytaniem, jak i po drugim czytaniu, jeśli projekt skierowano ponownie do komisji. Stanowią one przecież niesłuchanie istotne etapy sejmowego postępowania ustawodawczego nad projektem ustawy, jednak bez wątpienia nie są czytaniem w rozumieniu konstytucyjnym ani regulaminowym.

Trzecia grupa stanowisk wyjaśniających pojęcie „czytania” projektu ustawy jest znacznie bardziej precyzyjna. Leszek Garlicki napisał bowiem: „zasada (...) czytań jest wyrazem powszechnie w świecie przyjętego modelu procedury ustawodawczej, polegającego na kilkakrotnym poddawaniu projektu ustawy rozpatrzeniu przez izbę, zanim zostanie on uchwalony w ostatecznym kształcie”¹⁵. W innej publikacji jeszcze dobitniej i wprost wyjaśnia: „termin »czytanie« oznacza rozpatrzenie projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym Sejmu”¹⁶. Podobnie odczytać można słowa Bogusława Banaszaka, który stwierdził: „regulaminy parlamentarne lub zwyczaje wyraźnie określają przedziały czasowe, jakie powinny upłynąć pomiędzy kolejnymi czytaniem oraz zakres prac nad projektem ustawy przeprowadzanych w komisjach pomiędzy czytaniem”¹⁷. Czytaniem projektu ustawy nie jest tym samym każdy

13 Zob. M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021, Nb 398.

14 Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 229. Do tej definicji odwołuje się przykładowo B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, Nb 146.

15 Zob. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, art. 119, pkt 4.

16 Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022, s. 262, Nb 267.

17 Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, art. 119, Nb 1.

etap prac nad nim w Sejmie, ale wyłącznie ten, który ma miejsce podczas posiedzenia plenarnego.

3. Problem polega na tym, że Regulamin Sejmu w art. 37 ust. 1 ustanawia możliwość odbycia pierwszego czytania bądź na posiedzeniu plenarnym, bądź od razu na posiedzeniu komisji sejmowej, zaś ust. 2 wymienia projekty, które ze względu na swoje znaczenie (materię) muszą być przedmiotem pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym. Przed uchwaleniem Konstytucji z 1997 r., kiedy kwestia czytań projektu ustawy była regulowana wyłącznie w Regulaminie Sejmu, można było zastanawiać się, czy takie alternatywne rozwiązanie i rozumienie pierwszego czytania jako możliwości jego odbycia w komisji jest właściwe dla prawidłowego procedowania nad nim. Kiedy jednak obecnie o wymogu trzech czytań projektu ustawy stanowi wprost Konstytucja, zrozumiałe stało się pytanie, czy ustanowiona w art. 112 Konstytucji zasada autonomii Sejmu, przewidująca m.in. prawo tej izby do określenia porządku jej prac, pozwala na regulaminową dopuszczalność przeprowadzenia pierwszego czytania w komisji. Regulamin, na co wskazał Trybunał Konstytucyjny wprowadzając w innym stanie prawnym, jest przecież aktem wykonawczym do Konstytucji i musi być z nią zgodny¹⁸, a pogląd ten, chociaż wyrażony przed laty, cały czas zachowuje swoją aktualność¹⁹.

W doktrynie, jak wiadomo, pojawiły się na ten temat rozbieżne stanowiska. Leszek Garlicki stwierdził: „można mieć wątpliwości, czy polskie rozumienie »czytania« może przybrać na tyle oryginalny zakres, by obejmować także rozpatrywanie projektu przez komisję sejmową. Dopóki model »czytań« pozostawiony był w całości do ukształtowania w regulaminie Sejmu, nie było przeszkód (poza logicznymi) dla wprowadzenia dwóch wersji pierwszego czytania. Skoro jednak model ten znalazł miejsce w konstytucji, a Konstytucja w żaden sposób nie zaakcentowała odrębności pierwszego czytania, to można bronić poglądu, że wszystkie trzy czytania muszą mieć jednakowe miejsce, a więc muszą odbywać się na posiedzeniu plenarnym”²⁰. Podzielając w pełni ten pogląd, Zdzisław Jarosz pisał natomiast: „procedura pierwszego czytania na posiedzeniu komisji nie może (...), z natury rzeczy, objąć takiego istotnego elementu »czytania«, jakim jest ustosunkowanie się do rozpatrywanego projektu, łącznie z ewentualnym odrzuceniem go

18 Zob. orzeczenie TK z dnia 26 stycznia 1993 r., U 10/92, OTK 1993, nr 1, poz. 2.

19 Zob. M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 112, 113, 114*, Warszawa 2021, s. 46.

20 Zob. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 119, pkt 5.

w całości”²¹. Dlatego, podkreślając dysfunkcjonalność tego rozwiązania i nader wątpliwą zgodność z Konstytucją, sugerował, że „kwestia celowości i dopuszczalności utrzymania na przyszłość tej instytucji w przepisach regulaminowych powinna być bardzo poważnie rozważona”²². Odmienne zdanie wyrażał natomiast Andrzej Szmyt. Wychodził bowiem z założenia, że skoro możliwość przeprowadzenia pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji wprowadzona została wcześniej niż doszło do uchwalenia Konstytucji, to „art. 119 konstytucji stanowi (...) nową jakość normatywną, eliminując zwłaszcza możliwość regulaminowego odejścia od tego systemu, ale jest też potwierdzeniem aprobaty dla dotychczasowego modelu prac ustawodawczych”²³.

4. W 2013 r. problemem miejsca pierwszego czytania projektu ustawy w Sejmie zajął się Trybunał Konstytucyjny. Stało się to w przywołanym już na początku rozważań wyroku wydanym w następstwie wniosku złożonego przez Krajową Radę Sądownictwa. Rada zarzucała w nim m.in., że uchwalona 18 sierpnia 2011 r. nowelizacja ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych²⁴ została przyjęta z naruszeniem ustanowionej prawem regulaminowej (art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu) procedury uchwalania ustaw odnoszących się do ustroju i właściwości władz publicznych, gdyż pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu komisji zamiast na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Trybunał Konstytucyjny, rozważając ten zarzut, musiał odnieść się również do pytania, czy w świetle konstytucyjnej regulacji trzech czytań projektu ustawy w Sejmie dopuszczalne jest ustanowienie w Regulaminie Sejmu odbycia pierwszego czytania na posiedzeniu komisji²⁵.

Z uwagi na znaczenie wyводу Trybunału Konstytucyjnego przywołam ten fragment jego wypowiedzi w całości. Trybunał stwierdził: „posłużenie się w art. 119 ust. 1 pojęciem »Sejm« wskazuje Sejm działający *in pleno*, a nie jego organy, a zwłaszcza komisje. Do takiego wniosku prowadzi też okoliczność, że do Sejmu, jako ustawodawcy, powinno być

21 Zob. Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 89.

22 *Ibidem*.

23 Zob. A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 39.

24 Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 203, poz. 1192).

25 W rozważaniach pomijam problem traktowania przepisów regulaminowych jako (samoistnego) wzorca kontroli konstytucyjności uchwalania ustaw i łączenia z naruszeniem art. 7 Konstytucji, gdyż nie jest to kwestia bezpośrednio związana z przedmiotem opracowania.

zastrzeżone podejmowanie rozstrzygnięć co do losu projektów ustaw na poszczególnych etapach postępowania legislacyjnego. Z omawianego przepisu Konstytucji nie wynika, czy dopuszczalne są odstępstwa polegające na dopuszczeniu przeprowadzenia czytania albo czytań projektów ustaw na posiedzeniach komisji sejmowych. Ujmując to zagadnienie od innej strony powstaje kwestia, czy organizacja czytań projektów ustaw jest unormowana całościowo w Konstytucji, czy też jest objęta zakresem autonomii organizacyjnej Sejmu. Przy przyjęciu tego ostatniego rozwiązania, organizacja czytań projektów ustaw mogłaby być przedmiotem unormowań w Regulaminie Sejmu na podstawie art. 112 Konstytucji. Za dopuszczalnością odstąpienia od literalnej wykładni art. 119 ust. 1 Konstytucji i umożliwienia częściowego przebiegu procedury czytań projektów ustaw na posiedzeniach komisji sejmowych przemawiają względy praktyczne, a zwłaszcza zamiar odciążenia Sejmu od rozpatrywania coraz większej liczby projektów ustaw. Takie właśnie rozwiązanie zostało przyjęte w Regulaminie Sejmu²⁶. Następnie Trybunał przywołał treść art. 37 Regulaminu Sejmu, i wyciągnął z niego trzy wnioski:

- 1) dopuszczona jest możliwość przeprowadzenia pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji jako alternatywa dla jego rozpatrywania na posiedzeniu Sejmu;
- 2) w komisji może odbyć się tylko pierwsze czytanie projektu ustawy;
- 3) istnieje precyzyjnie określony zakres przedmiotowy projektów ustaw podlegających pierwszemu czytaniu na posiedzeniu Sejmu, regulujący to przepis w praktyce może jednak napotykać trudności interpretacyjne²⁷.

5. Wyrok, co zrozumiałe przy przedmiocie sprawy, wydany był przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego, zgłoszono jednak do niego aż 8 zdań odrębnych, spośród których w 6 rozważana była kwestia wykładni art. 119 ust. 1 Konstytucji i dopuszczalności regulaminowego przyjęcia alternatywnego miejsca przeprowadzania pierwszego czytania. Dominował w nich pogląd wzmacniający argumentację przyjętą przez Trybunał. Podkreślając prymat wykładni językowej oraz jedynie pomocniczość wykładni systemowej i funkcjonalnej, zwracano jednocześnie uwagę, że mogą mieć miejsce odstępstwa od niego, ale jedynie wówczas, gdy przemawiają za tym szczególne racje. Sytuacja taka występuje w przypadku interpretacji pojęcia „Sejm” na gruncie

26 Pkt 2.8 uzasadnienia.

27 *Ibidem*.

art. 119 ust. 1 Konstytucji. Za dopuszczalnością objęcia nim nie tylko posiedzenia całej izby, ale również posiedzenia komisji, przemawia zasada racjonalizacji parlamentaryzmu i zasada sprawności działania organów władzy publicznej, pragmatyzm postępowania, względy sprawnościowe, którymi są ekonomika postępowania, przyspieszenie procedury ustawodawczej²⁸. Akcentowano również, że ustrojodawca za szczególnie istotną materię ustaw uznał tę, którą wyraźnie wskazał w art. 123 ust. 1 Konstytucji i wyłączył z możliwości procedowania w trybie pilnym, co prowadzi do wniosku, że nie powinna być ona przedmiotem pierwszego czytania w komisji. Przywoływano także inne przepisy konstytucyjne ustanawiające szczególnie surowe wymogi legislacyjne przy uchwalaniu w Sejmie ustaw czy uchwał – art. 90 ust. 2 i 4, art. 98 ust. 3, art. 113, 121 ust. 3, art. 122 ust. 5, art. 125 ust. 2, art. 154 ust. 2, art. 228 ust. 6 i art. 235 Konstytucji. O konieczności rozpatrywania sprawy w pierwszym czytaniu na posiedzeniu całej izby decyduje waga sprawy. Łącznie prowadziło to do wniosku, że Konstytucja, ustanawiając takie szczególne regulacje odnośnie do tempa procedowania w przypadku spraw w określonej materii, jak i kworum i większości głosów niezbędnej dla podjęcia stosownego aktu normatywnego, pozwala na ustalenie, które akty prawne powinny być przedmiotem pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, a w przypadku których jest dopuszczalne, aby miało to miejsce w komisji²⁹. Nie podzielam tych poglądów. Uważam, że regulacji kwestii szybkości procedowania projektów ustaw czy większości głosów potrzebnych dla uchwalenia ustaw nie powinno łączyć się z problemem miejsca przeprowadzenia pierwszego czytania projektu ustawy, gdyż jest to zupełnie inne zagadnienie.

W pełni przychyliam się natomiast do tych zdań odrębnych, które podnosiły, że nie można stawiać znaku równości między pierwszym czytaniem na posiedzeniu Sejmu i na posiedzeniu komisji, „i to bynajmniej nie ze względów prestiżowych”³⁰. Posłowie, którzy nie są członkami komisji, mają wprawdzie możliwość udziału w takim posiedzeniu, ale przecież nie zawsze jest to możliwe, czego istnieje pełna świadomość i co przełożyło się na przewidziane w art. 38 Regulaminu Sejmu przyznanie takim posłom prawa pisemnego zgłaszania

28 Przywoływano w tym przypadku pogląd wyrażony przez J. Jaskiernię w pracy *Zasady demokratycznego Państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 145.

29 Stanowisko takie wyrażali sędziowie: Zbigniew Cieślak, Wojciech Hermeliński, Piotr Tuleja, Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz.

30 Zdanie odrębne sędzi Teresy Liszcz.

uwag lub propozycji poprawek. Niewątpliwie nie wszyscy posłowie mają tym samym możliwość wysłuchania przedstawianego przez przedstawiciela wnioskodawcy uzasadnienia projektu ustawy, debaty, w której wypowiadają się inni posłowie, zadawanych przez nich pytań, jak i odpowiedzi udzielanych przez wnioskodawcę. Trzeba też pamiętać, że analiza dokumentów z posiedzeń komisji, jak podkreśla Ewelina Gierach, wykazuje, iż w praktyce posłowie, którzy nie są członkami komisji, bardzo rzadko uczestniczą w jej posiedzeniach i czynią to co najwyżej ci posłowie, którzy są zainteresowani daną ustawą w sposób szczególny³¹. A przecież wnioskodawca może, a nawet powinien, przedstawiać szerszą argumentację niż ta, która zawarta jest w wersji pisemnej uzasadnienia, zaś na stanowisko posła, który nie uczestniczy w posiedzeniu komisji, nie mogą wpływać racje przywoływane w debacie przez innych posłów oraz wyjaśnienia wnioskodawcy. Pierwsze czytanie projektu ustawy przeprowadzone w komisji, w przeciwieństwie do pierwszego czytania przeprowadzonego na posiedzeniu plenarnym Sejmu, nie może zakończyć się odrzuceniem projektu w całości. Oznacza to, że należy nad nim dalej pracować. Powstaje zatem pytanie, czy rzeczywiście służy to sprawności i ekonomice prac Sejmu, skoro nadal muszą być rozpatrywane projekty ustaw, które nie mają szansy na uchwalenie. A przecież w jakimś stopniu niepotrzebnie absorbuje to prace komisji, a może nawet całego Sejmu podczas drugiego czytania. Jest to rozwiązanie wygodne politycznie, pozwala bowiem na czekanie na koniec kadencji Sejmu i zamknięcie prac nad projektem ustawy z uwagi na zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych, powstaje jednak pytanie, czy powinno mieć ono miejsce.

Całkowicie odmienny pogląd od wyżej wskazanych złożył w zdaniu odrębnym do omawianego wyroku sędzia Marek Zubik. W moim przekonaniu zasługuje ono na szczególną uwagę. Przede wszystkim podkreślił w nim, że pojęcie „czytania” projektu aktu ustawodawczego jest znane praktycznie wszystkim regulaminom obowiązującym na ziemiach polskich, począwszy od drugiej połowy XIX w., kiedy po raz pierwszy posłużono się nim w 38, 44 i 45 Prowizorycznego regulaminu dla Sejmu Krajowego Królestwa Galicyi i Lodomerji wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim z dnia 27 listopada 1865 r. Następnie występowało we wszystkich regulaminach Sejmu i Senatu

31 Zob. E. Gierach, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, art. 38, s. 252.

w okresie międzywojennym, jak i powojennym³², a jedyny wyjątek miał miejsce w latach 1952–1957, kiedy Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 21 listopada 1952 r. w ogóle nie przewidywał czytań jako etapu prac postępowania ustawodawczego. Co do zasady w regulacjach tych przez pierwsze czytanie rozumiano konieczność jego przeprowadzenia na posiedzeniu plenarnym izby. Różnice występowały tylko co do tego, na czym ma ono polegać, i były znaczne. Minimum to odesłanie projektu do komisji bez uprzedniego omówienia, co jednak nie dotyczyło projektów rządowych (art. 45 ust. 1 Regulaminu Sejmu z 1935 r.). Maksimum to szczegółowe uregulowanie przedmiotu tego czytania i ustanowienie wymogu przedstawienia przez wnioskodawcę uzasadnienia projektu ustawy oraz przeprowadzenia debaty (np. art. 15 Regulaminu obrad Sejmu z 1923 r.), często przy tym ograniczanej jedynie do jego ogólnych zasad. Najczęściej przewidywano też konieczność rozstrzygnięcia, czy projekt ustawy odesłać do dalszych prac w komisji, czy odrzucić (np. art. 39 Tymczasowego regulaminu obrad Sejmu Ustawodawczego z 1919 r.; art. 36 ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu PRL z 1986 r.), którą to możliwość ewentualnie wykluczano w przypadku niektórych projektów (np. art. 15 Regulaminu obrad Sejmu Śląskiego z 1930 r.).

Możliwość przeprowadzenia pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji pojawiła się w polskim parlamentarystyce dopiero po II wojnie światowej w Regulaminie Sejmu Ustawodawczego z 1948 r. i można to było uczynić jedynie między sesjami Sejmu. Regulamin Sejmu PRL z 1957 r. rozszerzył tę możliwość również na okres między odbywanymi w trakcie sesji posiedzeniami. W 1976 r. w nowelizacji tego Regulaminu wyraźnie wprowadzono alternatywne

32 Zob. 26, 27 i 28 Regulaminu Rady Stanu Królestwa Polskiego z 1918 r.; art. 38 Tymczasowego regulaminu obrad Sejmu Ustawodawczego z dnia 14 lutego 1919 r.; art. 38 Tymczasowego regulaminu obrad Sejmu Śląskiego z dnia 23 października 1922 r.; art. 14 Regulaminu obrad Sejmu z dnia 16 lutego 1923 r.; art. 14 Regulaminu obrad Sejmu Śląskiego z dnia 17 czerwca 1930 r.; art. 14 Regulaminu obrad Sejmu z dnia 16 grudnia 1930 r.; art. 44 Regulaminu Sejmu z dnia 5 października 1935 r.; art. 45 Regulaminu Sejmu Śląskiego z dnia 11 marca 1936 r.; art. 13 ust. 1 Regulaminu obrad Krajowej Rady Narodowej z dnia 6 maja 1945 r.; art. 25 Regulaminu Sejmu Ustawodawczego z dnia 25 czerwca 1948 r. do nowelizacji z dnia 26 lutego 1951 r.; art. 51 Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. (tekst pierwotny M.P. Nr 19, poz. 145) – w kolejnych tekstach jednolitych: art. 54; art. 55 ust. 1; art. 57 ust. 1 Regulaminu; art. 34 Tymczasowego regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. (M.P. Nr 21, poz. 151) oraz art. 33 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (tekst pierwotny M.P. Nr 26, poz. 185) – po ujednoczeniu tekstu w 2002 r. – art. 36 Regulaminu.

rozwiązanie pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym bądź w komisji. Dopiero w 1980 r. wyszczególniono materię, w przypadku której pierwsze czytanie musi odbyć się na posiedzeniu plenarnym; dotyczyło to projektów: zmiany Konstytucji, ustaw budżetowych i uchwał o narodowych planach społeczno-gospodarczych, kodeksów oraz innych ustaw i uchwał o istotnym znaczeniu społecznym. W istocie takie samo rozwiązanie zawierał kolejny Regulamin Sejmu PRL z 1986 r., który ustanawiał zasadę przeprowadzania pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu, Prezydium Sejmu mogło jednak skierować projekt ustawy do pierwszego czytania w komisji, z wyjątkiem projektów ustaw dotyczących tej samej problematyki, co poprzednio. Regulamin Sejmu z 1992 r. ustanowił bardzo szeroki katalog spraw wyłączonych z możliwości przeprowadzenia pierwszego czytania na posiedzeniu komisji, co sprawiło, że w praktyce pierwsze czytanie większości projektów ustaw musiało odbywać się na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Zostało to częściowo utrwalone w 1998 r. w nowym i obowiązującym do dzisiaj brzmieniu art. 34 ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu, który od 2002 r. oznaczony jest jako art. 37 ust. 1 i 2.

W dalszym wywodzie sędzia Marek Zubik stwierdził, że art. 119 ust. 1 Konstytucji nie może być rozumiany alternatywnie jako raz odnoszący się do całej izby, a innym razem tylko do komisji. Podkreślił m.in., że mają one różny skład polityczny, a komisja jest jedynie wewnętrznym kolegialnym organem pomocniczym i nie może zastępować izby. Dosyć niespodziewanie wywód przeprowadzony w zdaniu odrębnym zakończył jednak stwierdzeniem, że nie wyklucza dwupostaciowości pierwszego czytania, które może odnosić się wyłącznie do projektów ustaw normujących sprawy o mniejszym znaczeniu ustrojowym. Zastrzegł jednocześnie, że regulacja regulaminowa z art. 37 korzysta z domniemania konstytucyjności i nie była przedmiotem orzekania w rozpatrywanej sprawie.

6. W moim przekonaniu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r. w rozważanym tu zakresie spotkał się z w pełni zasadną krytyczną oceną. Został mu postawiony zarzut lakoniczności, powierzchowności, kwestionowano również przedstawioną w nim argumentację. W głosie Piotr Chybalski wskazał, że Trybunał nie odniósł się do rozbieżnych poglądów doktryny, nie dokonał historycznej analizy zasady trzech czytań, nie wyjaśnił należycie przyczyny odstąpienia od literalnej wykładni art. 119 ust. 1 Konstytucji, jak i tego, na czym miałyby polegać usprawnienie prac Sejmu w przypadku przeprowadzenia

pierwszego czytania na posiedzeniu komisji³³. Jednocześnie z dużą ostrożnością aprobował możliwość przeprowadzenia pierwszego posiedzenia na posiedzeniu komisji, jednak negatywnie oceniał rozumienie przez Trybunał treści art. 119 Konstytucji.

Pomimo przedstawionych wątpliwości, wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego wydaje się być traktowany przez doktrynę jako rozwiewający wszelkie wątpliwości odnośnie do możliwości przeprowadzania pierwszego czytania projektu ustaw na posiedzeniu komisji, pod warunkiem że nie dotyczy on wymienionych w regulaminie najważniejszych spraw o charakterze ustrojowym, finansowym bądź kodeksów³⁴. Nie uważam, aby było to słuszne. Obok przywoływanych już argumentów podważających ustalenia Trybunału, można wskazywać również inne przemawiające za takim twierdzeniem.

Przede wszystkim podnieść należy, że możliwość przeprowadzenia pierwszego czytania na posiedzeniu komisji została ustanowiona w okresie określanym mianem „słusznie minionego”, w którym Sejm nie odgrywał roli wyznaczonej mu formalnie przez Konstytucję PRL z 1952 r.³⁵ Jego utrzymanie po 1989 r. nastąpiło zapewne zarówno w następstwie mechanicznej, bezrefleksyjnej kontynuacji zastanego rozwiązania, ale i pewnej wygody politycznej pozwalającej na unikanie debaty plenarnej. Należy również pamiętać, że w 1951 r. zastąpiono trzy czytania projektu ustawy jedynie dwoma czytaniem, zaś powrót do trzech czytań nastąpił dopiero w obowiązującym Regulaminie Sejmu z 1992 r.³⁶ Jak słusznie zauważa przy tym Andrzej Szmyt, idea dwóch czytań projektu ustawy generalnie polegać miała na pracach plenarnych Sejmu rozdzielonych pracami komisji, i podkreśla jednocześnie, że regulaminowa możliwość skierowania projektu ustawy w okresie międzysesyjnym czy nawet między posiedzeniami do pierwszego czytania w komisji przekreślała ową samą zasadę ogólną³⁷. Dlatego odwoływanie się do faktu, że możliwość przeprowadzenia pierwszego czytania w komisji miała miejsce już w okresie Polski socjalistycznej, nie wydaje się trafne. Nie wydaje mi się również zasadne podnoszenie, że rozwiązanie to obowiązuje przez cały czas od

33 Zob. P. Chybalski, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12)*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4, s. 180–181.

34 Zob. np. M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, Nb 267 ; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 265, Nb 227.

35 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.).

36 Szerzej zob. E. Gierach, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu...*, art. 36, s. 228.

37 Zob. A. Szmyt, *Sejmowe rozpatrywanie projektu ustawy*, „Studia Nauk Politycznych” 1986, nr 6, s. 96.

początku transformacji ustrojowej w 1989 r. Zastanawia raczej, dlaczego zostało ono zachowane pomimo tego, że na mocy nowelizacji Konstytucji PRL z 1989 r. nastąpiło odejście od sesyjnego trybu prac Sejmu na rzecz systemu permanencji, co w konsekwencji powinno prowadzić do odbywania znacznie większej liczby posiedzeń izby, jak i do przeprowadzania pierwszego czytania przez cały Sejm, a nie przez wewnętrzny kolegialny organ pomocniczy.

Wszystko to prowadzi do wniosku, że powinno się powrócić do dyskusji na temat odczytania treści art. 119 ust. 1 Konstytucji i zaprzestać traktowania poglądu Trybunału Konstytucyjnego na ten temat jako aksjomatu. Należy głębiej sięgnąć do doświadczeń z okresu międzywojennego i to zarówno tych dobrych, jak i złych³⁸. Prawdą jest, że współcześnie większość projektów ustaw opracowywanych jest przez rząd bądź gremia kierownicze partii politycznych, zaś ewentualne kompromisy potrafią być zawierane jeszcze przed formalnym wystąpieniem z inicjatywą ustawodawczą, z którą występują posłowie. Nie można również negować tego, że ciężar prac merytorycznych nad ustawą jest skupiony w komisjach³⁹. Nie oznacza to jednak, że w komisjach ma być przeprowadzane już pierwsze czytanie; ich praca powinna przede wszystkim mieć miejsce między pierwszym a drugim czytaniem i w razie konieczności również między drugim a trzecim czytaniem. Tymczasem według stanu na 31 maja 2021 r. do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu skierowanych było 49 projektów ustaw, zaś na posiedzenie komisji – 100 projektów ustaw⁴⁰.

7. Omawiając pierwsze czytanie projektu ustawy, uwagę zwrócić również należy na kwestię jego treści. Na przestrzeni lat nie ulegała ona istotnym zmianom i zawsze było to przedstawienie ogólnych założeń projektu oraz jego omówienie. Przykładowo Tymczasowy regulamin obrad Sejmu Ustawodawczego z 1919 r. stanowił o debacie „nad całością ustawy” (art. 39), natomiast Regulamin obrad Sejmu z 1923 r. – o omówieniu „ogólnych zasad projektu bez rozpraw co do szczegółów ustawy” (art. 15). Rozbudowie ulegało też doprecyzowanie tej treści i, jak wiadomo, dzisiaj obejmuje ona przedstawienie uzasadnienia przez wnioskodawcę, debatę nad ogólnymi zasadami projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawców (art. 39 ust. 1 Regulaminu Sejmu

38 Bardzo pomocna powinna być w tym przypadku monografia P.A. Tusińskiego, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i w Senacie II Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939 – prawo, zwyczaje, praktyka parlamentarna*, Radom 2008.

39 Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 119, Nb 2.

40 www.orka.sejm.gov.pl [dostęp: 04.06.2021].

z 1992 r.). Wydłużeniu uległ też czas od doręczenia posłom druku z projektem ustawy do odbycia pierwszego czytania. W 1919 r. wynosił on zaledwie 24 godziny, w regulaminie z 1923 r. wydłużono go do 3 dni, zaś obecnie wynosi 7 dni. W praktyce przepisy te były często łamane, zaś obecnie w sposób formalny są niestety bardzo często skracane, gdyż art. 37 ust. 4 Regulaminu Sejmu zawiera zastrzeżenie: „chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej”. Trzeba też pamiętać o praktyce odmiennego traktowania projektów rządowych i poselskich i o ile w przypadku tych pierwszych odbywała się dyskusja, to w przypadku drugich pierwsze czytanie ograniczało się jedynie do poinformowania posłów przez Marszałka Sejmu, do której komisji projekt został skierowany. Podobnie zaczynało się dziać również z projektami rządowymi, gdy rząd występował o nadanie swoim projektom klauzuli nagłości⁴¹. Z czasem odstąpiono od tej praktyki, zaś dyskusje trwały wiele godzin, a posłowie potrafili przemawiać nawet ponad godzinę. Pierwsze czytanie kończyło się też podjęciem decyzji o skierowaniu projektu ustawy do dalszych prac w komisji bądź o odrzuceniu projektu.

Dla czynionych tu rozważań istotne jest, że w regulaminach Sejmu wręcz podkreślano, że w pierwszym czytaniu nie wolno składać poprawek do projektu ustawy (np. art. 15 Regulaminu obrad Sejmu z 1923 r.). Pytanie, czy dzisiaj jest to możliwe? Z treści art. 39 Regulaminu Sejmu to nie wynika, ale o prawie do złożenia „propozycji poprawek” stanowi jego art. 38, który przewiduje taką ewentualność w przypadku odbywania pierwszego czytania na posiedzeniu komisji i prawo to przysługuje posłom, którzy nie są członkami tej komisji i nie mogą uczestniczyć w tym posiedzeniu. Zdzisława Jarosza prowadzi to do wniosku, że istnieje możliwość zgłaszania poprawek podczas pierwszego czytania⁴². Odmiennego zdania jest Piotr Chybalski⁴³. Pewną ostrożność w jednoznacznej ocenie tego problemu zdawał się zachowywać Marcin Kudej⁴⁴, jak i omawiająca szerzej ten spór Ewelina Gierach⁴⁵. W moim przekonaniu zgłaszanie szczegółowych poprawek do projektu ustawy już podczas pierwszego czytania nie powinno mieć miejsca, jest to bowiem ogólne przedstawienie i omówienie celu, istoty i zasad proponowanej ustawy; powstające wątpliwości powinien natomiast jednoznacznie rozwiązać Sejm,

41 Zob. P.A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 115–116.

42 Zob. Z. Jarosz, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 89.

43 Zob. P. Chybalski, *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2014, s. 240.

44 Zob. M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 54.

45 Szerzej zob. E. Gierach, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu...*, art. 38, s. 253.

nowelizując swój Regulamin przez wyraźne ustanowienie prawa bądź zakazu zgłaszania poprawek na tym etapie procedury ustawodawczej.

8. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że zdecydowanie powinno się powrócić do pierwotnego rozumienia pojęcia „czytanie projektu ustawy” jako jego rozpatrywania podczas posiedzenia plenarnego Sejmu. W takiej sytuacji nie byłoby też problemu z interpretacją art. 119 ust. 1 Konstytucji, jak i ze zbudowaniem jego definicji legalnej (konstytucyjnej) bądź chociażby doktrynalnej, która mogłaby np. brzmieć: „czytanie projektu ustawy to etap prac ustawodawczych w Sejmie poprzedzający uchwalenie ustawy, którego szczegółową treść (przedmiot) określa Regulamin Sejmu, polegający na rozpatrzeniu projektu ustawy podczas posiedzenia plenarnego izby”. Należy również pamiętać, że możliwość przeprowadzenia pierwszego czytania podczas posiedzenia komisji została wprowadzona w czasach Polski socjalistycznej, kiedy Sejm nie odgrywał istotnej roli w procesie stanowienia ustaw. Wątpliwe wydaje się też twierdzenie, że jest to rozwiązanie sprzyjające ekonomice prac Sejmu nad projektem ustawy, gdyż skutkuje ich prowadzeniem również w przypadku projektów ustaw, które nie mają szansy na uchwalenie. W Regulaminie Sejmu powinno być przy tym wyraźnie zastrzeżone, że pierwsze czytanie projektu ustawy polega na jego przedstawieniu, uzasadnieniu i debacie nad ogólnymi założeniami czy zasadami, z możliwością zadawania pytań wnioskodawcy, jednak bez prawa zgłaszania szczegółowych poprawek. Pierwsze czytanie powinno kończyć się głosowaniem w sprawie odesłania projektu ustawy do dalszych prac w komisji bądź odrzuceniem projektu ustawy.

Bibliografia

Akty prawne

- Prowizoryczny regulamin dla Sejmu Krajowego Królestwa Galicyi i Lodomeryi wraz z Wielkiem Księstwem Krakowskiem z dnia 27 listopada 1865 r.
- Regulamin Rady Stanu Królestwa Polskiego z 1918 r.
- Tymczasowy regulamin obrad Sejmu Ustawodawczego z dnia 14 lutego 1919 r.
- Tymczasowy regulamin obrad Sejmu Śląskiego z dnia 23 października 1922 r.
- Regulamin obrad Sejmu z dnia 16 lutego 1923 r.
- Regulamin obrad Sejmu Śląskiego z dnia 17 czerwca 1930 r.
- Regulamin obrad Sejmu z dnia 16 grudnia 1930 r.
- Regulamin Sejmu z dnia 5 października 1935 r.
- Regulamin Sejmu Śląskiego z dnia 11 marca 1936 r.
- Regulamin obrad Krajowej Rady Narodowej z dnia 6 maja 1945 r.
- Regulamin Sejmu Ustawodawczego z dnia 25 czerwca 1948 r.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.).
- Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. (tekst pierwotny M.P. Nr 19, poz. 145).
- Tymczasowy regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. (M.P. Nr 21, poz. 151).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2021 r. poz. 483 ze zm.).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 203, poz. 1192).

Orzecznictwo

- Orzeczenie TK z dnia 26 stycznia 1993 r., U 10/92, OTK 1993, nr 1, poz. 2.
- Wyrok TK z dnia 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 121.

Literatura

- Banaszak Bogusław, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak Bogusław, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.
- Buczkowski Jerzy, Buczowski Łukasz, Eckhardt Krzysztof, *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, Przemysł 2007.
- Chmaj Marek, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 112, 113, 114*, Warszawa 2021.
- Chybalski Piotr, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12)*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4.
- Chybalski Piotr, *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2014.
- Czeszejko-Sochacki Zdzisław, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Garlicki Leszek, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2020.
- Garlicki Leszek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Gdulewicz Ewa, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008.
- Gierach Ewelina, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.
- Granat Mirosław, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2021.
- Jarosz Zdzisław, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, [w:] *Tryb. ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005.
- Jaskiernia Jerzy, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999.
- Konstytucyjny system organów państwowych*, red. B. Szmulik, M. Paździor, Warszawa 2014.
- Kudej Marcin, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995.
- Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015.
- Rakowska-Trela Anna, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2020.
- Siemiński Feliks, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1978.
- Skrzydło Wiesław, hasło *Postępowanie ustawodawcze*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Skrzydło Wiesław, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Kraków 1998.
- Szmyt Andrzej, hasło *Droga ustawodawcza*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, C. Kosikowski, Białystok–Warszawa 2000.
- Szmyt Andrzej, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3.
- Szmyt Andrzej, *Sejmowe rozpatrywanie projektu ustawy*, „Studia Nauk Politycznych” 1986, nr 6.
- Tusiński Piotr A., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i w Senacie II Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939 – prawo, zwyczaje, praktyka parlamentarna*, Radom 2008.
- Zubik Marek, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020.

Rozdział III

Pozycja izb parlamentów w perspektywie ustrojowej państw trzecich

Senat w systemie ustrojowym współczesnej Argentyny

Wprowadzenie

We współczesnych systemach rządów praktycznie wszystkie istniejące dziś dwuizbowe zgromadzenia przedstawicielskie¹ da się sklasyfikować – biorąc pod uwagę wzajemne relacje pomiędzy izbami – w ramach jednego z dwóch modeli dwuizbowości: niezrównoważonej (asymetrycznej) oraz zrównoważonej (symetrycznej). Pierwszy z nich charakteryzuje się tym, że jedna izba ma szersze uprawnienia niż druga, a ponadto w razie różnicy zdań między izbami przesądza zawsze stanowisko „silniejszej” izby. Taki model dwuizbowości parlamentu dominuje przede wszystkim na kontynencie europejskim, gdzie mamy zwykle do czynienia z dwuizbowością asymetryczną². W drugim modelu obie izby posiadają niemalże identyczne kompetencje, a w przypadku różnicy zdań między nimi może być ona usunięta jedynie w toku długotrwałego procesu prowadzącego do zawarcia kompromisu. Stosunkowo dużo państw posiadających dwuizbowe parlamenty, w których ma miejsce względna równowaga między izbami, znajduje się dziś głównie w Ameryce Łacińskiej. Jeśli już zaznacza się przewaga jednej z izb, to nie według „standardów” europejskich, gdzie dominuje niemal zawsze izba niższa,

* Dr hab. Stanisław Bożyk, prof. UwB – Uniwersytet w Białymstoku, ORCID 0000-0001-6227-1963.

1 Na ogólną liczbę 192 istniejących obecnie parlamentów, dwuizbowe parlamenty funkcjonują w 79 państwach. Zob. *Global Parliamentary Report 2022*, <https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments/setting-standards/global-parliamentary-report/global-parliamentary-report-2022-public-engagement-in-work-parliament> [dostęp: 16.08.2022].

2 Por. E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowa ewolucja drugich izb w państwach europejskich (próba syntezy)*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierzchowski, Białystok 1996, s. 9 i nast.

lecz podobnie jak ma to miejsce w Stanach Zjednoczonych, czyli nieco szersze uprawnienia przyznaje się izbie wyższej parlamentu³.

Wśród państw latynoamerykańskich model bikameralizmu zrównoważonego stosowany jest m.in. w systemie konstytucyjnym Argentyny. Druga izba argentyńskiego parlamentu ma w zasadzie taki sam zakres kompetencji, jak izba niższa, ale różni się jednak od niej zarówno pod względem sposobu tworzenia, jak też składu osobowego, organizacji wewnętrznej oraz trybu funkcjonowania. W ramach tego krótkiego szkicu chcę właśnie zwrócić uwagę na status Senatu w ustroju politycznym Argentyny i jego rolę w realizacji funkcji parlamentu.

Ewolucja statusu ustrojowego drugiej izby argentyńskiego parlamentu

Dwuizbowość parlamentu stała się jednym z podstawowych rozwiązań konstytucyjnych Argentyny od chwili uzyskania przez nią suwerenności w początkach XIX stulecia. Już pierwsza argentyńska ustawa zasadnicza z dnia 22 kwietnia 1819 r. powierzyła sprawowanie władzy ustawodawczej dwuizbowemu parlamentowi (Kongresowi), składającemu się z Izby Reprezentantów i Senatu⁴. Obu izbom przyznano praktycznie taką samą sferę uprawnień, przy czym niektóre kompetencje parlamentu miały być realizowane również przez połączone izby. Najistotniejszą z nich była niewątpliwie obsada funkcji głowy państwa⁵, choć w Argentynie przez wiele dziesięcioleci pozycja szefa egzekutywy nie była tak znacząca, jak miało to miejsce w innych republikach Ameryki Łacińskiej⁶.

Pozycja prawnoustrojowa Senatu, podobnie jak całego parlamentu, nie uległa istotniejszej zmianie do uchwalenia nowej konstytucji Argentyny z 1826 r. Po przyjęciu tej konstytucji doszło jednak do zmiany wzajemnych relacji między legislatywą a egzekutywą. Przyczyniło się do tego utworzenie urzędu prezydenta oraz przyjęcie zasady powoływania go w drodze pośrednich wyborów, wzorowanych na systemie

3 Por. P.L. Manili, *Tratado de derecho constitucional argentino y comparado*, t. 5, Buenos Aires 2021, s. 129. W literaturze polskiej zwracał na to uwagę A. Ławniczak, *Ustroje polityczne państw latynoamerykańskich*, Wrocław 2008, s. 86.

4 Parlamentowi poświęcona została obszerna część druga Konstytucji. Zob. C.R. Lorenzo, *Manual de historia constitucional Argentina*, t. 1, Rosario 2000, s. 269 i nast.

5 Funkcje głowy państwa sprawował wówczas najwyższy dyrektor (*director supremo*), który kierował też pracą administracji państwowej. Przepis art. 62 Konstytucji przewidywał powoływanie go na 5 lat przez połączone izby Kongresu.

6 Por. C.R. Lorenzo, *Manual de historia...*, t. 1, s. 290.

elekcji prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki⁷. W konsekwencji Izba Reprezentantów i Senat utraciły prawo obsadzania funkcji głowy państwa i zarazem szefa egzekutywy.

Konstytucyjnego statusu Senatu nie zmieniła także kolejna argentyńska ustawa zasadnicza z dnia 1 maja 1853 r. Nawiązywała ona do rozwiązań ustrojowych obu poprzednich konstytucji Argentyny⁸, ale w znacznie większym stopniu wzorowana była na modelu konstytucyjnym Stanów Zjednoczonych Ameryki. Na podkreślenie zasługuje przy tym fakt, że ta konstytucja Republiki Argentyńskiej okazała się niezwykle trwałym dokumentem prawnoustrojowym, bowiem z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami obowiązuje już niemal 170 lat.

Nie znaczy to oczywiście, że jej zasady i rozwiązania były konsekwentnie przestrzegane przez te wszystkie lata. Rzeczywistość okazała się bowiem inna, gdyż niestabilność rządów, rządy dyktatorskie, znacząca rola sił zbrojnych oraz ostra walka polityczna prowadziły do tego, że obowiązujące unormowania konstytucyjne były niejednokrotnie naruszane, a nawet dochodziło do zawieszenia ich stosowania⁹.

Daleko idąca reforma ustrojowa, odnosząca się również do drugiej izby argentyńskiego parlamentu, dokonana została dopiero po II wojnie światowej w okresie prezydentury Juana Peróna¹⁰. Z jego inicjatywy przeprowadzono w 1949 r. znaczącą rewizję Konstytucji z 1853 r., która nie doprowadziła co prawda do odejścia od systemu prezydenckiego, ale zmieniono radykalnie tryb wyboru prezydenta¹¹ oraz sposób kształtowania składu Senatu. W odniesieniu do drugiej izby parlamentu federalnego nastąpiło odejście od zasady wybierania senatorów w sposób pośredni, a więc przez organy ustawodawcze poszczególnych prowincji. W miejsce takiej procedury wyłaniania senatorów wprowadzona została do Konstytucji formuła wyborów bezpośrednich do tej izby parlamentu.

Także ostatnia obszerna rewizja argentyńskiej Konstytucji, która miała miejsce w 1994 r., wywarła określony wpływ na status prawnoustrojowy drugiej izby parlamentu federalnego. Zamykała ona proces istotnych przeobrażeń polityczno-ustrojowych, które stały się konieczne

7 Zob. G. Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, t. 1, Buenos Aires 2010, s. 245 i nast.

8 G. Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, t. 1..., s. 262.

9 Por. C.R. Lorenzo, *Manual de historia...*, t. 3, s. 36 i nast.

10 Zob. S. Bożyk, *System konstytucyjny Argentyny*, Warszawa 2016, s. 17–18.

11 W rezultacie tej rewizji Konstytucji odrzucony został pośredni tryb obsady urzędu prezydenta, czyli poprzez głosowanie elektorów, na rzecz powszechnych oraz bezpośrednich wyborów prezydenckich.

po siedmioletnim okresie wyjątkowo krwawej dyktatury wojskowej¹². Zasadniczym celem przyjętych wtedy zmian w treści Konstytucji było wprowadzenie do ustroju politycznego Republiki Argentyńskiej takich rozwiązań ustrojowych, które oznaczałyby w jakiejś mierze parlamentaryzację istniejącego dotąd w tym państwie systemu rządów prezydenckich¹³.

Konstytucja Argentyny po reformie z 1994 r.¹⁴ zawiera znacząco rozbudowaną regulację problematyki ustroju i funkcji parlamentu federalnego. Wyłącznie parlamentowi poświęcona została w całości bardzo obszerna część II obowiązującej ustawy zasadniczej, która nosi tytuł *Władza ustawodawcza (Del Poder Legislativo)*. Uregulowano w niej kolejno takie kwestie, jak: zasady kształtowania składu obu izb Kongresu Narodowego, status deputowanych, struktura oraz tryb funkcjonowania Izby Deputowanych i Senatu, zakres funkcji parlamentu oraz zasady postępowania ustawodawczego. W tej części ustawy zasadniczej określono ponadto status i zadania dwóch organów funkcjonujących przy parlamencie, a mianowicie naczelnego organu kontroli państwowej oraz obrońcy Ludu (argentyńskiego ombudsmana). Niektóre regulacje odnoszące się do parlamentu znalazły się również w innych częściach Konstytucji¹⁵.

Konstytucyjne zasady ustroju państwa a pozycja Senatu

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że pozycję ustrojową parlamentu w państwach Ameryki Łacińskiej determinują w głównej mierze ukształtowane i funkcjonujące w tych państwach prezydenckie systemy

12 Rządy dyktatorskie zapoczątkował wojskowy zamach stanu z 1976 r., będący efektem niezadowolenia z nieudolnej polityki prezydent Isabel de Perón. Reżim ten funkcjonował do 1983 r., a o jego upadku przesądziła porażka wojsk argentyńskich w wojnie o Falklandy.

13 Zob. m.in. J.F. Armagnague, *Constitución de la Nación Argentina: comentada, anotada y concordada*, Mendoza 2005, s. 19 i nast.

14 Na potrzeby niniejszego opracowania korzystam z tekstu konstytucji Argentyny (Constitución de la Nación Argentina), który zamieszczony jest na stronie argentyńskiego Senatu: <https://www.senado.gob.ar/bundles/senadoparlamentario/pdf/institucional/constitucionNac1853.pdf> [dostęp: 16.08.2022].

15 Konstytucyjne aspekty organizacji i funkcjonowania parlamentu federalnego Argentyny analizuje gruntownie M.A. Midón, *Organización y funcionamiento del Congreso de la Nación Argentina*, Buenos Aires 2012.

rządów¹⁶. To prezydentowi, poprzez przyznanie mu bardzo szerokiego zakresu kompetencji, wyznacza się zazwyczaj dominującą rolę w systemie władz publicznych. Widoczna jest ona również we wzajemnych relacjach między głową państwa a parlamentem, albowiem obowiązujące ustawy zasadnicze państw tego regionu umożliwiają prezydentowi wywieranie wpływu na działalność władzy ustawodawczej¹⁷. Zarazem jednak twórcy latynoamerykańskich konstytucji dążyli do przyjęcia takich rozwiązań ustrojowych, które przeciwdziałałyby przekształceniu prezydenta republiki w dyktatora¹⁸. W tym celu parlament wyposażono w konstytucyjne środki kontroli i hamowania organów egzekutywy, które łączone są tradycyjnie nie z klasycznym systemem prezydenckim, lecz z modelem rządów parlamentarno-gabinetowych.

Fundamentalne zasady ustrojowe Republiki Argentyńskiej sformułowane zostały w treści rozdziału pierwszego ustawy zasadniczej, noszącego tytuł *Zasady, prawa i ich gwarancje*. Normy w nim zawarte otwiera art. 1, w którym określono charakter państwa. Przepis ten stwierdza, że „Republika Argentyńska przyjmuje przedstawicielską i republikańską formę rządu oraz ustrój federacyjny, w zgodności z tym, co stanowi niniejsza konstytucja”. Z tego sformułowania wynikają trzy zasady ustroju politycznego: państwa demokratycznego, rządów przedstawicielskich oraz federalizmu. Nie są to bynajmniej jedyne zasady ustrojowe, jakie przewiduje ten rozdział ustawy zasadniczej, ale one właśnie zostały wyraźnie wysunięte na czoło regulacji konstytucyjnej¹⁹.

Pozycję prawnoustrojową argentyńskiego Kongresu Narodowego wyznaczają przede wszystkim dwie konstytucyjne zasady ustroju politycznego Argentyny, a mianowicie zasada suwerenności narodu oraz zasada podziału władz. W odniesieniu do pierwszej z nich należy mieć na uwadze, że argentyńska Konstytucja nie wskazuje wprost, tak jak czynią to zazwyczaj inne konstytucje, komu przysługuje władza suwerenna²⁰. Niemniej jednak w samym jej tekście użyto określenia „suwerenność narodu”, choć tylko przy regulacji podstawowych praw i wolności jednostki. Uczynił to art. 33, w którym podkreślono, że wyliczenie w treści

16 Por. M. Alcántara, *Sistemas políticos de América Latina*, t. 1, Madrid 2013, s. 7 i nast.

17 Por. m.in. J.V. Sola, *Manual de derecho constitucional*, Buenos Aires 2010, s. 225 i nast.

18 Zob. szerzej J. Blondel, *The Character of the 'Government' in Latin American Presidential Republics*, [w:] *Presidents and Democracy in Latin America*, red. M. Alcántara, J. Blondel, J.-L. Thiébault, New York 2018, s. 55 i nast.

19 Por. A.R. Dalla Via, *Manual de derecho constitucional*, Buenos Aires 2011, s. 95 i nast.

20 Por. P.L. Manili, *Tratado de derecho constitucional...*, t. 4, s. 324.

konstytucji podstawowych praw i ich gwarancji nie może być rozumiane jako odrzucenie innych praw i wolności obywatelskich oraz ich gwarancji, bowiem „wynikają one z zasady suwerenności narodu i z republikańskiej formy rządu”. Analiza treści ustawy zasadniczej nie pozostawia jednak najmniejszych wątpliwości, któremu podmiotowi zagwarantowana została władza suwerenna. Z postanowień Konstytucji wynika bowiem jednoznacznie, że suwerenem jest naród, bo to on sprawuje władzę najwyższą w państwie. Przepisy konstytucyjne przyznają przy tym ogółowi obywateli zarówno prawo bezpośredniego decydowania o składzie obu izb parlamentu federalnego, jak też prawo ubiegania się o mandaty deputowanych i senatorów²¹.

W odniesieniu do form sprawowania władzy najwyższej w państwie warto zaznaczyć, że w systemie konstytucyjnym Argentyny władzę tę naród realizuje przede wszystkim w drodze demokracji przedstawicielskiej, czyli za pośrednictwem reprezentantów wybieranych do Izby Deputowanych i Senatu w drodze wyborów powszechnych. Przekonuje o tym przepis art. 22 Konstytucji, stanowiąc, że: „Naród sprawuje władzę za pośrednictwem swoich przedstawicieli oraz organów władzy, utworzonych na podstawie niniejszej konstytucji”. Powoływanie parlamentu federalnego w wyborach powszechnych prowadzi zarazem do tego, że jego skład odzwierciedla podstawowe orientacje i preferencje polityczne wyborców w skali całego kraju. W konsekwencji parlament staje się organem reprezentacji politycznej, bowiem tworzą go deputowani i senatorowie reprezentujący partie polityczne cieszące się w danym momencie największym poparciem ze strony elektoratu²².

Analogicznie jak zasada suwerenności narodu, także zasada podziału władz nie została sformułowana bezpośrednio w treści argentyńskiej ustawy zasadniczej. Wynika ona jednak wyraźnie z całokształtu jej przepisów regulujących ustroj organów państwowych. Łatwo jest tym samym wyodrębnić trzy zasadnicze sfery aktywności władz publicznych, a mianowicie władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą²³.

21 P.L. Manili, *Tratado de derecho constitucional...*, t. 4, s. 336.

22 Należy przy tym pamiętać, że od niemal 30 lat Kongres Narodowy nie jest już jedynym podmiotem, za pośrednictwem którego realizowana jest suwerenna władza narodu. Po rewizji ustawy zasadniczej w 1994 r. przewiduje ona bowiem możliwość decydowania przez naród także w sposób bezpośredni i to w trzech formach: inicjatywy ludowej, referendum ustawodawczego i powszechnych konsultacji obywatelskich. Jednak żadna z nich nie może być wykorzystana bez udziału parlamentu federalnego. Zob. H.J. Zarini, *Constitución Argentina. Comentada y concordada*, Buenos Aires 2019, s. 139 i nast.

23 Por. G. Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, t. 3..., s. 202 i nast.

Zgodnie z konstrukcją podziału władz, parlament powołany został do sprawowania władzy ustawodawczej. Wskazuje na to art. 44 Konstytucji, stanowiąc, że: „Władzę ustawodawczą w Republice sprawuje Kongres Narodowy, który składa się z dwóch izb – Izby Deputowanych, reprezentującej Republikę, oraz Senatu, wywodzącego się z prowincji i miasta Buenos Aires”. Dalsze przepisy argentyńskiej ustawy zasadniczej władzę wykonawczą na szczeblu federacji powierzają Prezydentowi Republiki, natomiast władzę sądowniczą Sądowi Najwyższemu²⁴. Po analizie wszystkich przepisów konstytucyjnych regulujących ustrój naczelnych organów państwa, staje się oczywiste, że wyrażone w Konstytucji organizacyjne oraz funkcjonalne oddzielenie władzy ustawodawczej od władzy wykonawczej i sądowniczej oznacza nie tylko rozgraniczenie tych trzech władz, ale także ukształtowanie relacji między nimi na zasadzie wzajemnego hamowania. Przyjęty system wzajemnych hamulców, wzorowany w znacznym stopniu na zasadach i rozwiązaniach ustrojowych stosowanych w systemie konstytucyjnym Stanów Zjednoczonych, pozwala na zachowanie względnej równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą²⁵, co zalicza się tradycyjnie do jednej z najbardziej charakterystycznych cech prezydenckiego systemu rządów.

Dla określania statusu ustrojowego Kongresu Narodowego w ramach podziału władz decydujące znaczenie mają jego relacje z władzą wykonawczą. W Argentynie zostały one ukształtowane na takich zasadach, które są typowe dla systemu prezydenckiego²⁶. W systemie tym cała władza wykonawcza przyznana została prezydentowi (art. 87 Konstytucji), który pełni jednocześnie funkcje głowy państwa i jest szefem administracji federalnej²⁷. Prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, może być jednak pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej w trybie *impeachment*. Prezydentowi przysługuje prawo weta wobec ustaw uchwalonych przez parlament, ale posiada on też prawo inicjatywy ustawodawczej, którego głowa państwa nie ma w klasycznym systemie rządów prezydenckich.

24 Zob. M. Toricelli, *Organización constitucional del poder: distribución de competencias estatales*, Buenos Aires 2010, s. 26 i nast.

25 Por. G. Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, t. 1..., s. 367; G.N. Molinelli, V.M. Palanza, G. Sin, *Congreso, presidencia y justicia en Argentina*, Buenos Aires 1999, s. 16 i nast.

26 Zob. M.A. Ekmekdjian, *Tratado de derecho constitucional. Constitución de la Nación Argentina: comentada, y anotada con legislación, jurisprudencia y doctrina*, t. 5, Buenos Aires 2016, s. 49 i nast.

27 Por. S. Bożyk, *Status ustrojowy władzy wykonawczej w Republice Argentyny*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20B, s. 407 i nast.

Wspomniany wyżej przepis art. 44 argentyńskiej Konstytucji kształtuje też jednoznacznie zasadę dwuizbowości parlamentu, stanowiąc, że Kongres Narodowy składa się z dwóch izb: Izby Deputowanych i Senatu. Z dalszych przepisów ustawy zasadniczej wynika, że nie jest to bynajmniej model dwuizbowości asymetrycznej, gdyż istotne rozstrzygnięcia w sferze władzy ustawodawczej mogą być podejmowane jedynie wtedy, gdy opowiadają się za tym obie izby parlamentu. Widoczne jest to zwłaszcza w procesie ustawodawczym, gdzie dla uchwalenia ustawy wymagana jest większość głosów zarówno w Izbie Deputowanych, jak też w Senacie. Można więc przyjąć, że w systemie konstytucyjnym Argentyny znajduje zastosowanie zasada równouprawnienia obu izb parlamentu²⁸.

Należy jeszcze wspomnieć, że na pozycję ustrojową argentyńskiego Senatu rzutuje także konstytucyjna zasada federalizmu. Senat traktowany jest bowiem jako izba reprezentująca wszystkie podmioty argentyńskiej federacji (prowincje oraz stołeczny Buenos Aires) i to na zasadzie równego przedstawicielstwa. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabierają, tak jak w innych państwach federacyjnych, zasady kształtowania składu drugiej izby parlamentu federalnego.

System wyborczy do Senatu

W Argentynie obie izby parlamentu powoływane są w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich, na co wyraźnie wskazują rozbudowane postanowienia obowiązującej ustawy zasadniczej²⁹. Wśród nich szczególnie istotny jest przepis art. 44 Konstytucji, który – wzorem innych państw o ustroju federacyjnym – determinuje potrzebę zróżnicowania zasad prawa wyborczego do każdej z izb parlamentu federalnego. Generalnie wybory te odbywają się na podobnych zasadach ogólnych³⁰, ale

28 Zob. szerzej M.A. Midón, *Organización y funcionamiento del Congreso...*, s. 69 i nast.

29 Jest to specyfika wielu państw Ameryki Łacińskiej, których konstytucje zawierają szczegółowe unormowania odnoszące się do wyborów parlamentarnych. Por. P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 50 i nast.

30 Przepis art. 37 argentyńskiej Konstytucji deklaruje cztery klasyczne zasady prawa wyborczego, a mianowicie: powszechności, równości, bezpośredniości oraz tajności głosowania. Ponadto przyjmuje zasadę obowiązkowego głosowania podczas wyborów.

występują tu również znaczące różnice w kształtowaniu składu Izby Deputowanych i Senatu³¹.

W wyborach do Izby Deputowanych i Senatu czynne prawo wyborcze przyznano osobom posiadającym argentyńskie obywatelstwo od urodzenia lub nabyte w wyniku naturalizacji. Do niedawna prawo głosowania przysługiwało osobom mającym ukończone 18 lat, ale w 2012 r. otrzymały je także osoby w wieku od 16 do 18 lat, przy czym ci najmłodsi wyborcy, inaczej niż obywatele po 18. roku życia, nie mają prawnego obowiązku w głosowaniu³². Czynnego prawa wyborczego nie posiadają z kolei osoby ubezwłasnowolnione orzeczeniem sądu z powodu choroby psychicznej, skazani prawomocnym wyrokiem sądu, osoby odbywające karę pozbawienia wolności oraz osoby pozbawione prawa wyborczego na podstawie ustawy organicznej o partiach politycznych.

Zakres biernego prawa wyborczego do Izby Deputowanych określony został w art. 48, zaś do Senatu w art. 55 Konstytucji. Do izby niższej parlamentu mogą kandydować osoby, które posiadają czynne prawo wyborcze, ukończyły 25 lat, mają obywatelstwo argentyńskie od co najmniej 4 lat oraz urodziły się w prowincji, z której zamierzają kandydować. Z kolei do Senatu mogą być wybrane jedynie takie osoby, które ukończyły 30 lat, są obywatelami Republiki Argentyńskiej nie krócej niż 6 lat, urodziły się na terytorium danej prowincji bądź też zamieszkują ją stale przynajmniej przez 2 lata przed dniem kolejnych wyborów do parlamentu³³. Możliwości kandydowania do obu izb parlamentu federalnego nie posiadają zaś osoby pozbawione czynnego prawa wyborczego, osoby sprawujące w danym momencie funkcje w określonych organach państwowych i instytucjach publicznych, jak również funkcjonariusze służb mundurowych³⁴.

Zasada obowiązkowego głosowania w wyborach parlamentarnych została wprowadzona do argentyńskiego systemu wyborczego już w 1912 r., a tym samym Argentyna była jednym z pierwszych państw w świecie, które zastosowały w praktyce przymus wyborczy³⁵. W tej materii Kodeks wyborczy przewiduje obecnie, że w przypadku nieusprawiedliwionej absencji podczas głosowania wyborca obowiązany jest do

31 Szczegółową regulację organizacji, trybu przeprowadzania oraz ustalania wyników wyborów parlamentarnych w Argentynie zawierają przepisy Kodeksu wyborczego z 1983 r. (*Codigo Electoral Nacional*, Ley № 19.945) z późniejszymi zmianami.

32 Por. J.M. Pérez Corti, *Derecho electoral Argentino*, Córdoba 2016, s. 62 i nast.

33 J.M. Pérez Corti, *Derecho electoral...*, s. 165.

34 Por. P.L. Manili, *Tratado de derecho constitucional...*, t. 4, s. 56 i nast.

35 Por. G. Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, t. 1..., s. 829 i nast.

zapłacenia grzywny w określonej przez ustawę wysokości. Prawny obowiązek głosowania nie jest jednak bezwzględny, gdyż nie obejmuje wszystkich obywateli. Z tego obowiązku konstytucyjnego wyłączono³⁶:

- 1) osoby, które ukończyły 70 lat;
- 2) osoby między 16. a 18. rokiem życia;
- 3) sędziów i ich pomocników, którzy w dniu wyborów muszą być obecni w pracy, gwarantując w ten sposób bezpośredni dostęp każdego wyborcy do sądu;
- 4) osoby przebywające w dniu głosowania w odległości co najmniej 500 km od stałego miejsca zamieszkania;
- 5) chorych i inwalidów;
- 6) pracowników organów i służb publicznych.

W celu przeprowadzenia wyborów do obu izb argentyńskiego parlamentu tworzone są okręgi wielomandatowe, a więc wszyscy deputowani i senatorowie wybierani są na podstawie zgłoszonych list kandydatów. Prawo zgłaszania tych list posiadają w Argentynie wyłącznie partie polityczne. Za każdym razem układ list kandydatów poszczególnych partii tworzony jest zgodnie z określoną formułą, która uzależniona jest od wielkości okręgów wyborczych.

Konstytucja Argentyny przewiduje (art. 45), że okręgiem wyborczym w wyborach do Izby Deputowanych jest obszar prowincji. Deputowani są wybierani na czteroletnią kadencję, przy czym co 2 lata wyłania się połowę składu tej Izby³⁷. Odmienne zasady stosowane są przy kształtowaniu składu Senatu, na co decydujący wpływ ma federacyjna struktura państwa. W treści art. 54 ustawy zasadniczej przyjęta została formuła, że w każdej prowincji oraz na terytorium dystryktu federalnego wybiera się po 3 senatorów. Każdy senator wybierany jest na 6-letnią kadencję, przy czym co 2 lata odnawiana jest 1/3 składu tej izby parlamentu³⁸. Wybory do Senatu odbywają się rotacyjnie w poszczególnych prowincjach, a więc co 2 lata wybory przeprowadza kolejnych 8 prowincji. Nie ulega wątpliwości, że jest to niezwykle oryginalne rozwiązanie, bowiem taka formuła nie znajduje współcześnie zastosowania przy kształtowaniu składu drugiej izby parlamentu w żadnym innym państwie federacyjnym³⁹.

36 Wykaz osób, których nie obejmuje obowiązek czynnego uczestnictwa w głosowaniu, zawiera art. 12 Kodeksu wyborczego.

37 Po uchwaleniu Konstytucji w 1853 r. izba niższa parlamentu federalnego składała się z 50 posłów, obecnie zaś liczy 257 deputowanych.

38 Do 1994 r. w drugiej izbie argentyńskiego parlamentu zasiadało 48 senatorów. Aktualnie, po przyjęciu zasady wyboru po 3 senatorów z każdej prowincji, Senat liczy 72 senatorów.

39 Por. P.L. Manili, *Tratado de derecho constitucional...*, t. 5, s. 18 i nast.

Kolejna nader oryginalna konstrukcja ustrojowa wprowadzona została w odniesieniu do podziału mandatów w wyborach do Senatu⁴⁰. Przewiduje ją art. 54 Konstytucji, który stanowi, że podział mandatów senatorskich następuje w ramach każdego okręgu wyborczego, a biorą w nim udział dwie listy kandydatów z największą liczbą głosów. W wyniku przyjęcia takiego rozwiązania w każdym okręgu wyborczym lista zwycięskiej partii politycznej – bez względu na osiągnięty przez nią procentowy rezultat wyborczy – uzyskuje dwa mandaty w Senacie, natomiast trzeci mandat senatorski przypada tej liście, która zebrała drugą w kolejności liczbę głosów w tym okręgu wyborczym. Dzięki zastosowaniu takiej konstrukcji zagwarantowana została możliwość uzyskania reprezentacji w Senacie przez przedstawicieli ugrupowań opozycyjnych z każdej prowincji oraz z okręgu stołecznego Buenos Aires.

Przepisy argentyńskiej Konstytucji określają również status prawny wybranych członków Kongresu Narodowego, zawierając wspólne postanowienia w odniesieniu do deputowanych i członków Senatu. Wynika z nich, że został on ukształtowany zgodnie z konstrukcją mandatu wolnego. Zakłada ona, że deputowani i senatorowie są przedstawicielami całego narodu, wobec czego nie mogą być związani żadnymi zobowiązaniami wobec określonej grupy wyborców i tym samym nie zagraża im możliwość odwołania przez wyborców ze składu izb parlamentu przed upływem jego kadencji. Konstytucja zagwarantowała także członkom parlamentu immunitet formalny i materialny. Znaczącym przywilejem deputowanych i senatorów jest również nietykalność osobista, którą zapewnia im art. 69 Konstytucji. Stanowi on, że żaden deputowany lub senator „od chwili wyboru do upływu kadencji, nie może być aresztowany, z wyjątkiem sytuacji, kiedy zostanie zatrzymany w miejscu popełnienia przestępstwa”. O zaistniałym fakcie musi być niezwłocznie powiadomiona właściwa izba parlamentu, która jest zobowiązana do niezwłocznego rozpatrzenia sprawy⁴¹.

40 W kwestii ustalania wyników wyborów do Izby Deputowanych argentyńska Konstytucja przewiduje jedynie rozdzielanie mandatów deputowanych między listy kandydatów z zastosowaniem systemu proporcjonalnego.

41 Szerzej o statusie deputowanych i senatorów w argentyńskim Kongresie Narodowym zob. m.in. J.H. Gentile, *Derecho parlamentario Argentino*, Buenos Aires 1997, s. 127 i nast.

Organizacja wewnętrzna i tryb funkcjonowania Senatu

Konstytucja Argentyny w niewielkim zakresie reguluje kwestie organizacji wewnętrznej oraz trybu funkcjonowania obu izb parlamentu, pozostawiając unormowanie tej problematyki w regulaminach Izby Deputowanych i Senatu. Do uchwalenia własnych regulaminów izby są zobligowane w art. 66 ustawy zasadniczej, który przewiduje, że strukturę wewnętrzną oraz zasady działania każdej izby parlamentu określa jej regulamin⁴². Należałoby tu jeszcze dodać, że rozwiązania przyjęte w regulaminie Senatu są w dużym stopniu powtórzeniem unormowań zawartych w regulaminie Izby Deputowanych, a tym samym organizacja wewnętrzna Senatu i zasady jego funkcjonowania nie różnią się istotnie od organizacji oraz trybu działania Izby Deputowanych.

Ze względu na niewielki skład osobowy, druga izba argentyńskiego parlamentu nie ma zbyt rozbudowanej struktury wewnętrznej. W przypadku przewodniczącego Senatu w systemie konstytucyjnym Republiki Argentyny przyjęte zostało takie samo rozwiązanie, które znajduje zastosowanie przy obsadzie funkcji przewodniczącego Senatu w Stanach Zjednoczonych. Zgodnie z art. 57 Konstytucji funkcja ta sprawowana jest bowiem w Argentynie przez wiceprezydenta Republiki⁴³. Wiceprezydent nie bierze udziału w głosowaniach, z wyjątkiem sytuacji, kiedy tyle samo głosów senatorów będzie opowiadało się za i przeciw. Wówczas głos przewodniczącego przesądza ostatecznie o końcowym wyniku głosowania.

Poza przewodniczącym Senatu, organami drugiej izby argentyńskiego parlamentu są: jego zastępca, stałe komisje parlamentarne oraz komisje powoływane w miarę potrzeb, zwłaszcza komisje o nadzwyczajnym charakterze⁴⁴. Szczególną rolę spełniają komisje stałe, gdyż do ich zadań należy rozpatrywanie projektów ustaw oraz podejmowanie działań kontrolnych, przede wszystkim w stosunku do urzędników federalnych mianowanych przez prezydenta. Mimo niewielkiej liczby senatorów, w argentyńskim Senacie tworzy się zwykle kilkanaście komisji

42 J.H. Gentile, *Derecho parlamentario...*, s. 82 i nast.

43 W doktrynie słusznie podkreśla się, że jest to bardzo dobre rozwiązanie, gdyż urzędujący wiceprezydent bez wątpienia „świetnie nadaje się do pełnienia tej funkcji z powodu nieobarczenia żadnymi innymi obowiązkami” (A. Ławniczak, *Ustroje polityczne...*, s. 81).

44 Podstawę tworzenia komisji parlamentarnych w drugiej izbie zawierają postanowienia regulaminu Senatu. W Konstytucji ukazana jest jedynie rola komisji w postępowaniu ustawodawczym.

stałych⁴⁵, a tym samym każdy senator może być jednocześnie członkiem nawet kilku komisji parlamentarnych.

Konstytucja Argentyny zawiera stosunkowo skromne unormowania także w odniesieniu do podstawowych zasad funkcjonowania Kongresu Narodowego. W tym zakresie przyjęła ona przede wszystkim sesyjny tryb pracy parlamentu. Zgodnie z jej art. 63 Kongres Narodowy zobowiązany jest do odbycia jednej stałej sesji w ciągu roku, ale przewidziana jest też możliwość zwoływania sesji nadzwyczajnych⁴⁶. Izba Deputowanych i Senat zbierają się na sesje zwyczajne zawsze w dniu 1 marca i w ramach tych sesji pracują do 30 listopada. Przyjęcie takiego rozwiązania ma bez wątpienia swoje zalety, gdyż powoduje, że o terminach odbywania sesji przez parlament nie decyduje żaden organ pozaparlamentarny⁴⁷.

Z postanowień Konstytucji wynika, że w ramach poszczególnych sesji parlamentu obie izby Kongresu Narodowego zbierają się odrębnie na posiedzenia plenarne⁴⁸. Senat obraduje zwykle kilka dni w tygodniu, przy czym tzw. posiedzenia zwyczajne drugiej izby zwoływane są zazwyczaj nie częściej niż raz na 2–3 tygodnie. Poza tym mogą być też zwoływane posiedzenia nadzwyczajne, ale tylko na pisemny wniosek przedłożony przewodniczącemu Senatowi przez określoną grupę senatorów.

Senat może wykonywać na posiedzeniach izby swoje konstytucyjne zadania wyłącznie przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby swoich członków⁴⁹. W trakcie posiedzeń plenarnych Senatowi jego obradom przewodniczy zwykle przewodniczący izby (wiceprezydent Republiki), natomiast w każdym przypadku braku jego obecności na posiedzeniu obrady plenarne prowadzi zastępca przewodniczącego drugiej izby (wiceprzewodniczący Senatowi). Kierujący obradami dysponuje wówczas uprawnieniami do podejmowania rozstrzygnięć we wszystkich sprawach o charakterze proceduralnym. Posiedzenia plenarne Senatowi są jawne, jednak w uzasadnionych przypadkach dopuszcza się możliwość podjęcia decyzji o utajnieniu obrad. Wszelkie decyzje w Senacie podejmowane są, w zależności od charakteru i rodzaju poddanej pod głosowanie sprawy, zwykłą bądź też bezwzględną większością głosów ogólnej liczby członków izby⁵⁰.

45 Zob. J.H. Gentile, *Derecho parlamentario...*, s. 190 i nast.

46 Zwoływanie nadzwyczajnych sesji parlamentu federalnego należy – zgodnie z art. 63 ustawy zasadniczej – do kompetencji prezydenta Republiki.

47 Por. P.L. Manili, *Tratado de derecho constitucional...*, t. 5, s. 61 i nast.

48 Por. E. Menem, *Derecho procesal parlamentario*, Buenos Aires 2020, s. 244 i nast.

49 E. Menem, *Derecho procesal...*, s. 234.

50 W art. 66 Konstytucji wymienione zostały ponadto sprawy, które mogą rozstrzygane w tej izbie jedynie kwalifikowaną większością 2/3 głosów.

Zakres kompetencji Senatu

W treści argentyńskiej Konstytucji w szerokim zakresie uregulowano zakres kompetencji parlamentu federalnego. Czyni to zwłaszcza przepis art. 75 ustawy zasadniczej, w którym wyliczono enumeratywnie aż 32 uprawnienia Kongresu Narodowego. Mieszczą się wśród nich te uprawnienia, w ramach których są wykonywane w zasadzie wszystkie podstawowe funkcje parlamentu, przy czym realizują je odrębnie obie izby. W tym wypadku jednak, w warunkach argentyńskiego bikameralizmu zrównoważonego, oznacza to praktycznie, że do podjęcia rozstrzygnięcia niezbędne jest niemal w każdej sytuacji zgodne stanowisko Senatu i Izby Deputowanych⁵¹. Widoczne jest to chociażby podczas realizacji przez parlament jego funkcji ustawodawczej, która w decydującym stopniu przesądza o rzeczywistej roli również drugiej izby parlamentu⁵².

Przepisy Konstytucji gwarantują Senatowi znaczący udział w procesie ustawodawczym i to praktycznie na każdym jego etapie, poczynając już od inicjowania projektów ustaw. Zgodnie z art. 77 inicjatywa ustawodawcza przysługuje, obok innych podmiotów, także drugiej izbie parlamentu i może być wykonywana zarówno indywidualnie przez każdego członka tej izby parlamentu, jak i przez dowolną grupę senatorów. Projekty zgłaszane przez senatorów mogą być wnoszone zarówno do Senatu, jak też do Izby Deputowanych, gdyż w Argentynie proces tworzenia ustawy może być zainicjowany w dowolnej izbie parlamentu. Ta izba parlamentu federalnego, do której projekt został wniesiony, będzie zawsze rozpatrywała go w pierwszej kolejności.

Gdy projekt ustawy, bez względu na to, kto jest jego inicjatorem⁵³, skierowany zostanie do Senatu, to najpierw druga izba przystępuje do jego rozpatrywania. Po wniesieniu projektu jest on przekazywany przez przewodniczącego izby bezpośrednio do właściwej komisji, zadaniem której jest ocena oraz przeprowadzenie szczegółowej analizy tego projektu. Wynikiem prac komisji jest końcowe sprawozdanie, przedstawiane

51 Zob. G. Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, t. 3..., s. 336 i nast.

52 Funkcja ustawodawcza to najistotniejsza funkcja argentyńskiego Kongresu Narodowego, bowiem nie realizuje on w pełni, tak jak inne współczesne parlamenty, funkcji ustrojodawczej. W systemie ustrojowym Argentyny parlament uchwała bowiem tylko projekt ustawy o zmianie Konstytucji. Po przyjęciu przez Kongres Narodowy takiej ustawy, następuje wybór w wyborach powszechnych składu Zgromadzenia Konstytucyjnego i dopiero ta konstytuanta posiada wyłączną kompetencję do nowelizacji przepisów ustawy zasadniczej.

53 Poza senatorami, prawo inicjatywy ustawodawczej posiadają też członkowie Izby Deputowanych i prezydent. Ponadto art. 39 Konstytucji przewiduje prawo inicjatywy obywatelskiej.

następnie pod obrady na plenum Senatu. Na posiedzeniu Senatu projekt ustawy rozpatrywany jest każdorazowo w dwóch czytaniach: ogólnym i szczegółowym⁵⁴. Po uchwaleniu projektu ustawy przez Senat, jest on kierowany do Izby Deputowanych, która może ten projekt przyjąć⁵⁵, wnieść do jego treści poprawki lub uzupełnienia bądź też odrzucić go w całości.

W sytuacji gdy Izba Deputowanych przyjmie projekt ustawy bez żadnych zmian, projekt ten może być już przekazany prezydentowi w celu jego promulgacji. Kiedy jednak posłowie odrzucają w całości projekt ustawy lub wprowadzą do niego poprawki i uzupełnienia, projekt ten musi powrócić do Senatu. W takiej sytuacji przepis art. 81 Konstytucji Argentyny przewiduje szczegółowy tryb dalszego postępowania w obu izbach, mający doprowadzić do ostatecznego przyjęcia projektu ustawy⁵⁶.

Argentynska ustawa zasadnicza przyznaje Senatowi liczne uprawnienia także w ramach realizacji drugiej klasycznej funkcji parlamentu, a mianowicie funkcji kontrolnej. Najdalej idącym uprawnieniem drugiej izby jest wyznaczona jej rola egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta Republiki. Zgodnie z treścią art. 53 Konstytucji, w sytuacji kiedy prezydent naruszy przepisy prawa lub popełni przestępstwo, Izba Deputowanych może postawić go w stan oskarżenia przed Senatem⁵⁷. Gdyby Senat zdecydował ostatecznie o winie prezydenta, oznaczałoby to automatycznie konieczność bezzwłocznego odwołania prezydenta z zajmowanego urzędu. W Argentynie znacząca rola w procedurze wygaszenia kadencji urzędującej głowy państwa wyznaczona więc została konstytucyjnie – tak jak ma to miejsce wszędzie tam, gdzie przewidziana jest klasyczna konstrukcja *impeachment* – organowi władzy ustawodawczej⁵⁸.

54 Pierwsze czytanie (ogólne) obejmuje debatę nad podstawowymi założeniami projektu, który rozpatrywany jest wówczas w całości. Drugie czytanie (szczegółowe) to z kolei debata nad kolejnymi artykułami lub częściami rozpatrywanego projektu.

55 Do uchwalenia projektu ustawy w Senacie i Izbie Deputowanych wymagana jest każdorazowo bezwzględna większość głosów, chyba że z przepisów Konstytucji lub regulaminu wynika konieczność uzyskania większości kwalifikowanej.

56 Zob. szerzej E. Menem, *Derecho procesal...*, s. 298 i nast.

57 Procedura *impeachment* w Argentynie wzorowana jest na analogicznej instytucji w Stanach Zjednoczonych, gdzie prezydenta stawia w stan oskarżenia Izba Reprezentantów, orzeka zaś Senat pod przewodnictwem prezesa Sądu Najwyższego.

58 Por. M.A. Ekmekdjian, *Tratado de derecho constitucional...*, t. 4, s. 336 i nast.

Zakończenie

Przeprowadzona w ramach tego krótkiego opracowania analiza statusu ustrojowego Senatu w systemie konstytucyjnym Argentyny pozwala na stwierdzenie, że argentyńska Konstytucja gwarantuje drugiej izbie parlamentu federalnego istotną rolę w strukturze naczelnych władz państwa. Senat wraz z Izbą Deputowanych tworzy przede wszystkim władzę ustawodawczą, która funkcjonuje w ramach prezydenckiego systemu rządów, a tym samym relacje między legislatywą a egzekutywą oparte są na zasadach daleko idącej separacji tych władz oraz ich wzajemnego hamowania. Zarazem jednak za pośrednictwem obu izb Kongresu Narodowego realizowana jest suwerenna władza narodu.

Na pozycję ustrojową Senatu rzutuje jednocześnie konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu. W Argentynie znajduje zastosowanie model dwuizbowości symetrycznej, a więc istotne rozstrzygnięcia w sferze władzy ustawodawczej, chociażby przy uchwalaniu ustaw, mogą zapaść jedynie wtedy, gdy opowiadają się za nimi obie izby parlamentu. W efekcie w argentyńskim systemie rządów realizowana jest formuła równouprawnienia Senatu oraz Izby Deputowanych.

Na uwagę zasługują także oryginalne rozwiązania w systemie wyborczym do Senatu, które są widoczne zwłaszcza na etapie ustalania wyników głosowania do tej izby. W Argentynie podział mandatów senatorskich następuje w ramach każdego okręgu wyborczego, a biorą w nim udział dwie listy kandydatów z największą liczbą głosów. W konsekwencji w każdym okręgu wyborczym lista zwycięskiej partii politycznej uzyskuje dwa mandaty w Senacie, zaś trzeci mandat przypada tej liście, która zebrała drugą w kolejności liczbę głosów w ramach tego okręgu wyborczego.

Argentyńska Konstytucja przyznaje Senatowi szeroki zakres kompetencji, które ten wykonuje wspólnie z Izbą Deputowanych. Są to w głównej mierze uprawnienia w procesie tworzenia ustaw, a więc przy realizacji podstawowej funkcji parlamentu. Senat realizuje także funkcję kontrolną, czego wyrazem jest przede wszystkim egzekwowanie przez drugą izbę – w ramach procedury *impeachment* – odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta Republiki.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja z dnia 22 kwietnia 1819 r. (tekst: *Constituciones Argentinas*, Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica, Buenos Aires 2015, s. 13–30).
- Konstytucja z dnia 24 grudnia 1826 r. (tekst: *Constituciones Argentinas*, Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica, Buenos Aires 2015, s. 47–67).
- Konstytucja z dnia 1 maja 1853 r. (tekst: <https://www.senado.gob.ar/bundles/senado-parlamentario/pdf/institucional/constitucionNac1853.pdf>).
- Kodeks wyborczy z 1983 r. (*Código Electoral Nacional*, Ley № 19.945).

Literatura

- Alcántara Manuel, *Sistemas políticos de América Latina*, t. 1–2, Madrid 2013.
- Armagnague Juan F., *Constitución de la Nación Argentina: comentada, anotada y concordada*, Mendoza 2005.
- Badeni Gregorio, *Tratado de derecho constitucional*, t. 1–3, Buenos Aires 2010.
- Blondel Jean, *The Character of the 'Government' in Latin American Presidential Republics*, [w:] *Presidents and Democracy in Latin America*, red. M. Alcántara, J. Blondel, J.-L. Thiébaud, New York 2018.
- Bożyk Stanisław, *Status ustrojowy władzy wykonawczej w Republice Argentyny*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20B.
- Bożyk Stanisław, *System konstytucyjny Argentyny*, Warszawa 2016.
- Dalla Via Alberto Ricardo, *Manual de derecho constitucional*, Buenos Aires 2011.
- Ekmekdjian Miguel Angel, *Tratado de derecho constitucional. Constitución de la Nación Argentina: comentada, y anotada con legislacion, jurisprudencia y doctrina*, t. 1–5, Buenos Aires 2016.
- Gentile Jorge H., *Derecho parlamentario Argentino*, Buenos Aires 1997.
- Lorenzo Celso Ramón, *Manual de historia constitucional Argentina*, t. 1–3, Rosario 2000.
- Ławniczak Artur, *Ustroje polityczne państw latynoamerykańskich*, Wrocław 2008.
- Manili Pablo Luis, *Tratado de derecho constitucional argentino y comparado*, t. 1–6, Buenos Aires 2021.
- Menem Eduardo, *Derecho procesal parlamentario*, Buenos Aires 2020.
- Midón Mario A., *Organización y funcionamiento del Congreso de la Nación Argentina*, Buenos Aires 2012.
- Molinelli Guillermo N., Palanza Valeria M., Sin Gisela, *Congreso, presidencia y justicia en Argentina*, Buenos Aires 1999.
- Pérez Corti Jose M., *Derecho electoral Argentino*, Córdoba 2016.

- Sola Juan Vincente, *Manual de derecho constitucional*, Buenos Aires 2010.
- Toricelli Maximiliano, *Organización constitucional del poder: distribución de competencias estatales*, Buenos Aires 2010.
- Uziębło Piotr, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013.
- Zarini Helio Juan, *Constitución Argentina. Comentada y concordada*, Buenos Aires 2019.
- Zwierzchowski Eugeniusz, *Prawnoustrojowa ewolucja drugich izb w państwach europejskich (próba syntezy)*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierzchowski, Białystok 1996.

Źródła internetowe

- Global Parliamentary Report 2022*, <https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments/setting-standards/global-parliamentary-report/global-parliamentary-report-2022-public-engagement-in-work-parliament>.

Marian Grzybowski*

Marcin Grzybowski**

Rumuńska dwuizbowość – tradycje, regulacje i współczesna praktyka

Międzywojenne tradycje dwuizbowości parlamentu

Rumunia, której niepodległość potwierdzono w traktacie berlińskim z 1878 r.¹, była do I wojny światowej monarchią konstytucyjną, z dynastią Hohenzollern-Sigmaringen. Władza ustawodawcza należała do króla wraz z dwusegmentowym parlamentem. Jako państwo Rumunia związała się tajnym układem z 1883 r. z państwami centralnymi; wobec ich klęsk przyłączyła się do Ententy. Posunięcie okazało się korzystne dla poszerzenia terytorium. O ile w 1914 r. Rumunia zajmowała ponad 140 000 km², to w 1918 r. obszar sięgał 295 000 km², zaś populacja 17 mln². Dołączone zostały: Siedmiogród, Marmarosz, części Banatu i Besarabii, Bukowina, północna i południowa Dobruża. Pozwoliło to na zjednoczenie „Wielkiej Rumunii” (*România Mare*). Zgromadzenia Bukowiny i Siedmiogrodu ogłosiły przyłączenie do Rumunii. Besarabia, uwolniwszy się spod władzy Rosji, wezwała wojska rumuńskie do obrony przed oddziałami rosyjskimi. Granice przypieczętował w 1920 r. traktat w Trianon.

Po przekształceniu w zgromadzenia konstytucyjne Izba Deputowanych i Senat ustanowiły Konstytucję Królestwa ogłoszoną dnia 29 marca

* Prof. dr hab. Marian Grzybowski – Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie, ORCID 0000-0001-7915-2653.

** Dr Marcin Grzybowski – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ORCID 0000-0003-1905-8942.

1 Traktat wieńczył obrady konferencji w Berlinie (13.06–13.07.1878 r.).

2 Por. J. Demel, *Historia Rumunii*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1986, s. 251 i nast.

1923 r. przez króla³. Nad jej tekstem izby głosowały odrębnie⁴. Konstytucja czyniła organami ustawodawczymi króla⁵, wraz z parlamentem złożonym z Izby Deputowanych (*Camera Deputaților*) oraz z Senatu (*Senatul*). Wszystkie trzy organy dysponowały inicjatywą ustawodawczą. Inicjatywa króla była *de facto* inicjatywą rządu. Przyjęcie ustawy wymagało aprobaty przez obie izby. W razie różnic między tekstami w izbach, powoływano komisję wspólną, mediacyjną. Nowatorskim naówczas rozwiązaniem było poddawanie przedkładanych izbom projektów ustaw weryfikacji gremium prawniczego – Rady Legislacyjnej (*Consiliul Legislativ*). Rada badała zgodność projektów z Konstytucją oraz z paralelnie obowiązującymi ustawami. Wypowiadała się też o legislacyjnej poprawności projektu. Wyznaczany był termin dla przedstawienia opinii. Jego upływ bez przedstawienia opinii powodował, że prace w izbach prowadzone były na podstawie pierwotnej wersji projektu. Rada weryfikowała też projekty wykonawczych rozporządzeń rządu. W praktyce często współredagowała postanowienia, bacząc na zgodność z Konstytucją i ustawami. Zapoczątkowała tradycję prewencyjnej kontroli konstytucyjności oraz hierarchicznej zgodności norm.

Z dwóch izb Reprezentatunea Nationala tylko Izba Deputowanych pochodziła w całości z wyborów (głosowali mężczyźni po ukończeniu 25. roku życia). Wybrani w okręgach deputowani sprawowali wolny mandat w imieniu narodu. Wybieranych dotyczył cenzus wieku: co najmniej 40 lat. Inaczej rysowała się sytuacja w Senacie. Część stanowili senatorzy z wyboru (*senatori alesi*). Pozostali byli wirylistami (*senatori de drep*)⁶. Grono wirylistów dzieliło się na dwie grupy. Pierwszą tworzyli piastuni wskazanych funkcji publicznych, drugą – osoby z doświadczeniem w pełnieniu wyższych urzędów⁷.

3 Tekst Konstytucji: I. Mamina, *Monarhia constituționala în România. Enciclopedie politică 1866–1938*, București 2000, s. 39–54, 357. W literaturze polskiej por. erudycyjne studium G.M. Kowalskiego, *Konstytucjonalizm rumuński w dwudziestoleciu międzywojennym (1923–1940)*, „Prace Komisji Środkoeuropejskiej PAU” 2015, t. XXIII, s. 15–18.

4 W Izbie Deputowanych oddano 246 głosów „za”, 8 – „przeciw”, 2 – „wstrzymuję się”; w Senacie 137 – „za”, 2 – „przeciw”, 2 – „wstrzymuję się”.

5 Ukazała się w języku polskim w opracowaniu J. Makowskiego, *Nowe konstytucje*, Warszawa 1925, s. 319–358.

6 Art. 67 Konstytucji z 1923 r.

7 Do grupy pierwszej należeli: 1) następca tronu od 18. roku życia (z prawem głosu od lat 25); 2) metropolici kościołów: prawosławnego oraz grekokatolickiego; 3) biskupi prawosławni i grekokatolicki, 4) zwierzchnicy uznanych wspólnot wyznaniowych, o ile liczba wyznawców przekraczała 200 000; 5) zwierzchnik religijny społeczności mułmańskiej; 6) prezes Akademii Rumuńskiej. Druga grupa obejmowała „byłych”: 1) premierów

Wskazuje to na przemyślaną konstrukcję składu Senatu. Uprzywilejowanie wyznań służyło konsensowi między wspólnotami religijnymi oraz państwem. Członkostwo Senatu dla długoletnich funkcjonariuszy państwa potwierdzało wolę wykorzystania ich doświadczenia. Uwzględnienie reprezentacji obszarów przyłączonych (z dużym odsetkiem ludności nierumuńskiej) sprzyjało integracji z Rumunią. Kompozycja Senatu warta jest przypomnienia w dyskursie o formowaniu drugich izb⁸.

Konstytucja z 1923 r. stanowiła (w art. 49 zd. 2), że prace w izbach miały toczyć się odrębnie. Głosowania za przyjęciem poszczególnych artykułów prowadzono osobno. Wymagana była większość głosów ważnie oddanych, a w przypadkach wskazanych w Konstytucji lub w regulaminach – większość kwalifikowana⁹. Na sesję izby zbierały się rokrocznie 15 października, o ile monarcha nie zwołał izb wcześniej. Król mógł odroczyć otwarcie sesji raz w roku. Izby mogły zgodzić się na dalsze odroczenie sesji jeden raz i na okres nie dłuższy niż miesiąc. Sesja zwoływana jesienią trwała 5 miesięcy¹⁰. Każda z izb miała regulamin: Izba Deputowanych – z dnia 18 grudnia 1920 r. (przystosowany do Konstytucji¹¹); Senat – z dnia 29 stycznia 1926 r.¹²

Władza wykonawcza należała do króla. Konstytucja postanawiała, że osoba króla jest nietykalna; król nie mógł „czynić źle” i „czynić sam”. Miał pewien zakres prerogatyw. Inne akty urzędowe wymagały kontrasygnaty właściwego ministra. Monarcha nie odpowiadał parlamentarnie ani konstytucyjnie. Odpowiedzialność za treść aktów kontrasygnowanych oraz konsekwencje ich wdrożenia przejmowali kontrasygnujący ministrowie. Monarcha nie mógł uwolnić ministra od odpowiedzialności za akt kontrasygnowany.

(ze stażem minimum 4-letnim); 2) ministrów (ze stażem co najmniej 6-letnim); 3) przewodniczących izb parlamentu (przez co najmniej 8 sesji zwyczajnych); 4) deputowanych z mandatem przez minimum 10 kadencji; 5) prezesów Sądu Kasacyjnego i Sprawiedliwości (pełniących urząd przez co najmniej 5 lat); 6) przewodniczących zgromadzeń w Kiszyniowie, Czerniowcach i Alba Iulia.

8 Por. S.S. Schüttemeyer, R. Sturm, *Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1992, nr 3, s. 518 i nast.; J. Szymanek, *Kształtowanie składu drugich izb parlamentu (w europejskich państwach unitarnych)*, Warszawa 2004, s. 152–159.

9 Art. 48 zd. 1 Konstytucji z 1923 r.

10 Art. 90 zd. 1 i 2 Konstytucji z 1923 r.

11 *Reglamentul interior al Adunării Deputaților*, Editiune Oficială, București 1924.

12 *Reglamentul al Senatului*, Editiune Oficială, București 1926.

Ministrowie, powoływani przez króla, tworzyli *Consiliul de Miniștri* pod przewodnictwem premiera (*Primul Ministru*). Rada sprawowała funkcje w imieniu króla; wiązały ją Konstytucja i ustawy. Przestrzeganiu Konstytucji sprzyjała odpowiedzialność konstytucyjna ministrów przed Sądem Kasacyjnym i Sprawiedliwości. Pociągnięcie do odpowiedzialności następowało na wniosek króla lub na żądanie każdej z izb parlamentu. Żądanie izby powinno być poparte przez co najmniej 2/3 członków głosujących¹³.

Przepis art. 99 Konstytucji stanowił, że osoba uznająca się za poszkodowaną zastosowaniem dekretu królewskiego albo rozporządzenia kontrasygnowanego (podpisanego) przez ministra, uznanego następnie przez sąd za sprzeczne z Konstytucją lub z ustawą, mogła dochodzić od państwa odszkodowania za realnie poniesioną szkodę. Było to uregulowanie precedensowe nie tylko w Rumunii, ale w tej części Europy.

Parlamentarne ukierunkowanie Konstytucji determinowało tryb jej zmian. Odstąpienie od unormowań wymagało zmiany tekstu w trybie określonym konstytucyjnie. Wykluczono zmianę typu interpretacyjnego bądź w drodze praktyki sądowej lub administracyjnej. Nie dopuszczano też zawieszania obowiązywania lub stosowania przepisów. Inicjowanie zmian należało do króla i każdej z izb. Uczestnicy postępowań sądowych mogli podnieść zarzut niekonstytucyjności prawa. Przy rozpoznawaniu spraw Sąd Kasacyjny i Sprawiedliwości oraz niższe sądy badały konstytucyjność stosowanych w sprawie aktów normatywnych¹⁴.

Wniosek posłów lub senatorów w sprawie zmiany Konstytucji Izba Deputowanych i Senat poddawały indykatywnemu głosowaniu. Przedmiotem głosowania był stosunek izby do wniosku. Tematem wiodącym debaty była celowość zmiany i jej ukierunkowanie. Po debacie odbywało się obligatoryjne głosowanie. Większością bezwzględną członkowie izby wypowiedzieli się za kontynuowaniem prac bądź za ich poniechaniem. Wynik głosowania wskazywał *eo ipso* na szanse inicjatywy zmian. Gdy izby wypowiedziały się (większością bezwzględną każdej) za wnioskiem, powoływały komisję wspólną; wskazywała ona, zmiany których przepisów wymaga realizacja

13 Art. 98 Konstytucji, stanowiąc podstawę pociągnięcia ministrów do odpowiedzialności, precyzował kluczowe elementy postępowania.

14 Dopelnieniem była sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Rozstrzygające uprawnienia uzyskał Sąd Kasacyjny i Sprawiedliwości działający w pełnym składzie. Stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu skutkowało zwolnieniem z powinności stosowania go w danej sprawie. Sąd ten, a ponadto sądy niższej instancji, mogły orzec o niezgodności z ustawą unormowań wykonawczych do ustaw, wyłączając *in casu* stosowanie tych przepisów.

wniosku. Komisja przygotowywała sprawozdanie i propozycje. Podlegały one obowiązkowi dwukrotnego odczytania (z 15-minutową przerwą między pierwszym i drugim odczytaniem) na tym samym posiedzeniu każdej z izb¹⁵. Na wspólnym posiedzeniu izb poddawany był głosowaniu sporządzony przez komisję projekt nowelizacji. Uchwały izb w obecności (minimum) 2/3 ogólnej liczby ich członków zapadały większością co najmniej 2/3 głosów „za”.

Podjęcie uchwał nie kończyło postępowania. Skracana była kadencja parlamentu. Odbywały się wybory wybieralnych członków obu izb. Tryb zmiany Konstytucji został zatem „otwarty” na oddziaływanie elektoratu. Cenzusy wyborcze sprawiały, że znaczna część populacji pozostawała poza kręgiem uprawnionych do głosowania. Osoby zaliczone do kręgu wyborców należały do sfer lepiej edukowanych; stad pokaźna część wyborców głosowała z rozeznaniem znaczenia zmian. Dotyczyło to mężczyzn; kobiety w Rumunii uzyskały czynne i bierne prawo wyborcze dopiero w 1946 r.¹⁶ W nowo wybranych izbach powtarzano postępowanie od momentu przyjęcia nowelizacji przy *quorum* 2/3 i większości 2/3. Tekst nowelizacji przedstawiany był królowi do podpisu i ogłoszenia. Projekty wniesione przez monarchę (*de facto* rząd) podlegały analogicznej procedurze. Zgoda izb na nowelizację była konieczna. Rozwiązanie to wykazuje analogię do „nordyckiego” modelu zmiany Konstytucji (z tym, że w państwach nordyckich regułą są współcześnie parlamenty jednoizbowe). Zmiana ustawy zasadniczej wymaga tam akceptacji przez parlamenty dwóch po sobie następujących kadencji. Przyjęcie nowelizacji następuje kwalifikowaną większością przy podwyższonym *quorum*¹⁷.

Uprawnieniem izb parlamentu było wyrażanie zgody na ratyfikowanie umów międzynarodowych zawartych przez monarchę (*de facto* przez rząd lub z upoważnienia rządu). Kompetencje izb wykraczały zatem poza stanowienie prawa.

15 G.M. Kowalski, *Konstytucjonalizm rumuński...*, s. 20.

16 R. Cheșchebec, *The Achievement of Female Suffrage in Romania*, [w:] *The Struggle for Female Suffrage in Europa*, „International Studies in Sociology and Social Anthropology” (e-book), 2012, s. 357.

17 Por. M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 2010, s. 24–25; tego tenże, *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007, s. 58; tenże, *Norwegia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2015, s. 115; tenże, *Dania. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2017, s. 52; tenże, *Szwecja. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2019, s. 123; tenże, *Islandia. Zarys systemu ustrojowego*, Białystok 2020, s. 106. tenże, *Zasady zmiany konstytucji Islandii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach współczesnych*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008, s. 195; E. Holmberg, N. Stjernquist, M. Isberg, *Inledning. Sveriges grundlagar*, Stockholm 2007, s. 14–15; J. Nergelius, *Constitutional Law in Sweden*, Alpen aan den Rijn 2011, s. 24; D. Wapińska, *Ewolucja konstytucji nordyckich*, Rzeszów 2018, s. 104–118.

Konstytucja z 1923 r. nie formułowała *expressis verbis* politycznego uzależnienia rządu *in gremio* oraz poszczególnych jego członków od parlamentu czy jednej z izb. Odpowiedzialność konstytucyjna „absorbowała” elementy odpowiedzialności parlamentarnej w zakresie, w jakim pociągnięcie do niej przed Sąd Kasacyjny członka rządu stanowiło przedmiot głosowania. Głosowanie to odbywano bowiem w izbach o składzie wyraźnie politycznym.

Zrównoważony bikameralizm uległ zachwianiu w następstwie konfliktów między ugrupowaniami, zaś u schyłku lat 30. – wskutek dążeń autorytarnych. Beneficjentem tej tendencji był król Karol II. W lutym 1938 r. Karol II przeprowadził swoisty zamach stanu na szczytach władzy. Dymisjonując parlamentarny rząd Octaviana Gogi, powołał gabinet swego zaufania z patriarchą Mironem Cristea jako premierem¹⁸. Korzystając z prerogatywy, zarządził „referendum” dotyczące przedłożonego projektu ustawy zasadniczej. Obligatoryjne głosowanie, wyznaczone na czwarty dzień po ogłoszeniu projektu, nie umożliwiało debaty nad projektem. Kuriozum było to, że uczestnicy referendum jawnie i tylko ustnie informowali komisje referendalne o swym stosunku do projektu, co niweczyło swobodę głosowania. Ogłoszone po trzech dniach wyniki były korzystne dla projektu. Wedle enuncjacji polskich za projektem opowiedziało się 4 283 396 głosujących, przeciw – 5412 osób¹⁹.

Konstytucja eksponowała uprawnienia króla, zachowując dwuizbową strukturę parlamentu oraz mandat wolny. Podniesiono granicę wieku przy czynnym i biernym prawie wyborczym. Ku korporacjonizmowi zmierzał obowiązek ujawnienia wykonywania przez głosujących pracy. Wyborców podzielono na grupy, wedle sektora zatrudnienia:

- 1) w rolnictwie i rzemiośle;
- 2) w przemyśle i handlu;
- 3) w pracy umysłowej.

Kadencję wydłużono z 4 do 6 lat, ograniczając odzwierciedlenie zmian w preferencjach wyborców. Mandaty senatorów podzielono na dwie części. Połowę senatorów wybierały gremia tworzone w oznaczonych prawem środowiskach. Drugą połowę mandatów senatorskich podzielono na dwie grupy. Część tych mandatów uzyskiwali nominaci królewscy; druga przypadła senatorom *ex lege*. Kadencja senatora trwała 9 lat; co trzy lata 1/3 składu odnawiano drogą wyboru lub nominacji.

18 M. Willaume, *Rumunia*, Warszawa 2004, s. 123–124.

19 Nieco inne liczby podaje G.M. Kowalski, *Konstytucjonalizm rumuński...*, s. 21: 4 297 581 głosów „za” i 5483 „przeciw”, powołując się na statystyki rumuńskie. Rząd wielkości jest zbliżony, zaś różnica nie ma znaczenia dla następstw „quasi-referendum” z 24 lutego 1938 r.

Konstytucja zastąpiła automatyzm w wyznaczeniu terminu sesji izb zwoływaniem ich przez króla. Król miał też prawo odraczania sesji. Gdy od zakończenia poprzedniej sesji upłynął rok, art. 48 Konstytucji dopuszczał rozpoczęcie sesji izb z mocy prawa. Nie występowała odpowiedzialność ministrów przed izbami parlamentu; odpowiadali oni przed królem. Urząd ministra mógł objąć wyłącznie obywatel Rumunii od trzech pokoleń (z wyjątkiem osób uprzednio pełniących tę funkcję). Zachowano odpowiedzialność konstytucyjną ministrów (z wniosku króla lub jednej z izb). Wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Sądem Kasacyjnym i Sprawiedliwości wymagał poparcia co najmniej 2/3 członków danej izby.

Izby utraciły uprawnienie inicjowania zmian w Konstytucji. Była to prerogatywa monarchy. Król winien jednak zasięgać opinii izb, acz niewiążącej. Po wysłuchaniu mowy króla izby udawały się na wspólne posiedzenie, na którym głosowana była kwestia stosunku izb do inicjatywy monarchy. Stanowisko połączonych izb wyrażane było większością 2/3. Opracowywane przez wspólną komisję było przedstawiane królowi. Przy podtrzymaniu przez króla inicjatywy projekt królewski procedowała odrębnie każda z izb (z mediacją w komisji wspólnej). Uzyskanie poparcia większości 2/3 w każdej z izb upoważniało monarchę do ogłoszenia nowelizacji jako przyjętej. Zniesiono powinność rozwiązania dotychczasowego parlamentu i zarządzenia wyborów do nowych izb, co dawało wyborcom szansę wyrażenia ich preferencji wobec zmiany konstytucyjnej.

Reprezentacja społeczeństwa Rumunii w okresie II wojny światowej i w latach 1945–1989 (do obalenia dyktatury Ceaușescu)

Konstytucja z 1938 r. zapoczątkowała zwrot ku supremacji egzekutywy. Ośrodkiem władzy miał być monarcha z odpowiedzialnym przed nim rządem. Po układzie Ribbentrop-Mołotow ZSRR wymusił od Rumunii przekazanie Besarabii i północnej Bukowiny. Ich utrata, a następnie także południowej Dobrudży, spowodowała zmniejszenie obszaru o 1/3 oraz upadek autorytetu monarchy. Wykorzystał to gen. Ion Antonescu. Z poparciem Żelaznej Gwardii²⁰ sięgnął po stanowisko ministra obro-

20 Od marca do września 1939 r. funkcjonował rząd Armanda Călinescu. Doszło wówczas do zamordowania premiera, co było zemstą za restrykcje wobec Żelaznej Gwardii (z uprowadzeniem przywódcy, Corneliu Codreanu) – R. Ioanid, *The Sacralized Politics of the Romanian Iron Guard*, „Totalitarian Movements & Political Religions” 2004, nr 3, s. 429–453.

ny, a po okresie niełaski i odosobnienia, 5 września 1940 r. stanął na czele rządu. Już następnego dnia wymógł abdykację Karola II na rzecz 19-letniego syna, Michała I. Po ustąpieniu Karol II udał się na emigrację²¹, zaś Antonescu ogłosił się przywódcą Rumunii (*Conducătorem*), manifestując sympatię do Mussoliniego i III Rzeszy. W styczniu 1941 r., po trzech miesiącach „państwa legionowego”, wykorzystał próbę puczu Żelaznej Gwardii do pozbycia się jej ze swego zaplecza. W lipcu 1941 r. Rumunia wypowiedziała wojnę ZSRR. Armie rumuńskie walczyły pod Wołgogradem. Po załamaniu się ofensywy na froncie wschodnim władze Rumunii podjęły próbę nawiązania tajnych kontaktów z państwami koalicji antyhitlerowskiej, zablokowaną przez ZSRR. Wkroczenie wojsk ZSRR przyspieszyło kres dyktatury Antonescu. Przy współdziałaniu króla Michała I, wojskowych i sił paramilitarnych lewicy, Antonescu został aresztowany, a proniemiecki rząd – obalony. Armię zmuszono do współpracy z oddziałami radzieckimi.

Konstytucja z dnia 13 kwietnia 1948 r. zastąpiła dwuizbowy parlament jednoizbowym Zgromadzeniem Ludowym z Prezydium Zgromadzenia jako kolegialnym organem prezydialnym państwa. Przy udziale odradzających się partii: Frontu Oraczy, partii socjaldemokratycznej, Socjalistycznej Partii Chłopskiej i komunistów powstał Front Narodowo-Demokratyczny, a z jego udziałem – pierwszy rząd koalicyjny. Przywrócono Konstytucję z 1923 r. Granice określił pokój w Paryżu z 1947 r. Pozostawił on poza granicami Rumunii Besarabię i Bukowinę oraz południową Dobrudżę. W tym samym roku abdykował i wyjechał za granicę król Michał I. Rumunia stała się republiką. W marcu 1945 r. powstał kolejny rząd koalicyjny z Petru Grozą (Front Oraczy) jako premierem. Przewodniczący Prezydium Zgromadzenia Ludowego, wybitny neurobiolog, Constatin Ion Parhon, pełnił obowiązki głowy państwa. Partia komunistyczna, łącząc się z Partią Socjaldemokratyczną, przyjęła nazwę Rumuńskiej Partii Robotniczej (*Partidul Muncitoresc Român*, PMR). Sekretarzem generalnym został Gheorghe Gheorghiu-Dej. *De facto* partią kierował czteroosobowy sekretariat²².

Konstytucję z 1948 r. zastąpiono konstytucją z 12 września 1952 r. Okres ten cechowała ostra walka o władzę między ugrupowaniami nawiązującymi do partii okresu międzywojennego oraz między nowymi

21 C. Corneanu, *Sub povara marilor decizii. România și Geopolitica Pukri*, Targoviște 2019, s. 52–76.

22 Sekretarz generalny Gheorghiu-Dej, sekretarz Teohari Georgescu, Vasile Luca oraz Ana Pauker. W partii ścierały się wpływy frakcji: „więziennej” (działaczy, którzy okres dyktatury spędzili w więzieniach) „moskiewskiej” (działaczy z emigracji w ZSRR) oraz antystalinowskiej grupy Lucrețiu Pătrășcanu.

ugrupowaniami²³. Gheorghiu-Dej uzyskał pełne przywództwo w partii do 1954 r. jako sekretarz generalny, od 1954 r. jako I sekretarz, nadając jej ideologii atrybuty narodowego komunizmu. Przejął i sprawował (do 1955 r.) przewodnictwo rządu. Funkcję przewodniczącego Prezydium Wielkiego Zgromadzenia Ludowego objął b. premier Petru Groza, a następnie Ion Maurer, zaś w latach 1961–1965 – Gheorghiu-Dej. Prezydium działało w składzie: przewodniczący, 3 wiceprzewodniczących oraz 14 członków²⁴. Zastępowało w okresach międzysesyjnych Zgromadzenie, wydając dekrety z mocą ustawy. Przewodniczący Prezydium pełnił funkcje przypisane głowie państwa.

Po śmierci G. Gheorghiu-Deja (19 marca 1965 r.) sekretarzem generalnym Rumuńskiej Partii Robotniczej został Nicolae Ceaușescu. Ogarnięty manią wielkości, głosił, że w Rumunii została ukończona budowa systemu socjalistycznego. Przemianował Partię Robotniczą na Rumuńską Partię Komunistyczną (*Partidul Comunist Român*). Konstytucja z dnia 21 sierpnia 1965 r. nadała państwu nazwę Socjalistycznej Republiki Rumunii. Najwyższym organem władzy pozostało jednoizbowe Wielkie Zgromadzenie Narodowe wybierane z list Frontu Narodowego jako jedynej formacji zgłaszającej kandydatów. Zgromadzenie wyłaniało Radę Państwa, w okresach między sesjami i kadencjami stanowiącą dekrety z mocą ustawy. W Konstytucji proklamowano kierowniczą rolę Partii Komunistycznej. W praktyce oznaczało to przejście przez jej kierownictwo funkcji decyzyjnych w państwie. Przewodniczącym Rady Państwa został Chivu Stoica (1965–1967), zaś w latach 1967–1974 Ceaușescu. W 1974 r. Konstytucja poddana została nowelizacji. Powstał urząd Prezydenta, którym został wybrany przez Wielkie Zgromadzenie Narodowe Nicolae. Ceaușescu. Przewodniczył także Radzie Państwa, co pozwoliło na koncentrację władzy. W sferze zewnętrznej Ceaușescu podążał zapoczątkowanym przez Gheorghiu-Deja kursem narodowego komunizmu. Dystansował się od kurateli KPZR oraz priorytetów polityki ZSRR²⁵. Państwo rozciągnęło nader ścisłą kontrolę aparatu bezpieczeństwa nad wszystkimi sferami aktywności obywateli. Inwigilacja

23 Po kolektywizacji zanikła baza Frontu Oraczy. Partia przestała istnieć w 1953 r. Represje wobec prawicy i czystki na lewicy (także w Rumuńskiej Partii Robotniczej), doprowadziły do uwięzienia wielu polityków. Rehabilitowano ich w okresie rządów Ceaușescu.

24 W. Brodziński, *Ustrój konstytucyjny Rumunii*, Warszawa 2006, s. 9–10.

25 Rumunia nawiązała współpracę ze Wspólnotą Europejską, przystąpiła do GATT i Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Akcentowano romańskie korzenie kultury i języka, ograniczając nauczanie rosyjskiego.

przez działającą od 1948 r. tajną służbę bezpieczeństwa – *Securitate* – osiągnęła swe apogeum.

Trudna sytuacja ekonomiczna, braki w zaopatrzeniu, dostawach nośników energii wywoływały krytykę. Niedrożne ścieżki awansu w siłach zbrojnych, w aparacie partyjnym i państwowym wzmagaly frustrację wykształconych specjalistów. W środowiskach robotniczych niezadowolenie wywoływały niskie zarobki i braki artykułów pierwszej potrzeby. Studenci i środowiska intelektualne boleśnie odczuwały zamknięcie kraju, cenzurę i tępy dogmatyzm ideologiczny. Mniejszości, w tym najbardziej liczebna mniejszość węgierska w Banacie i Siedmiogrodzie, kontestowały postępującą „rumunizację” instytucji i szkolnictwa. Pod koniec 1989 r. liczne środowiska krytycznie oceniały sposób rządzenia i jego efekty. Lokalny epizod, tj. próba siłowego usunięcia w stolicy regionu, Timisoarze, aktywnego wśród mniejszości węgierskiej pastora ewangelickiego, Laszlo Tókésa, stał się zacznym wydarzeń²⁶, które niespodziewanie spowodowały upadek komunistycznej dyktatury Ceaușescu i jego żony Eleny. Masowe demonstracje przeniosły się do Bukaresztu i miast Rumunii.

Po otoczeniu siedziby władz partii przez tłum demonstrantów Ceaușescu (z żoną i współpracownikami) ewakuował się śmigłowcem do rezydencji, skąd dotarł do Targoviște. Aresztowany przez wojsko i postawiony przed naprędce utworzonym sądem (z oskarżeniami o spowodowanie licznych ofiar), skazany został wraz z żoną na śmierć przez rozstrzelanie. Proces trwający 55 minut oraz samą egzekucję sfilmowano i przekazano do wiadomości w telewizji. Miało to uspokoić nastroje i przekonać zwolenników Ceaușescu o bezcelowości wystąpień w jego obronie²⁷. Kontrolę przejęli wojskowi na czele z gen. Victorem

26 Demonstracja przerodziła się w starcia uliczne. Do ich stłumienia policja wezwała wojsko. Doszło dwukrotnie do użycia broni, byli zabici i ranni. Część wojska i akty robotniczy, wysłany do pacyfikacji, przeszły na stronę protestujących. Po powrocie z wizyty w Iranie Ceaușescu próbował opanować sytuację. W przemówieniu oskarżył demonstrantów o próbę obalenia socjalizmu. W kolejnym przemówieniu usiłował zyskać poparcie obietnicami podwyżek płacy minimalnej i polepszenia opieki socjalnej. Uczestnicy wieców zignorowali Ceaușescu. A. Burakowski, *Geniusz Karpat. Dyktatura Nicolae Ceaușescu*, Warszawa 2008, s. 92 i nast.

27 Komitet Frontu Ocalenia (*Frontul Salvării Naționale*) uzyskał poparcie dowódców wojskowych z gen. Victorem Stănculescu oraz Dumitru Mazilu, autora krytycznych raportów o prawach człowieka w Rumunii pod rządami Ceaușescu. Po ogłoszeniu składu Komitetu, w obrębie którego znaleźli się znani opozycjoniści, wojskowi i politycy, oraz powołaniu Biura Wykonawczego Frontu z Ionem Iliescu, przyjęto tymczasową strukturę organów. Por. D. Mazilu, *Revoluția furată. Memoriu pentru țara mea*, București 1990, s. 45–49; A.M. Stoenescu, *Cronologia evenimentelor din decembrie 1989*, București 1990, s. 222–227.

Stănculescu. Armia poparła aspiracje przywódcze grupy polityków odsuniętych w czasach Ceaușescu. Na czoło wysunął się Ion Iliescu, były członek władz partyjnych zdegradowany na stanowisko dyrektora wydawnictwa technicznego²⁸. Po próbie przechwycenia kontroli przez premiera Dăscălescu (zmuszonego do dymisji) Iliescu, za aprobatą wojskowych, w przemówieniu telewizyjnym z dnia 22 grudnia 1989 r. proklamował objęcie władzy przez Komitet Frontu Ocalenia Narodowego²⁹.

Struktura parlamentu Rumunii po przełomie politycznym z grudnia 1989 r. Rumuński bikameralizm w Konstytucji z 1991 r. i w jej nowelizacji

Komitet przejął samoistnie funkcje tymczasowego przedstawicielstwa. Powołał rząd Petre Romana i poddał resort spraw wewnętrznych zwierzchnictwu ministra obrony. Komitet Frontu miał pełnić funkcje ustawodawcze i kontrolne wobec rządu, zaś 11-osobowe Biuro Wykonawcze – kierować działaniami Frontu. Zapowiedziano przeprowadzenie wyborów po uspokojeniu sytuacji. Dekrety umożliwiły restytuowanie zlikwidowanych w latach 1945–1965 partii i utworzenie nowych. Odrodziły się partie okresu międzywojennego: Partia Narodowo-Chłopska (PNȚCD) z Corneliu Coposu, Rumuńska Partia Socjaldemokratyczna (PSDR), Partia Narodowo-Liberalna (PNL), Demokratyczny Związek Węgrów w Rumunii (UDMR). Powstały też nowe ugrupowania, czemu sprzyjał niski próg przy rejestracji partii (251 osób). Aktywizacja społeczeństwa skłoniła Front do przekształcenia się w partię polityczną. Toczyła się walka pomiędzy ugrupowaniami a Frontem Ocalenia oraz wewnątrz struktur rządowych. Doszło do starć ulicznych, w tym do kilkakrotnych *mineriad*, tj. interwencji uzbrojonych w kilofy górników z Doliny Jiu dla wsparcia Frontu i Iliescu (rozpędzenia manifestacji opozycji).

W wyborach 20 maja 1990 r. kandydaci Frontu zdobyli 263 na 395 mandatów w Izbie Deputowanych oraz 91 na 118 w Senacie. W wyborach prezydenckich, pierwszy raz bezpośrednich³⁰, kandydat Frontu,

28 Miał opinię umiarkowanego działacza, ponadto kolegi M. Gorbaczowa z czasów studiów w Moskwie. Por. M. Neemes, *Ion Iliescu. The Political Leadership Style*, „Studia Universitatis Babeș Bolyai Politica” 2002, nr 1, s. 37–50.

29 A. Burakowski, M. Stan, *Kraj smutny pełen humoru. Dzieje Rumunii po 1989 roku*, Warszawa 2012, s. 28–35.

30 A. Dubicki, *Ewolucja polityczna prezydentury w Rumunii*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20B, s. 261–262.

Iliescu uzyskał w pierwszej turze 85,07% głosów. Wybrany 20 maja 1990 r. parlament Rumunii przyjął strukturę dwuizbową, obejmującą Izbę Deputowanych (395-osobową) oraz 118-osobowy Senat. Podtrzymały ją ustawy wyborcze z dnia 14 marca 1990 r., spełniające rolę ustaw konstytucyjnych, a następnie – Konstytucja z dnia 21 listopada 1991 r., uchwalona głosami 414 przy sprzeciwie 95 deputowanych i senatorów, aprobowana w referendum z dnia 8 grudnia 1991 r. głosami 78% uczestników³¹.

Przyjęto, że Senat jest izbą reprezentacji politycznej. W obawie przed separatyzmami mniejszości narodowych zrezygnowano z koncepcji reprezentowania wspólnot lokalnych. Przedmiot sporu stanowiły zasady wyborów do Izby Deputowanych i Senatu. Ordynację z 1992 r. oparto ostatecznie na zasadzie proporcjonalności, ustalając stałe normy przedstawicielstwa: jeden mandat deputowanego na 70 000, a mandat senatora na 160 000 mieszkańców³². Wprowadzono próg wyborczy 3% dla partii i minimum 4% dla koalicji dwóch partii, z progresją 1% za każdą partię w koalicji³³. Głosy na listy sytuujące się powyżej progu przeliczne były na mandaty w okręgach. Głosy na ugrupowania poniżej progu, zsumowane w skali ogólnokrajowej, były w skali centralnej proporcjonalnie przeliczane na mandaty. Rozwiązania te faworyzowały formacje popularne wyborczo; zastosowano je również w wyborach z 1996 i 2000 r. Izbę Deputowanych zmniejszono do 327 mandatów. Liczbę senatorów ustabilizowano na poziomie 140. Progu wyborczego nie przekroczyła koalicja partii centrowo-demokratycznych, co posłużyło zwiększeniu reprezentacji partii Iliescu, pod nową nazwą Rumuńskiej Partii Demokracji Socjalnej (36,6% głosów i 44,9% mandatów deputowanych)³⁴.

W 2003 r. znowelizowano Konstytucję, przedłużając kadencję prezydenta do lat 5. Organiczna ustawa wyborcza z 2004 r. zmniejszyła liczbę deputowanych do 314 (plus 18 dla mniejszości narodowych), zaś senatorów do 137³⁵. Duże partie skłaniały się ku zastąpieniu proporcjonalności

31 W. Brodziński, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r.*, tłum. A. Cosma, Warszawa 1996, s. 7 i nast.; tenże, *System konstytucyjny...*, s. 11.

32 Aktualnie odpowiednio to 168 000 i 73 000 mieszkańców.

33 Po 2000 r. próg ten sięga 5% dla partii, a dla koalicji 5% plus po 1% na każdą partię od trzeciej (do 10%). Por. W. Brodziński, *System konstytucyjny...*, s. 20.

34 A. Burakowski, *System polityczny współczesnej Rumunii*, Warszawa–Kraków 2014, s. 163.

35 *Lege nr 273 pentru alegerea Camerei Deputatilor si a Senatului*, Monitorul Oficial 2004, nr 887. Ustawa ta była nowelizowana 11 maja 2007 r. Liczby głosów ważnych na listy partyjne, koalicyjne i niezależne dzieliło się przez liczbę mandatów w okręgu wyborczym, uzyskując jako iloraz okręgową „normę wyborczą”. Każda

systemem większościowym. Optował za tym prezydent, Traian Băsescu (2004–2009).

Kwestii nie rozstrzygnęło referendum konsultatywne z listopada 2007 r. ani też późniejsze o dwa lata z 22 listopada 2009 r.³⁶ Ustawa wyborcza nr 35/2008 skomplikowała system, tworząc w obrębie 43 okręgów wyborczych tzw. kolegia wyborcze. W kolegiach tych „konkurenci wyborczy” (partie, sojusze, mniejszości narodowe) zgłaszały po jednym kandydacie, przy progu wyborczym 5% dla partii i 9–10% dla koalicji. Głosy „nieużyte” w kolegiach przechodziły na poziom krajowy, gdzie dzielono je proporcjonalnie do głosów uzyskanych przez ugrupowania. Był to nieczytelny i zniechęcający wyborców system „głosowania jednomandatowego z kompensatą”³⁷. Bierne prawo wyborcze służyło po ukończeniu 23 lat do pierwszej i 33 lat do drugiej izby; można było kandydować tylko z jednej listy i w jednym okręgu wyborczym.

lista otrzymywała w okręgu liczbę mandatów odpowiadającą ilorazowi z podziału uzyskanych przez nią głosów ważnych przez tę „normę”. Głosy niewykorzystane poszczególnych list partyjnych/koalicyjnych sumowane były centralnie w skali kraju, dzielone przez kolejne liczby całkowite tyle razy, ile mandatów pozostało nieobsadzonych po zakończeniu podziału w okręgach. Układany był ciąg ilorazów od największego. Najmniejszy iloraz w tym ciągu to dzielnik wyborczy, przez który dzieliło się zsumowane dla list liczby głosów niewykorzystanych, poczynając od największej. Komisja przydzielała mandaty relewantnym listom, poczynając od listy z największą liczbą głosów niewykorzystanych, zsumowanych w skali kraju. Komplikacja systemu skutkowałą spadkiem frekwencji wyborczej.

36 W referendum z listopada 2007 r. głosowane były dwie propozycje: prezydencka i rządowa. Pierwsza oparta została na większościowym modelu francuskim: dwóch tur głosowania z większością bezwzględną w pierwszej i zwykłą w drugiej turze. Rząd proponował model ordynacji mieszanej: obsadzanie połowy mandatów w jednomandatowych okręgach systemem większościowym, połowy w wyborach proporcjonalnych. Większość głosujących poparła propozycje prezydenta (Băsescu), ale niska frekwencja referendalna nadawała głosowaniu status tylko opinii. Rząd przeforsował w parlamencie odmienną propozycję, którą prezydent zaskarżył do Sądu Konstytucyjnego. Sąd uznał ją za niezgodną z Konstytucją. Kompromisowa ustawa organiczna z 2008 r. nie zadowoliliła żadnej ze stron; nie zachęciła też do udziału w wyborach parlamentarnych (w „COVIDOWYCH” wyborach z grudnia 2020 r. głosowało tylko 32% uprawnionych). W referendum 22 listopada 2009 r. (wraz z pierwszą turą wyborów prezydenckich) głosujący na osobnych kartach odpowiadali na dwa pytania: 1) o poparcie dla parlamentu jednoizbowego; 2) o zmniejszenie liczby deputowanych do 300 osób. 81,37% głosujących poparło ideę wyborów większościowych, ale w referendum wzięło udział tylko 26% uprawnionych.

37 C.G. Marian, R.B. King, *Plus ça change: Electoral Law Reform and the 2008 Romanian Parliamentary Elections*, „Communist and Post-Communist Studies” 2010, nr 1. Por. R.-M. Ogaru, *The Effects of the 2008 Romanian Electoral System Reform: When the Reformation Converts to Counter-Reformation*, Bucharest 2011, s. 11 i nast.

W 2012 r. rząd Victora Ponty przeprowadził przez parlament próbę uproszczenia systemu wyborczego do parlamentu. Warunkiem zdobycia mandatu miało być uzyskanie 50% głosów w pierwszej turze głosowania w jednomandatowym okręgu lub większości względnej w drugiej turze. Ustawa wyborcza z 2012 r., zaskarżona przez partię liberalną do Sądu Konstytucyjnego, została uznana za sprzeczną z art. 2 Konstytucji, przy wysoce dyskusyjnym uzasadnieniu, że w odbytym w 2009 r. referendum konsultacyjnym większość głosujących aprobowала odmienny system wyborczy. Przy frekwencji 26% uprawnionych to argument mało przekonujący. W referendum na włosku zawisł los Senatu. Prezydent Băsescu zaproponował bowiem ograniczenie liczebności Izby Deputowanych do 300 członków, z jednoczesną likwidacją Senatu. Za pierwszą propozycją oddano 77,78% głosów, za drugą aż 88,84%. Przeciw propozycji Băsescu wypowiedziały się zgodnie partie antyprezydenckie. Ich postawa „uratowała” Senat. Chroniczny brak większości 2/3 niezbędnej do wprowadzenia zmian konstytucyjnych uniemożliwia konieczną tu nowelizację Konstytucji.

Konstytucja w brzmieniu z 1991 r. zrównywała izby parlamentu w zakresie stanowienia ustaw. Gwarantowała Senatowi atypowy dla izb drugich udział w wyrażaniu wotum zaufania dla rządu i egzekwowaniu odpowiedzialności parlamentarnej. Nowelizacja z 2003 r. wprowadziła instytucję „pierwszej izby rozpatrującej”. Przy udziale obu izb w stanowieniu ustaw istotą tego rozwiązania jest traktowanie jako podstawy dalszych prac parlamentarnych projektu w brzmieniu nadanym mu przez „pierwszą izbę rozpatrującą”. Ponadto Konstytucja wymaga rozpatrzenia projektu przez „pierwszą izbę rozpatrującą” w ciągu 45 dni (60 przy kodeksach i ustawach „szczególnie złożonych”) od daty przedłożenia jej projektu. Brak stanowiska w tym terminie jest równoznaczny z aprobatą projektu w postaci pierwotnie przedłożonej. Konstytucja rozróżnia rządowe projekty ustaw oraz wnioski ustawodawcze deputowanych, senatorów i grupy (minimum 100 000) obywateli.

Newralgiczne kwestie to:

- 1) podział ustaw na:
 - a) konstytucyjne,
 - b) organiczne,
 - c) zwykłe;
- 2) określenie materii regulowanych w ustawach organicznych.

Dla większości ustaw organicznych, dotyczących spraw o zasadniczym ciężarze gatunkowym, pierwszą „izbą rozpatrującą” jest Izba Deputowanych. W art. 75 ust. 3 znowelizowanego w 2003 r. tekstu

Konstytucja wylicza 14 zakresów spraw stanowiących materie ustaw organicznych³⁸.

Izba Deputowanych działa jako pierwsza „izba rozpatrująca”:

- 1) w sprawach wyliczonych w art. 73 ust. 3 Konstytucji;
- 2) regulując kwestie wynikające z ratyfikowanych umów międzynarodowych.

„Izba rozpatrująca” korzysta z uprzywilejowania w oddziaływaniu na końcową wersję ustawy. Uprzywilejowanie to przejawia się w innej postaci przy stanowieniu ustaw organicznych, w innej zaś, gdy dotyczy ustaw zwykłych. Przy ustawach organicznych Izba Deputowanych decyduje o ostatecznej wersji ustawy. Jej wpływ przejawia się więc w dwóch wymiarach. Nadaje ona treść projektowi, który po przyjęciu w Izbie Deputowanych trafia do Senatu. Ponadto może odrzucić poprawki wprowadzone przez Senat. W odniesieniu do ustaw zwykłych uprzywilejowanie Izby dotyczy tylko możliwości odrzucenia poprawek Senatu.

W kręgu spraw, które obejmuje uprzywilejowanie Izby, mieszczą się istotne kwestie publiczne, zwłaszcza ustrojowe. Nieuzasadniony byłby jednak pogląd, że nowelizacja Konstytucji Rumunii z 2003 r. doprowadziła do degradacji Senatu. Senat bowiem także występuje w roli pierwszej „izby powiadomionej” dla szeregu istotnych projektów. Należą tu projekty (wnioski ustawodawcze) dotyczące ustaw organicznych w sprawach:

- 1) systemu wyborczego;
- 2) statusu partii politycznych (poza zakazami przynależności partyjnej osób pełniących określone funkcje państwowe);
- 3) referendum;
- 4) stanów nadzwyczajnych;
- 5) ochrony własności i prawa dziedziczenia;
- 6) systemu przestępstw i kar;

38 Należą tu sprawy: 1) dostępu do informacji publicznej (art. 31 ust. 5); 2) odpowiedzialności prezydenta (art. 102 ust. 2); 3) organizacji rządu, jego kompetencji, *incompatibilitas* członków rządu (art. 105 ust. 3); 4) urzędu Adwokata Ludu (art. 58 ust. 3); 5) niezależnych organów administracyjnych i regulujących (art. 117 ust. 3); 6) statusu i kompetencji Najwyższej Rady Sądownictwa, sądów, prokuratury, Izby Obrachunkowej (art. 73 ust. 3 lit. l); 7) postępowania administracyjnego, właściwości sądów administracyjnych (art. 73 ust. 3 lit. k); 8) składu Sądu Kasacyjnego i Sprawiedliwości; 9) sądów wyspecjalizowanych z udziałem osób spoza korpusu sędziowskiego; 10) założeń systemu szkolnego (art. 73 ust. 3 lit. n); 11) organizacji władz lokalnych (art. 73 ust. 3 lit. o); 12) systemu obronności, Najwyższej Rady Obrony i obowiązku służby wojskowej (art. 118 ust. 2); 13) używania języka mniejszości w kontaktach z władzami lokalnymi i terenowymi organami administracji (art. 120 ust. 2); 14) korzystania w sądach z tłumacza przez obywateli innych państw i bezpaństwowców.

- 7) stosunków pracy, statusu związków zawodowych i organizacji pracodawców;
- 8) statusu mniejszości narodowych;
- 9) statusu wyznań.

Są o kwestie o fundamentalnym znaczeniu ustrojowym i społecznym, częstokroć dodatkowo wysoce drażliwe³⁹.

Zgodnie z tradycją uprzywilejowanie Izby Deputowanych jako następstwo uznania za pierwszą „izbę rozpatrującą” nie występuje przy stanowieniu ustaw konstytucyjnych. Projekty takich ustaw trafiają do izb równocześnie. W każdej izbie wymagana jest dla ich przyjęcia większość 2/3 deputowanych oraz – osobno – senatorów. Brak zgody izb na identyczny tekst powoduje uruchomienie procedury mediacyjnej. W komisji wspólnej izby reprezentowane są na zasadzie parytetu. Dopiero przy braku wersji kompromisowej dochodzi do następczego i tylko faktycznego uprzywilejowania Izby Deputowanych. Izby bowiem zbierają się na wspólne posiedzenie, gdzie do przyjęcia takiej ustawy niezbędne jest uzyskanie kwalifikowanej większości 3/4 ogólnej liczby deputowanych i senatorów. Uprzywilejowanie pierwszej izby wynika z jej większej liczebności, a tym samym – potencjalnego udziału większej liczby deputowanych w większości kwalifikowanej. O losie ustaw konstytucyjnych przesądza ostatecznie obligatoryjne dla ich przyjęcia referendum ogólnonarodowe.

Do tradycji nawiązuje udział Senatu w wyrażaniu zaufania dla tworzonego rządu. Skłania to Prezydenta do konsultowania kandydata na premiera i profilu rządu z przywódcami frakcji partyjnych w obu izbach; regułą jest objęcie nimi wszystkich partii reprezentowanych co najmniej w jednej izbie. Parlament głosuje nad wnioskiem na wspólnym posiedzeniu izb, zaś uzyskanie zaufania wymaga uzyskania większości bezwzględnej członków obu izb. Brak takiej aprobaty dla dwóch kolejnych wniosków w ciągu 60 dni upoważnia Prezydenta do rozwiązania obu izb i zarządzenia wyborów przedterminowych. Jest to tylko uprawnienie Prezydenta, z którego korzysta on uznaniowo.

Senat w parlamencie rumuńskim uczestniczy w egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej rządu. Jest to wyłącznie odpowiedzialność solidarna. Wniosek o wotum nieufności może zgłosić co najmniej 1/4 deputowanych bądź senatorów. Wniosek rozpatrywany jest na wspólnym posiedzeniu izb i tam głosowany większością bezwzględną. Brak tej większości oznacza odrzucenie wniosku i skutkuje niemożnością jego zgłoszenia przez te same osoby w danej sesji. Wyjątkiem jest wystąpienie

39 Cecha ta wyróżnia pakiet spraw, dla których regulowania ustawą organiczną „pierwszą izbą rozpatrującą” uczyniono „spokojniejszy politycznie” Senat.

rządu z kwestią zaufania, tj. powiązanie rządowego projektu ustawy, nowego programu bądź oświadczenia rządowego w wnioskiem o poparcie. Wówczas na żądanie co najmniej 25 senatorów lub 50 deputowanych głosowanie staje się równoznaczne z głosowaniem nad wnioskiem o wotum nieufności. Uzyskanie większości bezwzględnej dla wniosku rządowego o poparcie (głosowanego w pierwszej kolejności) oznacza utrzymanie się rządu, zaś projekt ustawy, program lub oświadczenie polityczne rządu uznawane są za przyjęte. Brak większości bezwzględnej obliguje rząd do ustąpienia. Udział Senatu w egzekwowaniu odpowiedzialności rządu skutkuje przypisaniem mu – obok Izby – uprawnień kontrolnych wobec rządu i resortów. Rzutuje to na strukturę i profil komisji Senatu⁴⁰.

Izba Deputowanych i Senat odbywają wspólne posiedzenia dla:

- 1) przyjęcia orędzia Prezydenta Rumunii;
- 2) zatwierdzenia budżetu państwa i budżetu ubezpieczeń społecznych⁴¹;
- 3) ogłoszenia powszechnej lub częściowej mobilizacji;
- 4) ogłoszenia stanu wojny;
- 5) zawieszenia lub zakończenia działań wojennych;
- 6) zatwierdzenia narodowej strategii obrony;
- 7) rozpatrzenia sprawozdań Najwyższej Rady Obrony;
- 8) mianowania na wniosek Prezydenta, dyrektorów służb informacyjnych;
- 9) powołania Adwokata Ludu;
- 10) określenia statusu deputowanych i senatorów, ustalenia ich wynagrodzeń i pozostałych spraw.

Uwagi końcowe

Refleksja nad współczesnym parlamentaryzmem ukazuje rozbieżność rozwiązań dotyczących struktury parlamentu (wyboru między jedno- i dwuizbowością), relacji między izbami, przesłanek kształtowania składu każdej z izb (a w szczególności kryteriów ich różnicowania). Również zakres kompetencji izb – przy rozwiązaniach bikameralnych – jest przedmiotem dyskursu, zwłaszcza co do relacji izb z rządem. Występuje dyferencjacja kształtowania relacji między izbami. We wszystkich

40 W grupie 14 komisji stałych szereg komisji (przemysłu i usług; rolnictwa, leśnictwa i przetwórstwa spożywczego; budżetu, finansów publicznych i bankowości; edukacji spraw młodzieży) odpowiada rządowej strukturze resortowej.

41 Specyfiką Rumunii jest występowanie dwóch rocznych planów finansowych: budżetu państwa i budżetu państwowych ubezpieczeń społecznych. Konstrukcja ta sprzyja nienaruszalności funduszy ubezpieczeń w przypadku deficytu w budżecie państwa.

wskazanych tu obszarach rozwiązania rumuńskie zachowały znaczny zakres oryginalności i zrjonalizowania. Uzasadnia to ukazanie tradycji i ewolucji interesujących, a słabiej znanych konstrukcji ustrojowych stosowanych w Rumunii na przestrzeni ponad stulecia.

Bibliografia

Akty prawne

- Regulamin Izby Deputowanych z dnia 18 grudnia 1920 r., *Reglamentul interior al Adunării Deputaților*, Editiune Oficială, București 1924.
- Konstytucja Królestwa Rumunii z dnia 29 marca 1923 r.
- Regulamin Senatu z dnia 29 stycznia 1926 r., *Reglamentul al Senatului*, Editiune Oficială, București 1926.
- Konstytucja z 1938 r.
- Konstytucja z dnia 13 kwietnia 1948 r.
- Konstytucja z dnia 12 września 1952 r.
- Konstytucja z dnia 21 sierpnia 1965 r.
- Ustawy wyborcze z dnia 14 marca 1990 r.
- Konstytucja z dnia 21 listopada 1991 r.
- Ordynacja z 1992 r.
- Organiczna ustawa wyborcza z 2004 r., *Lege nr 273 pentru alegerea Camerei Deputatilor si a Senatului*, Monitorul Oficial 2004, nr 887.
- Ustawa wyborcza z 2012 r.

Literatura

- Brodziński Witold, *Ustrój konstytucyjny Rumunii*, Warszawa 2006.
- Brodziński Witold, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r.*, tłum. A. Cosma, Warszawa 1996.
- Burakowski Adam, *Geniusz Karpat. Dyktatura Nicolae Ceaușescu*, Warszawa 2008.
- Burakowski Adam, *System polityczny współczesnej Rumunii*, Warszawa–Kraków 2014.
- Burakowski Adam, Stan Marius, *Kraj smutny pełen humoru. Dzieje Rumunii po 1989 roku*, Warszawa 2012.
- Cheșchebec R., *The Achievement of Female Suffrage in Romania*, [w:] *The Struggle for Female Suffrage in Europe*, „International Studies in Sociology and Social Anthropology” (e-book), Briel 2012.
- Corneanu Constantin, *Sub povara marilor decizii. România și Geopolitica Pukri*, Targoviște 2019.
- Demel Juliusz, *Historia Rumunii*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1986.
- Dubicki Andrzej, *Ewolucja polityczna prezydentury w Rumunii*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 20B.
- Grzybowski Marian, *Dania. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2017.

- Grzybowski Marian, *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007.
- Grzybowski Marian, *Islandia. Zarys systemu ustrojowego*, Białystok 2020.
- Grzybowski Marian, *Norwegia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2015.
- Grzybowski Marian, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 2010.
- Grzybowski Marian, *Szwecja. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2019.
- Grzybowski Marian, *Zasady zmiany konstytucji Islandii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach współczesnych*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008.
- Holmberg Erik, Stjernquist Nils, Isberg Magnus, *Inledning. Sveriges grundlagar*, Stockholm 2007.
- Ioanid Radu, *The Sacralized Politics of the Romanian Iron Guard*, „Totalitarian Movements & Political Religions” 2004, nr 3.
- Kowalski Grzegorz M., *Konstytucjonalizm rumuński w dwudziestoleciu międzywojennym (1923–1940)*, „Prace Komisji Środkowoeuropejskiej PAU” 2015, t. XXIII.
- Makowski Julian, *Nowe konstytucje*, Warszawa 1925.
- Marian Cosmin Gabriel, King Ronald B., *Plus ça change: Electoral Law Reform and the 2008 Romanian Parliamentary Elections*, „Communist and Post-Communist Studies” 2010, nr 1.
- Mazilu Dumitru, *Revoluția furată. Memoriu pentru țara mea*, București 1990.
- Mamina Ion, *Monarhia constituțională în România. Enciclopedie politică 1866–1938*, București 2000.
- Neemes Mirela, Ion Iliescu. *The Political Leadership Style*, „Studia Universitatis Babeș Bolyai Politica” 2002, nr 1.
- Nergelius Joakim, *Constitutional Law in Sweden*, Alpen aan den Rijn 2011.
- Ogaru Roberta-Manuela, *The Effects of the 2008 Romanian Electoral System Reform: When the Reformation Converts to Counter-Reformation*, Bucharest 2011.
- Schüttemeyer Suzanne S., Sturm Roland, *Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1992, nr 3.
- Stoenescu Alex Mihai, *Cronologia evenimentelor din decembrie 1989*, București 1990.
- Szymanek Jarosław, *Kształtowanie składu drugich izb parlamentu (w europejskich państwach unitarnych)*, Warszawa 2004.
- Wapińska Dominika, *Ewolucja konstytucji nordyckich*, Rzeszów 2018.
- Willaume Małgorzata, *Rumunia*, Warszawa 2004.

Bikameralizm radykalnie niedoskonały – czyli o roli Senatu Królestwa Hiszpanii w postępowaniu ustawodawczym

Wstęp

Hiszpańskie Kortezy Generalne są parlamentem, którego konstrukcja ustrojowa, ukształtowana w trakcie prac nad obowiązującą Konstytucją Królestwa Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r. (*Constitución Española*, dalej jako CE)¹, miała odpowiadać podstawowym założeniom systemu rządów parlamentarno-gabinetowych, ale jednocześnie odzwierciedlać kompromis konstytucyjny w zakresie formy ustroju terytorialnego Hiszpanii. Podjęta próba ukształtowania unikalnego ustroju terytorialnego, utrzymującego integralność Hiszpanii w połączeniu z potencjalnie rozległą, zindywidualizowaną i wieloaspektową autonomią hiszpańskich regionów (wspólnot autonomicznych), okazała się jedynie częściowo udanym eksperymentem ustrojowym. Hiszpania – jako państwo wspólnot autonomicznych (*Estado de las Autonomías*) – wciąż zmaga z nasilającymi się ruchami odśrodkowymi, wśród których szczególnie intensywny i zagrażający integralności terytorialnej okazuje się współcześnie być ten kataloński. W założeniu twórców hiszpańskiej Konstytucji pozycja ustrojowa i zadania Senatu, jako izby drugiej Kortezy Generalnych, miały być elementem tej skomplikowanej, z punktu widzenia ustroju terytorialnego, architektury konstytucyjnej Hiszpanii.

* Dr hab. Andrzej Jackiewicz, prof. UwB – Uniwersytet w Białymstoku, ORCID 0000-0001-6957-3139.

¹ BOE nr 311, z 29 grudnia 1978 r.

Przedmiotem badawczym niniejszego opracowania są uprawnienia hiszpańskiego Senatu w procesie ustawodawczym. Uzasadnieniem dla podjętych badań jest teza, zgodnie z którą izby drugie parlamentów w państwach o złożonej strukturze terytorialnej pełnią istotną rolę ustrojową, która przejawia się również w najważniejszym procesie decyzyjnym w państwie demokratycznym – procesie ustawodawczym. Celem badawczym jest zaś odpowiedź na pytanie, w jaki sposób na polu legislacji hiszpańska ustawa zasadnicza afirmuje rolę izby drugiej, na ile przyjęte rozwiązania są skuteczne i czy mogą stanowić inspirację dla polskiego ustrojodawcy. Realizacji tego zadania badawczego posłuży analiza przepisów Konstytucji Hiszpanii z 1978 r. wsparta o ustalenia hiszpańskiej literatury przedmiotu.

Artykuł zostanie podzielony na części poświęcone kompetencjom Senatu na poszczególnych etapach procedury ustawodawczej. Kolejne z nich zostały poświęcone inicjatywie ustawodawczej, badaniu dopuszczalności wniosków ustawodawczych, fazie przyjęcia do rozpatrzenia, rozpatrywaniu inicjatyw ustawodawczych w Kongresie, kompetencjom Senatu względem zaaprobowanych przez Kongres Deputowanych projektów wraz z reakcją Kongresu na stanowisko przyjęte przez Senat².

Inicjatywa ustawodawcza

Prawo inicjatywy ustawodawczej jest definiowane w hiszpańskiej nauce prawa konstytucyjnego jako „moc uruchomienia mechanizmu opracowywania projektów ustaw w Kortezach Generalnych na podstawie propozycji tekstów normatywnych wyrażonych w formie artykułów”³. Artykuł 87 ust. 1 CE wśród podmiotów uprawnionych do wykonania inicjatywy ustawodawczej obok rządu i Kongresu Deputowanych wymienia również Senat. Co prawda art. 87 ust. 2 i 3 CE przewiduje również uprawnienia zgromadzeń wspólnot autonomicznych oraz tzw.

2 Tadeusz Mołdawa przyjmuje następujące podstawowe stadia tej procedury: inicjatywa ustawodawcza, rozpatrzenie projektu ustawy (wniosku ustawodawczego) przez Kongres Deputowanych; rozpatrzenie projektu ustawy (wniosku ustawodawczego) przez Senat; ewentualne ponowne rozpatrzenie projektu ustawy (wniosku ustawodawczego) przez Kongres; sankcjonowanie ustawy przez Króla, jej promulgacja i ogłoszenie. Zob. T. Mołdawa, *System konstytucyjny Hiszpanii*, Warszawa 2012, s. 102.

3 J.A. Santamaría Pastor, [w:] *Comentarios a la Constitución*, red. F. Garrido Falla, Madrid 2001, art. 88, s. 1380.

inicjatywę ludową wnoszoną przez grupę co najmniej 500 000 obywateli⁴, jednak, jak pisze Piedad García-Escudero Márquez, w hiszpańskiej nauce prawa konstytucyjnego dominuje pogląd, że istnieją tylko dwa podmioty inicjatywy ustawodawczej: rząd i parlament, co wynika z faktu, że tylko te podmioty mają suwerenną możliwość nadania biegu inicjatywom ustawodawczym⁵, zaś w przypadku pozostałych podmiotów Konstytucja nie przyznaje im pełnej inicjatywy, lecz raczej uprawnienie do przedstawienia propozycji podmiotom, które ją posiadają, a więc rządowi i izbom parlamentarnym⁶.

Ocena roli Senatu na tym etapie wymaga konstatacji, że hiszpańska Konstytucja odróżnia dwie formy inicjatywy ustawodawczej: uprzywilejowane proceduralnie projekty ustaw (*proyectos de ley*)⁷, które może przedstawiać wyłącznie rząd, a także wnioski ustawodawcze (*proposiciones de ley*), które mogą być przedkładane przez pozostałe podmioty, a więc i przez Senat. W związku z tym forma inicjatywy ustawodawczej Senatu powoduje, że nie może ona dotyczyć spraw zastrzeżonych eksklusywnie dla rządu, takich jak plany rozwoju społecznego i gospodarczego, budżet państwa, oraz materie pociągające za sobą wzrost wydatków lub zmniejszenie dochodów w danym roku budżetowym. Uprzywilejowanie inicjatyw rządowych jest naturalną konsekwencją przypisania rządowi funkcji kierownictwa politycznego (art. 97 CE) oraz faktu, że ustawa jest oczywistym instrumentem realizacji programu politycznego, na rzecz którego opowiedzieli się wyborcy. Dominująca rola rządu w tym zakresie prowadzi ponadto do konkluzji, że to rząd jest motorem napędowym prac ustawodawczych, a rolę pozostałych podmiotów określa się jako szczątkową (*carácter residual*)⁸.

4 Zasadniczy obraz normatywny ludowej inicjatywy ustawodawczej znajduje się w ustawie organicznej z dnia 26 marca 1984 r. o ustawodawczej inicjatywie ludowej, *Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular* (BOE nr 74, z 27 marca 1984 r.).

5 P. García-Escudero Márquez, [w:] *Comentarios a la Constitución Española*, red. M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.E. Casas Baamonde, Madrid 2018, art. 87, s. 238. Jak wskazuje autor, odpowiada to tradycyjnej tendencji, po przezwyciężeniu inicjatywy królewskiej w ustrojach monarchicznych, do przyjmowania systemu atrybucji inicjatywy ustawodawczej o charakterze mieszanym, mającego na celu, przynajmniej formalnie, wytworzenie równowagi między dwiema władzami: wykonawczą i ustawodawczą.

6 P. García-Escudero Márquez, [w:] *Comentarios a la Constitución...*, art. 87, s. 241.

7 Konstytucja w art. 89 ust. 1 literalnie przyznaje projektom ustaw priorytet w pracach parlamentu, co następnie znajduje swoje potwierdzenie w przepisach regulaminów izb.

8 P. García-Escudero Márquez, [w:] *Comentarios a la Constitución...*, art. 87, s. 239.

W związku z tym, że hiszpańska ustawa zasadnicza wyposaża w prawo inicjatywy ustawodawczej całą izbę, a nie poszczególnych senatorów lub ich grupy, konieczne jest, aby to Regulamin Senatu (*Reglamento del Senado*, dalej jako RS)⁹, do którego Konstytucja odwołuje się w art. 87 ust. 1 zd. 1, regulował sposób formułowania tej inicjatywy. Zgodnie z art. 108 RS wnioski ustawodawcze Senatu mogą być przyjęte z inicjatywy 25 senatorów, grupy parlamentarnej, a także, od 1994 r., z inicjatywy senackiej Komisji Generalnej Wspólnot Autonomicznych. Warto przy tym zwrócić uwagę, że wnioski ustawodawcze Kongresu Deputowanych, zgodnie z art. 126 Regulaminu Kongresu Deputowanych (*Reglamento del Congreso de los Diputados*, dalej jako RC)¹⁰ mogą być przyjęte z inicjatywy już 15 deputowanych lub grupy parlamentarnej, co ma istotne znaczenie, biorąc pod uwagę fakt, że senatorów jest 266, a deputowanych 349. Do złożenia wniosku ustawodawczego potrzebna jest więc 9,3% składu izby drugiej, podczas gdy w przypadku Kongresu wystarczy 4,2% składu izby.

Ocena dopuszczalności (*admisión a trámite*)

Niemal wszystkie projekty i wnioski ustawodawcze, zgodnie z art. 31 ust. 4 i 5 RC, muszą zostać zbadane przez Prezydium Kongresu Deputowanych (*Mesa del Congreso*), które – aby nadać im bieg – musi uznać je za dopuszczalne (*admisión a trámite*). W przypadku tych wniosków ustawodawczych, w stosunku do których system prawny nie ustanowił ograniczeń materialnych¹¹, podjęcie rozstrzygnięcia przez Prezydium w zakresie dopuszczalności będzie ograniczało się do kontroli zgodności z wymogami formalnymi oraz, w razie potrzeby, do ograniczonego

9 *Reglamento del Senado* z dnia 3 maja 1994 r. (BOE nr 114, z 13 maja 1994 r.).

10 *Reglamento del Congreso de los Diputados* z dnia 10 lutego 1982 r. (BOE nr 55, z 5 marca 1982 r.).

11 Ograniczenia materialne dla parlamentarnych wniosków ustawodawczych wynikają z przepisów art. 84 (obowiązujące delegacje ustawodawcze) i art. 134 ust. 6 RC (zwiększenie środków lub zmniejszenie dochodów budżetowych). Ograniczenia materialne dotyczą również materii, w których wyłączną inicjatywę Konstytucja oddaje w ręce rządu – np. w sprawach budżetu państwa. Niezależnie od tego, co postanowi Prezydium, rząd będzie miał jeszcze możliwość wypowiedzenia się odnośnie do wniosków ustawodawczych po publikacji wniosku w Dzienniku Urzędowym. W pierwszym przypadku to do rządu należy złożenie sprzeciwu wobec takiego wniosku ustawodawczego, a w drugim rząd może wyrazić zgodę na wniosek ustawodawczy zakładający zwiększenie środków lub zmniejszenie dochodów budżetowych. Zgodnie z art. 126 ust. 2 RC zgodę domniemywa się poprzez milczenie rządu przez 30 dni.

badania ich zgodności z prawem, przy czym, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 marca 1994 r., Prezydium może zdecydować o ich niedopuszczalności tylko wtedy, gdy ich sprzeczność z prawem lub niekonstytucyjność w sensie materialnym lub kompetencyjnym będzie oczywista¹². Warto jednak zaznaczyć, że w szeregu kolejnych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że zadanie Prezydium powinno się ograniczać wyłącznie do kontroli formalnej¹³. Zgodnie art. 126 ust. 2 RC, efektem uznania inicjatywy ustawodawczej za dopuszczalną jest publikacja wniosku ustawodawczego w Dzienniku Urzędowym Korteżów (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*). Z punktu widzenia pozycji Senatu w postępowaniu ustawodawczym istotne jest jednak to, że procedura uznania przez Prezydium Kongresu Deputowanych za dopuszczalne nie dotyczy wniosków ustawodawczych zainicjowanych przez izbę wyższą, a także projektu ustawy o Międzyterytorialnym Funduszu Wyrównawczym (*Ley del Fondo de Compensación Interterritorial*), który podlega specjalnej procedurze i jest przesyłany najpierw przez rząd do Senatu, zgodnie z art. 74 ust. 2 CE.

Senackie wnioski ustawodawcze przechodzą więc analogiczną procedurę badania ich dopuszczalności, ale nie w Kongresie, lecz w Senacie. Prezydium Senatu (*La Mesa del Senado*), zgodnie z art. 108 ust. 1 RS, sprawdza więc spełnienie wymogów formalnych, w tym dotyczących legitymacji w zakresie złożenia takiego wniosku. Jak już sygnalizowano, wniosek musi być podpisany przez 25 senatorów, grupę parlamentarną lub Komisję Generalną Wspólnot Autonomicznych (na mocy uprawnień przyznanych przez art. 56 RS, po reformie z dnia 11 stycznia 1994 r.). Wnioski muszą mieć postać tekstu ujętego w artykuły, musi być do nich dołączone uzasadnienie oraz, w razie potrzeby, raport oceniający skutki ekonomiczne. Ponadto, podobnie jak w przypadku omawianej wyżej fazy oceny ich dopuszczalności (*admisión a trámite*) w Kongresie Deputowanych, muszą spełniać respektujące uprawnienia rządu wymagania w zakresie ograniczeń materialnych. Skutkiem dopuszczenia do rozpatrzenia przez Prezydium Senatu jest publikacja w Dzienniku Urzędowym Korteżów Generalnych i otwarcie 15-dniowego okresu na

12 STC 76/1994. Zob. także poświęcony kwestii dopuszczalności wniosku ustawodawczego grupy parlamentarnej wyrok TK z dnia 21 marca 1994 r., STC 95/1994.

13 Wyrok TK z dnia 18 lipca 1995 r., STC 124/1995; wyrok TK z dnia 15 października 2001 r., STC 203/2001; wyrok TK z dnia 1 grudnia 2003 r., STC 208/2003. Od 2016 r. rysuje się jednak zmiana linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w kierunku powrotu do ograniczonej możliwości kontroli materialnej (wyrok TK z dnia 1 lutego 2016 r., STC 10/2016).

przedstawienie projektów alternatywnych¹⁴, które muszą spełniać te same wymogi i dotyczyć zasadniczo tego samego przedmiotu lub tematu, co pierwszy przedstawiony projekt. Po upływie tego terminu pierwotny projekt ustawy oraz przedstawione (także opublikowane) rozwiązania alternatywne mogą zostać włączone do porządku obrad sesji plenarnej w celu poddania ich kolejnej fazie postępowania ustawodawczego – przyjęcia do rozpatrzenia (*tramite de la toma en consideration*).

Przyjęcie do rozpatrzenia (*tramite de la toma en consideration*)

W przeciwieństwie do systemu ustanowionego przez Regulamin Kongresu, wniosek ustawodawczy, zgodnie z art. 151 RS, jest przesyłany natychmiast po jego przedstawieniu rządowi, aby mógł on wyrazić swoją zgodę lub sprzeciw wobec procedury, jeśli jego zdaniem wiąże się ona ze zwiększeniem środków lub zmniejszeniem dochodów budżetowych. Jeśli rząd nie prześle uzasadnionego sprzeciwu w ciągu 10 dni, Senat kontynuuje prace nad wnioskiem ustawodawczym. Procedura przyjęcia do rozpatrzenia (*tramite de la toma en consideration*) ma charakter debaty plenarnej, a następnie głosowań nad zgłoszonym wnioskiem ustawodawczym lub innymi wnioskami, jeśli zostały złożone wnioski alternatywne (*enmiendas con texto alternativo*). Głosowania odbywają się w kolejności, w jakiej zostały przedstawione wnioski, a w przypadku zatwierdzenia jednego z wniosków ustawodawczych uznaje się, że został on uwzględniony¹⁵. Regulamin Senatu w art. 108 ust. 6 dopuszcza także możliwość zatwierdzenia grupy artykułów wniosku ustawodawczego, co powoduje, że głosuje się również nad pozostałymi projektami, tak aby zakres spraw uregulowanych w pierwotnym projekcie ustawy mógł być uzupełniony o treści, które nie są sprzeczne ze skutecznie przyjętym do rozpatrzenia wnioskiem ustawodawczym. W takim przypadku odbywa się dodatkowo głosowanie nad całością tekstu wniosku ustawodawczego. Uwzględniony tekst Przewodniczący Senatu przekazuje Kongresowi Deputowanych, aby mógł być dalej procedowany jako wniosek ustawodawczy (art. 108 ust. 5 RS, art. 125 RC).

Podobnie więc jak w przypadku powyżej omówionego etapu badania dopuszczalności wniosków ustawodawczych (*admisión a trámite*),

14 Są to *enmiendas con texto alternativo*, czyli poprawki które proponują tekst całkowicie alternatywny w stosunku do tekstu projektu.

15 Zob. także T. Mołdawa, *System konstytucyjny...*, s. 103–104.

różnica w zakresie tego, z jakiej izby pochodzą wnioski ustawodawcze, jest dostrzegalna również na etapie przyjęcia do rozpatrzenia (*tramite de la toma en consideration*). Przedłożenia Senatu odróżniają się przecież od innych wniosków ustawodawczych tym, że o ile pozostałe są poddane tej procedurze w Kongresie Deputowanych, to wnioski ustawodawcze, które były już poddane tej procedurze w Senacie, po czym zostały przedłożone w Kongresie, nie przechodzą wspomnianego etapu „przyjęcia do rozpatrzenia”. W tym sensie również upodabniają się do rządowych projektów ustaw¹⁶.

Procedura przyjęcia do rozpatrzenia stanowi zatem moment, w którym dana izba wykonuje swoje prawo inicjatywy na podstawie propozycji swoich członków. W akcie tym, którego negatywna treść przesądza o niemożności kontynuowania procedury legislacyjnej, uzewnętrznia się więc wola organu prawodawczego, która może polegać także na odrzuceniu danego wniosku ustawodawczego¹⁷. Regulacja zawarta w art. 89 ust. 2 CE przesądza zatem, że przyjęte w Senacie do rozpatrzenia wnioski ustawodawcze traktuje się jako wyraz woli w zakresie inicjatywy ustawodawczej jednej z izb parlamentarnych i jako takie przekazuje się je do Kongresu celem ich dalszego rozpatrywania¹⁸. Jak pisze Roberto Louis Blanco Valdés, podstawowym celem tej procedury jest sprawdzenie tego, co zakłada się w przypadku projektów rządowych, a więc czy istnieje w ogóle w izbie większość gotowa bronić zatwierdzenia tekstu jako ustawy¹⁹. Faza ta jest więc oceną możliwości, którą izba wydaje na temat wniosku ustawodawczego na początku jego drogi. Dopiero po pozytywnym przejściu tej analizy przez plenum izby rozpoczyna się procedura ustawodawcza²⁰.

16 R. Punset Blanco, [w:] *Comentarios a la Constitución Española*, red. M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.E. Casas Baamonde, Madrid 2018, art. 90, s. 269.

17 Zob. szerzej wyrok TK z dnia 27 maja 1987 r., ATC 659/1987.

18 J. Sole Tura, M.A. Aparicio Perez, *Kortezy Generalne w systemie konstytucyjnym Hiszpanii*, Warszawa 2003, s. 162–163. Z wyjątkiem wspomnianego wyżej projektu ustawy o Międzyterytorialnym Funduszu Wyrównawczym.

19 R.L. Blanco Valdés, *La Constitución de 1978*, Madrid 2011, s. 155.

20 N. Perez Serrano, [w:] *Comentario mínimo a la Constitución Española*, red. S. Muñoz Machado, Madrid 2018, art. 89, s. 353. Autor ten zwraca uwagę, że tym samym plenum izby może w sposób negatywny zająć się tekstem zaproponowanym przez niektórych swoich członków, a więc ma prawo utrudniać, stawiać przeszkody nie do pokonania na drodze tekstów legislacyjnych, które zostały zainicjowane w jego gronie. Jest to z pewnością sprzeczność: władza ustawodawcza ogranicza swoje możliwości w zakresie działań, które są dla niej najważniejsze.

Rozpatrywanie senackich wniosków ustawodawczych w Kongresie Deputowanych (*tramitación de las proposiciones de ley*)

Z punktu widzenia pozycji Senatu w procesie ustawodawczym istotne jest jednak to, iż pomimo że senackie wnioski ustawodawcze uprzednio przyjęte do rozpatrzenia przez Senat nie podlegają już procedurze przyjęcia do rozpatrzenia w Kongresie Deputowanych (art. 125 RC), to w przeciwieństwie do innych wniosków ustawodawczych, zgodnie z art. 126 ust. 5 RC, mogą być przedmiotem tzw. poprawek do całości w celu odesłania (*enmiendas a la totalidad de devolución*). Jak pisze Piedad García-Escudero Márquez, możliwość taka może wydawać się naruszeniem konstytucyjnego prawa inicjatywy ustawodawczej Senatu (art. 87 ust. 1 CE) poprzez oddanie decyzji w sprawie senackiego wniosku ustawodawczego woli Kongresu Deputowanych, ale w rzeczywistości chodzi o to, aby wnioski te były traktowane przez izbę niższą tak samo jak projekty rządowe, z uwzględnieniem więc tego, że w trakcie debaty i głosowania nad całością istnieje możliwość zatwierdzenia poprawek do całości w celu odesłania, jak i tekstu alternatywnego. W tym sensie, zdaniem tego autora, możliwe jest zaakceptowanie tego pozornie sprzecznego z Konstytucją rozwiązania jako decyzji Kongresu Deputowanych na początku procedowania inicjatywy pochodzącej od podmiotu zewnętrznego. Możliwość odesłania ustawy do Senatu ma sens w przypadku różnicy większości w obu izbach, gdy Kongres – izba, w której zasiada większość popierająca rząd – odmawia procedowania senackiego wniosku ustawodawczego, który i tak nie miałby szans na ostateczne uchwalenie jako ustawa²¹. Należy przy tym zaznaczyć, że pomimo formalnego uprzywilejowania projektów rządowych, także i one mogą być zwrócone rządowi, w związku z czym rzeczywiście można mówić o pewnym podobieństwie rządowych projektów ustaw i wniosków ustawodawczych pochodzących od pozostałych podmiotów. Należy zauważyć, że w pracach Kongresu zastosowanie ma konstytucyjna zasada priorytetowego traktowania projektów rządowych (art. 89 ust. 1 CE). Nie jest ona co prawda bliżej zdefiniowana konstytucyjnie, ale znajduje swoje odzwierciedlenie w poszczególnych przepisach Regulaminu Kongresu Deputowanych, np. w art. 67 ust. 3 dotyczącym

21 P. García-Escudero Márquez, [w:] *Comentarios a la Constitución...*, art. 89, s. 266–267.

ustalania porządku obrad²². Jednak to, że rządowe projekty ustaw mają pierwszeństwo, nie może w żadnym wypadku uniemożliwić wykonywania – z opisanymi ograniczeniami – inicjatywy ustawodawczej przez parlamentarzystów lub grupy parlamentarne w Kongresie Deputowanych i w Senacie. Sposób na zapewnienie przestrzegania tego konstytucyjnego uprawnienia polega zazwyczaj na zastrzeżeniu w porządkach obrad sesji plenarnych izb, zwykle cotygodniowo, stosownego czasu, w którym izba będzie mogła zająć się takimi wnioskami ustawodawczymi, którym Prezydium dało zielone światło w zakresie oceny ich dopuszczalności²³.

Senat właściwie traci kontrolę nad wniesioną inicjatywą, gdy już w pierwszym etapie prac w Kongresie Deputowanych, po publikacji projektu w *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, jest on kierowany do właściwej merytorycznie komisji, a grupy parlamentarne, ale i poszczególni deputowani, mogą zgłaszać poprawki (jak to już było wspomniane, możliwe są również tzw. poprawki do całości – *enmiendas a la totalidad*, z którymi mogą wystąpić jedynie grupy parlamentarne). Komisja przygotowuje sprawozdanie (*dictameri*) o projekcie i zgłoszonych do niego poprawkach i przedkłada je izbie celem debaty plenarnej nad wnioskiem ustawodawczym. Na rozpoczęcie tej debaty senacki wnioskodawca może przedstawić projekt, po czym Kongres zajmuje się sprawozdaniem komisji oraz poprawkami²⁴. Niezależnie od przebiegu debaty

22 O szczególnej pozycji rządu w procesie ustawodawczym zob. także J. Sole Tura, M.A. Aparicio Perez, *Kortezy Generalne...*, s. 113–114; M. Myśliwiec, *Cechy hiszpańskiego systemu rządów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3, s. 141–142. J.L. Miralles uznaje to za element parlamentaryzmu zrjonalizowanego – J.L. Miralles, *Las Cortes Generales. Organización y funciones*, [w:] *El Sistema Constitucional Español*, red. S. Gambino, J.L. Miralles, F. Puzzo, J.J. Ruiz Ruiz, Madrid 2019, s. 223.

23 N. Perez Serrano, [w:] *Comentario mínimo...*, art. 89, s. 354.

24 W Kongresie Deputowanych oraz w Senacie często znajduje zastosowanie procedura pełnej kompetencji ustawodawczej, która ma na celu odciążenie sesji plenarnych Kongresu i Senatu od nadmiaru pracy, który mógłby wynikać z konieczności omawiania wszystkich inicjatyw ustawodawczych, które wpływają do izb. Ma ona swoją podstawę konstytucyjną w art. 75 CE, który upoważnia izby do przekazywania stałym komisjom rozpatrywania projektów ustaw lub wniosków ustawodawczych, z wyjątkiem reformy konstytucyjnej, spraw międzynarodowych, ustaw organicznych i budżetów państwa. Sama Konstytucja stanowi jednak, że plenum izby może w każdej chwili zażądać debaty i głosowania nad tekstem, który był wcześniej przedmiotem delegacji w komisji. Rozwijając te zasady, Regulamin Kongresu Deputowanych ustanawia domniemanie przekazania uprawnień, na mocy którego domniemywa się zgodę zgromadzenia plenarnego na przekazanie pełnych kompetencji ustawodawczych komisjom w odniesieniu do wszystkich projektów i ustaw, które konstytucyjnie podlegają przekazaniu, ale z wyłączeniem z przekazania debaty i głosowania nad całością.

i ewentualnego skierowania projektu raz jeszcze do komisji, ostateczne rozstrzygnięcie zapada na posiedzeniu plenarnym Kongresu Deputowanych, który w jednym głosowaniu nad całością tekstu przyjmuje go lub odrzuca zwykłą większością głosów²⁵. Wpływ Senatu na prace legislacyjne Kongresu Deputowanych jest więc dość ograniczony i sprowadza się do inicjowania postępowania legislacyjnego i prezentowania senackich wniosków ustawodawczych w tej izbie²⁶. Procedura uchwalania ustaw jest nieco inna tylko w kilku szczególnych przypadkach, które Konstytucja wyraźnie przewiduje w art. 74 ust. 2, a więc w sytuacjach dotyczących wyrażenia przez państwo zgody na związanie się traktatami lub konwencjami (art. 94 ust. 1 CE), w zakresie upoważnienia do zawierania umów o współpracy między wspólnotami autonomicznymi (art. 145 ust. 2 CE) i wreszcie podziału między nimi, a ostatecznie między prowincjami, środków z funduszu wyrównawczego (art. 158 ust. 2 CE). We wszystkich tych materiałach decyzje Kortezów Generalnych są przyjmowane większością głosów każdej z izb, przy czym w pierwszym z trzech przypadków procedurę tę wszczyna Kongres Deputowanych, a w dwóch pozostałych – Senat. W przypadku braku porozumienia między izbami, wspomniany wyżej art. 74 ust. 2 CE przewiduje, że porozumienia poszukuje komisja mieszana, złożona z równej liczby członków obu izb, która przedkłada tekst pod głosowanie Kongresu Deputowanych i Senatu, a jeśli nie zostanie on następnie zatwierdzony w ustalonym kształcie, decyzję ostatecznie i tak podejmuje Kongres Deputowanych, przyjmując go absolutną większością głosów²⁷.

Kompetencje Senatu względem projektów ustaw zaaprobowanych przez Kongres Deputowanych

Zgodnie z art. 90 ust. 1 CE, po przyjęciu projektu ustawy zwykłej lub organicznej przez Kongres Deputowanych, jego Przewodniczący niezwłocznie informuje o tym Przewodniczącego Senatu, który poddaje ją pod obrady Senatu. Pomimo że Konstytucja literalnie odnosi się wyłącznie do projektów ustaw, a więc rządowych inicjatyw ustawodawczych, to w hiszpańskiej nauce prawa nie ma wątpliwości, że dotyczy to również

25 O tym etapie szerzej zob. R.L. Blanco Valdés, *La Constitución de 1978...*, s. 156; T. Mołdawa, *System konstytucyjny...*, s. 105–106.

26 Szerzej o tym pisze Y. Gómez Lugo, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, „Revista Española de Derecho Constitucional” 2008, nr 83, s. 355–368.

27 R.L. Blanco Valdés, *La Constitución de 1978...*, s. 154.

wniosków ustawodawczych²⁸. Znajduje to swoje potwierdzenie również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 25 kwietnia 2002 r. wyraźnie stwierdził, że „oczywiste podobieństwo obu tych form świadczy o tożsamości ich reżimu prawnego”²⁹. Konstytucja w art. 90 ust. 2 i 3 limituje czas pracy Senatu nad przekazanym mu tekstem. Izba ma bowiem na to tylko dwa miesiące lub nawet jedynie 20 dni kalendarzowych, jeśli projekt lub wniosek ustawodawczy uznano za pilne³⁰. Zważywszy na fakt, że hiszpańskie Kortezy Generalne działają w trybie sesyjnym, istotne stają się regulacje Regulaminu Senatu, zgodnie z którymi (art. 106 ust. 2 i 3 RS oraz – w przypadkach klauzuli pilności – art. 134 RS) czas ten biegnie jedynie w trakcie sesji, a w przypadku gdy rozpoczyna się on w trakcie danej sesji, ale miałyby skończyć się poza okresem jej trwania, to brakujące dni będą liczone już w czasie następnej sesji, aż do zakończenia 2-miesięcznego okresu. Jest to czas, aby Senat na drodze uzasadnionego stanowiska zgłosił weto lub sformułował poprawki do otrzymanego tekstu. Senat ma więc trzy możliwości³¹.

Po pierwsze, może odrzucić projekt w całości, podejmując uchwałę bezwzględną większością głosów. Wówczas projekt wraca do Kongresu Deputowanych. Trzeba przy tym zauważyć, że Senat zaczął korzystać z tej możliwości dopiero w VIII kadencji (2004–2008), jako że tym czasie w Senacie większość miała inna opcja polityczna niż ta, która popierała rząd w Kongresie Deputowanych. Weto zostało użyte 13 grudnia 2004 r. i 10 grudnia 2007 r. wobec projektów ustaw o budżecie państwa. W obu tych przypadkach odrzucenie weta przez bezwzględną większość w Kongresie Deputowanych wykazało powody rzadkości takiego stanowiska Senatu w hiszpańskim systemie konstytucyjnym³², który w tym kontekście Ramón Punset Blanco uznaje za „ekstrawagancki”, co argumentuje tym, że pomimo iż Senat jest izbą, której skład doskonale odpowiada zasadzie reprezentacji politycznej, to nie ma on wpływu na relacje Kortezy z rządem, ale może jednak zawetować budżet, który

28 R. Punset Blanco, [w:] *Comentarios a la Constitución...*, art. 90, s. 270.

29 STC 97/2002.

30 Jeśli chodzi o tryb pilny, decyzję o rozpatrzeniu sprawy zgodnie z jego postanowieniami podejmuje Prezydium Kongresu na wniosek rządu, dwóch grup parlamentarnych lub 1/5 deputowanych.

31 Na temat politycznych uwarunkowań korzystania przez Senat z tych możliwości zob. J. Sole Tura, M.A. Aparicio Perez, *Kortezy Generalne...*, s. 162.

32 Doszło więc do paradoksu, że wykorzystanie przez Senat najważniejszego instrumentu wpływu na ustawodawstwo obróciło się przeciwko niemu, redukując jego interwencję w uchwalanie budżetu do zera, w wyniku późniejszego zniesienia weta przez Kongres Deputowanych. P. García Mexía, *El Senado*, [w:] *Informe Comunidades Autónomas 2004*, red. J. Tornos Mas, Barcelona 2005, s. 108.

jest kwintesencją polityki rządu, a premier, który nie potrzebuje poparcia większości Senatu, ma konstytucyjną legitymację do zadecydowania o jego rozwiązaniu³³. Na rzadkość wykorzystania weta zwraca uwagę również Benigno Pendás, przyznając, że co prawda skuteczność prawna weta jest czysto symboliczna, ponieważ Kongresowi stosunkowo łatwo jest je odrzucić, ale zwraca jednocześnie uwagę, że „weto ma wartość polityczną i że w naszych niespokojnych demokracjach pakty nie zawsze są trwałe, co powoduje, że kontekst społeczny może zmienić znaczenie niektórych głosów, gdy tekst wraca do Kongresu”³⁴.

Drugą opcją Senatu jest możliwość przyjęcia projektu z poprawkami, które przyjmowane są w Senacie zwykłą większością głosów. W takiej sytuacji projekt jest przekazywany z powrotem do Kongresu Deputowanych. Praktyka wprowadzania przez Senat poprawek spowodowała pytanie o ich dopuszczalny zakres i relację ich treści z tym, co zostało przyjęte w tekście uchwalonym w izbie niższej. O ile nie są kwestionowane poprawki uzupełniające, które są materialnie nowe, ale naturalnie osadzone w materii, jaka jest regulowana przez projekt ustawy przyjęty przez Kongres, to istotą problemu okazała się tzw. praktyka *cavaliers législatifs*, czyli wprowadzania poprawek, które nie wykazywały materialnej jednorodności z projektem przyjętym przez Kongres. Zarówno w hiszpańskiej nauce prawa, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, wykształciło się stanowisko, zgodnie z którym uprawnienie do wnoszenia poprawek senatorskich, o którym mowa w art. 90 ust. 2 CE, było rozumiane jako ograniczone do poprawek, które wykazują minimalny związek jednorodności materialnej z projektami ustaw przedłożonymi przez Kongres, co jest uzasadniane przede wszystkim na drodze wykładni systemowej, jako najbardziej odpowiednie dla postanowień konstytucyjnych regulujących uprawnienia Senatu w zakresie inicjatywy ustawodawczej i ogólnej procedury ustawodawczej. Ponadto zwraca się uwagę na fakt, że zakwalifikowanie jako poprawki takich treści, które w rzeczywistości stanowią przypadki inicjatywy ustawodawczej, narusza konstytucyjne rozróżnienie między prawem inicjatywy ustawodawczej a prawem do wnoszenia poprawek³⁵.

33 R. Punset Blanco, [w:] *Comentarios a la Constitución...*, art. 90, s. 271.

34 B. Pendás, [w:] *Comentario mínimo a la Constitución Española*, red. Santiago Muñoz Machado, Madrid 2018, art. 90, s. 357.

35 R. Punset Blanco, [w:] *Comentarios a la Constitución...*, art. 90, s. 272; J.M. Morales Arroyo, *Los modelos de Senado*, „Revista de Derecho Político” 2005, nr 63, s. 85 i n.; P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid 2006, s. 494. Zob. także wyrok TK z dnia 5 lipca 2011 r., STC 119/2011 oraz wyrok TK z dnia 13 września 2011 r., STC 136/2011.

Po trzecie, Senat może nie wnosić żadnych poprawek i przyjąć zwykłą większością głosów przedłożenie Kongresu w zaproponowanym kształcie. W takim przypadku projekt jest przedstawiany Królowi celem sankcji. W związku z tym, że zgodnie z art. 90 ust. 2 CE Senat dysponuje wyznaczonym terminem na zawetowanie lub wniesienie poprawek, upływ takiego terminu bez skorzystania przez tę izbę z przysługujących jej uprawnień należy uznać za jeden z trzech warunków (poza stałe dwa to zatwierdzenie przez Senat bez zmian ustawy pochodzącej z Kongresu oraz wypowiedzenie się Kongresu Deputowanych w sprawie weta lub poprawek senatorskich) sankcji królewskiej. Innymi słowy – w przypadku niedotrzymania terminu przez Senat, tekst przyjęty przez Kongres musiałby zostać przedłożony do sankcji królewskiej³⁶. Przekroczenie tego terminu przez Senat byłoby oczywiście niezgodne z Konstytucją, a termin ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący, co znajduje potwierdzenie również w art. 106 i 118 RS. W innych przepisach Regulaminu Senatu znalazły się szczegółowe rozwiązania służące dotrzymaniu tego terminu (zob. np. art. 135 ust. 4 RS dotyczący procedury obrad plenarnych).

Kongres Deputowanych jako izba rozstrzygająca

Fazą postępowania ustawodawczego o fundamentalnym znaczeniu dla określenia roli Senatu jest ustosunkowanie się Kongresu do przekazanego mu stanowiska izby wyższej.

W przypadku weta Senatu, czyli odrzucenia przez tę izbę projektu w całości, Kongres Deputowanych może przeforsować swoje pierwotne stanowisko, uchwalając ponownie tekst przekazany Senatowi, tym razem większością absolutną składu izby. Pozycja Kongresu jest tym bardziej uprzywilejowana, gdyż sytuacja nieosiągnięcia takiej większości nie oznacza jeszcze końca postępowania i odrzucenia projektu ustawy zgodnie z wolą Senatu, bowiem po upływie dwóch miesięcy od momentu odrzucenia ustawy Kongres może głosować ponownie nad przełamaniem weta i, co istotne, w drugim głosowaniu wystarczy do tego już zwykła większość głosów. Gdy jednak i w tym głosowaniu nie uda się odrzucić weta Senatu, postępowanie kończy się niepowodzeniem (art. 122 ust. 2 RC)³⁷. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku

36 R. Punset Blanco, [w:] *Comentarios a la Constitución...*, art. 90, s. 271.

37 O początkowych wątpliwościach w zakresie rozumienia tego przepisu zob. J. Sole Tura, M.A. Aparicio Perez, *Kortezy Generalne...*, s. 161.

projektów ustaw organicznych zawetowanych przez Senat uchwalenie tekstu pierwotnie przyjętego przez Kongres, a więc odrzucenie senackiego weta, wymaga w każdym przypadku, czyli nawet jeśli od zawetowania upłynęły dwa miesiące, głosowania bezwzględną większością członków Kongresu (art. 81 ust. 2 CE, art. 132 RC)³⁸.

W przypadku zgłoszenia przez Senat poprawek do projektu ustawy, muszą one być przyjęte przez Kongres Deputowanych zwykłą większością głosów, co powoduje ich wprowadzenie do przyjętego uprzednio przez izbę projektu. Wszystkie pozostałe poprawki Senatu, jeżeli nie znajdą poparcia w Kongresie Deputowanych, są odrzucone³⁹. W przypadku uwzględnienia przez Kongres Deputowanych poszczególnych poprawek wprowadzonych przez Senat, odbywa się finalnie głosowanie końcowe nad całością tekstu, który, podobnie jak w przypadku wskazanym w poprzednim akapicie, musi być zatwierdzony bezwzględną większością głosów ustawowej liczby deputowanych, w przeciwnym bowiem razie za uchwalony uznaje się tekst pierwotnie przyjęty przez Kongres Deputowanych, a wszystkie poprawki zaproponowane przez Senat uznaje się za odrzucone⁴⁰. Praktyka parlamentarna prowadzi więc do stwierdzenia, że pomimo iż po zatwierdzeniu projektu ustawy przez Kongres musi on zostać przedłożony Senatowi do rozpatrzenia, to Senat nie ma *de facto* możliwości modyfikowania tekstu przedłożonego mu do rozpatrzenia. Senat oczywiście może w ciągu dwóch miesięcy od otrzymania tekstu, w drodze uzasadnionego komunikatu, zawetować go lub wprowadzić do niego poprawki. Jednak ani pierwsze, ani drugie nie są wiążące dla Kongresu⁴¹.

Zakończenie

Zgodnie z art. 66 Konstytucji Królestwa Hiszpanii, Kortezy Generalne reprezentują Lud hiszpański i składają się z Kongresu Deputowanych oraz Senatu. Kortezy sprawują władzę ustawodawczą w państwie i zatwierdzają budżet państwa, kontrolują działalność rządu i posiadają pozostałe kompetencje przyznane im przez Konstytucję. Takie konstytucyjne określenie funkcji parlamentu hiszpańskiego jednoznacznie przesądza, że Kortezy Generalne są dwuizbowym organem

38 Zob. J. Sole Tura, M.A. Aparicio Perez, *Kortezy Generalne...*, s. 163–164.

39 J. Sole Tura, M.A. Aparicio Perez, *Kortezy Generalne...*, s. 160.

40 R. Punset Blanco, [w:] *Comentarios a la Constitución...*, art. 90, s. 271.

41 R.L. Blanco Valdés, *La Constitución de 1978...*, s. 153.

przedstawicielskim odpowiedzialnym za stanowienie prawa⁴². Jednak przedstawione wyżej ograniczone kompetencje Senatu, zważywszy na absolutną przewagę Kongresu Deputowanych w procedurze ustawodawczej, oznaczają, że w wypełnianiu tej funkcji hiszpańska dwuizbowość jest radykalnie niedoskonała (*bicameralismo radicalmente imperfecto*)⁴³. Senat można tym samym określić jako typową izbę refleksji⁴⁴ lub tzw. izbę drugiego czytania, co jest uzasadnione zarówno dość ograniczonym czasem na realizację swoich ograniczonych kompetencji, jak i ich ostatecznie wątpliwym wpływie na treść decyzji ustawodawczej, przez wzgląd na łatwość, z jaką próby te mogą zostać zniwelowane przez Kongres Deputowanych⁴⁵.

Za Pio Garcíą Escudero warto także zwrócić uwagę na realną rolę Senatu w zakresie inicjowania postępowaniu ustawodawczego. Autor ten zwraca bowiem uwagę, że w ciągu 40 lat obowiązywania Konstytucji inicjatywy ustawodawcze Senatu były bardzo rzadkie, a te, które w końcu stały się ustawami – jeszcze rzadsze. Nawet przy założeniu, że we współczesnych państwach demokratycznych liczba projektów ustaw składanych przez parlamentarzystów jest zawsze znacznie niższa od liczby projektów składanych przez władzę wykonawczą, a także biorąc pod uwagę fakt, że i Kongres Deputowanych nie korzysta zbyt często z uprawnień przyznanych mu w tym zakresie, pobieżny przegląd liczby projektów ustaw zainicjowanych Senacie, a także efekty dalszego ich procedowania wskazują na niewielką wolę polityczną, aby realnie korzystać z tego mechanizmu. Jeżeli bowiem większość senacka jest tej samej opcji politycznej, co większość w izbie pierwszej, to dana siła polityczna korzysta z prawa inicjatywy ustawodawczej w Kongresie

42 J.L. Miralles, *Las Cortes Generales...*, s. 222–223.

43 R.L. Blanco Valdés, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, „Revista Española de Derecho Constitucional” 2017, nr 109; R. Punset Blanco, [w:] *Comentarios a la Constitución...*, art. 90, s. 268.

44 Bardzo krytycznie do określenia Senatu „izbą refleksji” odnosi się B. Pendás, stwierdzając ponadto, że izba Senatu nie prowadzi obecnie refleksji, ale dobrze wykonuje swoją pracę: na ogół poprawia usterki stylistyczne i technikę legislacyjną tekstów, a czasem stanowi idealne ramy dla porozumień politycznych zawieranych w ostatniej chwili, ponieważ cień, w jakim funkcjonuje, ułatwia negocjacje i kompromis. Przypomina także, że w państwie partyjnym decyzje są jednak podejmowane poza formalnymi organami rozpatrującymi projekty, a prace w izbach stanowią część rzeczywistości konstytucyjnej, która nie może i nie powinna być ukrywana przed opinią publiczną. B. Pendás, [w:] *Comentario mínimo...*, art. 90, s. 357.

45 Por. R.L. Blanco Valdés, *La Constitución de 1978...*, s. 153; J.L. Miralles, *Las Cortes Generales...*, s. 199–201; B. Pendás, [w:] *Comentario mínimo...*, art. 90, s. 357.

Deputowanych. Natomiast gdy większość senacka reprezentuje opcję polityczną, która stanowi opozycję w Kongresie, senackie wnioski ustawodawcze zazwyczaj spotykają się w Kongresie z poprawkami do całości wniosku ustawodawczego, czyli z odesłaniem do Senatu⁴⁶. Ustalenia poczynione przez tego autora pozostają aktualne w świetle danych statystycznych z ostatnich 10 lat⁴⁷.

Ta radykalnie niedoskonała dwuizbowość hiszpańska nie pozostaje niezauważona w hiszpańskiej nauce prawa konstytucyjnego, w której toczy się ożywiona dyskusja na temat możliwej reformy konstytucyjnej Senatu. Zasadniczy kierunek tych propozycji zmierza ku przekształceniu tej izby w realną reprezentację terytorialną, poprzez wzmocnienie pozycji Senatu w postępowaniu ustawodawczym, zwłaszcza w zakresie zwykłej procedury ustawodawczej i w sprawach dotyczących wspólnot autonomicznych⁴⁸. Zwraca się jednak również uwagę na fakt, że model procedury ustawodawczej jest ściśle związany z określonym systemem rządów i nie może być reformowany w oderwaniu od założeń tego systemu. W związku z tym próba połączenia ściśle terytorialnego składu Senatu, którego członkowie, zgodnie z dominującą tezą, musieliby być w całości wybierani lub mianowani przez Wspólnoty Autonomiczne, ze wzmocnieniem roli izby drugiej, jest limitowana założeniami systemu rządów parlamentarno-gabinetowych i nie może nie uwzględniać kluczowej dla tego systemu relacji parlament – rząd. Nadmierne wzmocnienie pozycji Senatu spowodowałoby zatem przeniesienie ciężaru systemu rządów na relacje między izbami.

Aktualne rozwiązania konstytucyjne kształtujące znaczenie Senatu w ramach procedury ustawodawczej wykształciły praktykę marginalizowania roli tej izby w procesie stanowienia prawa. Dokonana analiza uprawnień tej izby wykazuje, że o ile na etapie inicjatywy ustawodawczej regulacje te umożliwiają senatorom podjęcie aktywności ustawodawczej, to supremacja Kongresu Deputowanych w kolejnych etapach postępowania powoduje niemalże ekskluzję wpływu tej izby na treść uchwalanego prawa. Tak skonstruowana

46 P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento...* s. 148; tenże, [w:] *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, red. M.R. Ripollés Serrano, Madrid 2012, art. 125, s. 877. Podają za: R. Punset Blanco, [w:] *Comentarios a la Constitución...*, art. 90, s. 269.

47 Dane statystyczne odnośnie do udziału Senatu w postępowaniach ustawodawczych są dostępne na stronie izby: <https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/actualidad/leyes/entramitacion/index.html> [dostęp: 16.08.2022].

48 B. Pendás zwraca uwagę, że aktualnie w procedurze ustawodawczej, którą reguluje Regulamin Senatu, ograniczone elementy terytorialne, które pozwoliłyby izbie spełniać swoją rolę reprezentanta Wspólnot Autonomicznych, nie odgrywają szczególnie ważnej roli: grupy terytorialne nie mają żadnego znaczenia i – poza wyjątkowymi przypadkami – senatorowie mianowani przez parlamenty autonomiczne są w naturalny sposób włączani do grup parlamentarnych odzwierciedlających system partyjny. B. Pendás, [w:] *Comentario mínimo...*, art. 90, s. 357.

deprecjacja izby drugiej wydaje się rozwiązaniem niedostosowanym do systemu rządów parlamentarnych w państwie o tak skomplikowanej ustroju i politycznie strukturze terytorialnej. W opinii autora przeprowadzona analiza uprawnień Senatu w postępowaniu ustawodawczym, wraz z ożywionym dyskursem naukowym w zakresie reformy konstytucyjnej tej izby, uzasadniają dalsze badania nad spodziewaną ewolucją charakteru tej izby i zgłaszanymi w tym zakresie w nauce hiszpańskiej propozycjami, których kierunek wydaje się być przesądzony, a tym bardziej interesujący dla badaczy prawa parlamentarnego.

Bibliografía

Akty prawne

- Konstytucja Królestwa Hiszpanii (Constitución Española, CE) z dnia 27 grudnia 1978 r. (BOE nr 311, z 29 grudnia 1978 r.).
- Regulamin Kongresu Deputowanych (Reglamento del Congreso de los Diputados, RC) z dnia 10 lutego 1982 r. (BOE nr 55, z 5 marca 1982 r.).
- Ustawa organiczna z dnia 26 marca 1984 r. o ustawodawczej inicjatywie ludowej (Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular) (BOE nr 74, z 27 marca 1984 r.).
- Regulamin Senatu (Reglamento del Senado, RS) z dnia 3 maja 1994 r. (BOE nr 114, z 13 maja 1994 r.).

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 27 maja 1987 r., ATC 659/1987.
- Wyrok TK z dnia 14 marca 1994 r., STC 76/1994.
- Wyrok TK z dnia 21 marca 1994 r., STC 95/1994.
- Wyrok TK z dnia 18 lipca 1995 r., STC 124/1995.
- Wyrok TK z dnia 15 października 2001 r., STC 203/2001.
- Wyrok TK z dnia 25 kwietnia 2002 r., STC 97/2002.
- Wyrok TK z dnia 1 grudnia 2003 r., STC 208/2003.
- Wyrok TK z dnia 5 lipca 2011 r., STC 119/2011.
- Wyrok TK z dnia 13 września 2011 r., STC 136/2011.
- Wyrok TK z dnia 1 lutego 2016 r., STC 10/2016.

Literatura

- Blanco Valdés Roberto Louis, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, „Revista Española de Derecho Constitucional” 2017, nr 109.
- Blanco Valdés Roberto Louis, *La Constitución de 1978*, Madrid 2011.
- García Mexía Pablo, *El Senado*, [w:] *Informe Comunidades Autónomas 2004*, red. J. Tornos Mas, Barcelona 2005.
- García-Escudero Márquez Piedad, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid 2006.

- García-Escudero Márquez Piedad, [w:] *Comentarios a la Constitución Española*, red. M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.E. Casas Baamonde, Madrid 2018.
- García-Escudero Márquez Piedad, [w:] *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, red. M.R. Ripollés Serrano, Madrid 2012.
- Gómez Lugo Yolanda, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, „Revista Española de Derecho Constitucional” 2008, nr 83.
- Miralles Jorge Lozano, *Las Cortes Generales. Organización y funciones*, [w:] *El Sistema Constitucional Español*, red. S. Gambino, J.L. Miralles, F. Puzzo, J.J. Ruiz Ruiz, Madrid 2019.
- Moldawa Tadeusz, *System konstytucyjny Hiszpanii*, Warszawa 2012.
- Morales Arroyo José María, *Los modelos de Senado*, „Revista de Derecho Político” 2005, nr 63.
- Myśliwiec Małgorzata, *Cechy hiszpańskiego systemu rządów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3.
- Pendás Benigno, [w:] *Comentario mínimo a la Constitución Española*, red. S. Muñoz Machado, Madrid 2018.
- Perez Serrano Nicolás, [w:] *Comentario mínimo a la Constitución Española*, red. S. Muñoz Machado, Madrid 2018.
- Punset Blanco Ramón, [w:] *Comentarios a la Constitución Española*, red. M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.E. Casas Baamonde, Madrid 2018.
- Santamaría Pastor Juan Alfonso, [w:] *Comentarios a la Constitución*, red. F. Garrido Falla, Madrid 2001.
- Sole Tura Jordi, Aparicio Perez Miguel A., *Kortezy Generalne w systemie konstytucyjnym Hiszpanii*, Warszawa 2003.

Źródła internetowe

Dane statystyczne odnośnie do udziału Senatu w postępowaniach ustawodawczych, <https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/actualidad/leyes/entramitacion/index.html>.

Aleksander Wróbel*

Bogusław Przywora**

O instytucji Delegacji Riksdagu (*Krigsdelegationen*) jako szczególnym rozwiązaniu w ramach parlamentu Królestwa Szwecji – kilka refleksji

Uwagi wstępne

Królestwo Szwecji należy do państw skandynawskich¹. Jest to monarchia konstytucyjna. Zgodnie z ustawą zasadniczą głową państwa jest Król. Natomiast władza ustawodawcza składa się z Parlamentu (*Riksdag*) w składzie 349 deputowanych².

Szwedzki parlamentaryzm sięga czasów końca XVIII w. Wówczas, w systemie zdominowanym przez władzę królewską, funkcjonować zaczął czteroizbowy parlament stanowy. Pod koniec XIX w. struktura parlamentu, tryb jego obradowania (zakładający 5-letnie, a następnie 3-letnie przerwy między sesjami) były czynnikami, które stały na przeszkodzie postępującemu wzrostowi uprawnień i wpływów Riksdagu. W konsekwencji przeprowadzono szereg reform ustrojowych,

* Dr Aleksander Wróbel – Uniwersytet Jagielloński, ORCID 0000-0001-5314-5906.

** Dr hab. Bogusław Przywora, prof. UJD – Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie, ORCID 0000-0002-8809-3971.

1 Szerzej: M. Grzybowski, *Szwecja. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2019; tenże, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 2010; S. Sagan, *Współpraca parlamentu i rządu w Szwecji*, Katowice 1989.

2 Zob. także P.-O. Wikström, L. Dolmen, *World factbook of criminal justice systems: Sweden*, New York 1993, s. 1.

które doprowadziły w 1866 r. do przekształcenia ciała ustawodawczego w parlament dwuizbowy³. Izbę pierwszą początkowo wybierano z zastosowaniem systemu wyborczego, który oparto na cenzusie majątkowym. System ten w 1920 r. zamieniono na nowy proporcjonalny system wyborczy oparty na zasadzie powszechności wyborów. Natomiast członków „izby drugiej” wybierały tzw. zgromadzenia 24 szwedzkich prowincji. W wyniku reform konstytucyjnych organ władzy ustawodawczej przekształcono w parlament jednoizbowy, posłów wybiera się w wyborach: powszechnych, bezpośrednich, tajnych i proporcjonalnych.

Konstytucja Królestwa Szwecji nie jest aktem jednolitym. Składa się z czterech osobnych ustaw. Z punktu widzenia tematu opracowania istotne będą dwie ustawy konstytucyjne: ustawa z dnia 28 lutego 1974 r. Instrument Rządzenia (*Regeringsformen*, RF)⁴ oraz ustawa z dnia 1 września 2014 r. Ordynacja Parlamentarna (*Riksdagsordning*, RO)⁵. Pierwsza z nich zawiera uwarunkowania wprowadzenia stanu wojennego lub zagrożenia wojną, a druga określa proceduralne aspekty funkcjonowania Riksdagu. W Szwecji nie przewidziano odrębnych regulacji dotyczących szeroko rozumianych stanów nadzwyczajnych, a jedynie funkcjonowania Królestwa w stanie wojny (*krig*) oraz w stanie zagrożenia wojennego (*krigsfara*)⁶. Wspomniane instytucje są uregulowane w rozdziale 15 RF, dotyczącym podstaw funkcjonowania (m.in. Riksdag w ww. stanach)⁷.

Regeringsformen określa pozycję ustrojową, skład oraz wybór Riksdagu (rozdział 3). Ulokowanie tej tematyki zaraz po kwestiach ustroju państwa oraz podstawowych prawach i wolnościach świadczy o randze tego organu w Szwecji. Ustrojodawca szwedzki sformułował również podstawowe zasady dotyczące trybu pracy Riksdagu (rozdział 4). Także zwrócić należy uwagę na unormowania odnoszące się do umiejscowienia ustaw jako aktów normatywnych ustanawianych przez szwedzki parlament w systemie prawa (rozdział 8), na regulacje w zakresie działań (i uprawnień) Riksdagu oraz

3 Na temat parlamentaryzmu szwedzkiego szerzej: M. Grzybowski, *Systemy polityczne współczesnej Skandynawii*, Warszawa 1989; tenże, *Współczesny parlamentaryzm skandynawski*, Warszawa–Kraków 1988.

4 Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform; w Polsce pojawia się także nazwa „Akt o formie rządu” (np. M. Grzybowski, *Szwecja...*, s. 122).

5 Riksdagsordning (2014:801).

6 E. Sjöholm, *Den statliga nödrätten och dess problematik*, „Svensk Juristtidning” 1974, s. 582.

7 States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States III, European Parliamentary Research Service 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651972/EPRS_BRI\(2020\)651972_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651972/EPRS_BRI(2020)651972_EN.pdf) [dostęp: 16.08.2022], s. 10.

rządu w obszarze stanowienia o finansach publicznych. W takim szerszym kontekście należy analizować pozycję ustrojową Riksdagu⁸.

W ramach niniejszego opracowania autorzy skoncentrowali się na zagadnieniach dotyczących instytucji Delegacji Riksdagu (tzw. Delegacji Wojennej, *Krigsdelegationen*), jako przykładu oryginalnych rozwiązań o charakterze pragmatycznym, zaprojektowanych na funkcjonowanie władzy ustawodawczej w Szwecji w nadzwyczajnych okolicznościach: na okres stanu wojny lub zagrożenia wojną. Podjęcie tego zagadnienia wydaje się być szczególnie uzasadnione wobec faktu, że w pewnym zakresie wykorzystano mechanizmy właściwe dla tej instytucji w warunkach pandemii COVID-19⁹.

Kilka uwag o zasadach procedowania parlamentu Królestwa Szwecji (Riksdag)

Termin „władza ustrojodawcza” nie wynika z ustawodawstwa, natomiast występuje w doktrynie oraz w praktyce stosowania prawa (jako pojęcie w języku prawniczym). Jego rekonstrukcji można dokonać, odwołując się do § 15 rozdziału 8 RG, gdzie podkreślona została funkcja ustrojodawcza (jako stanowienie ustaw fundamentalnych)¹⁰.

Porządek pracy Riksdagu określa rozdział 4 RF. Podstawowe znaczenie ma obowiązująca nieprzerwanie od 1866 r. zasada obradowania Riksdagu na sesjach. Sesje – co do zasady – odbywają się w Sztokholmie, o ile Riksdag lub jego Przewodniczący nie zdecydują inaczej ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa lub wolności obrad Riksdagu (§ 1)¹¹. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na przyczyny zmiany miejsca sesji Riksdagu i wskazuje się zagrożenie dla bezpieczeństwa zdrowotnego członków Riksdagu, wywołane np. wybuchem epidemii. Z kolei sytuacja, w której występuje zagrożenie dla wolności i bezpieczeństwa, może dotyczyć również wybuchu wojny albo też zagrożenia wojną¹².

8 M. Grzybowski, *Szwecja...*, s. 121.

9 Autorzy pisali o tym w opracowaniu: *O osobliwościach posiedzeń szwedzkiego Riksdagu i Sejmu RP w warunkach pandemii COVID-19*, [w:] *Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej*, red. B. Przywora, A. Rogacka-Łukasik, K. Skotnicki, Częstochowa 2022, s. 473–485.

10 M. Grzybowski, *Szwecja...*, s. 122–123.

11 E. Holmberg, N. Stjernquist, G. Regner, M. Eliasson, M. Isberg, *Grundlagarna RF, RO, SO*, Stockholm 2012, s. 235.

12 *Ibidem*.

Przewodniczący oraz pierwszy (drugi i trzeci) jego zastępca wybierani są spośród deputowanych Riksdagu na pierwszym posiedzeniu nowo obranego Riksdagu (§ 2)¹³. Wybory odbywają się w głosowaniu tajnym, osoba wybrana powinna otrzymać więcej niż połowę oddanych głosów¹⁴. Podkreśla się w literaturze szwedzkiej, że rola Przewodniczącego Riksdagu i jego zastępców oraz tym samym potrzeba szczegółowego uregulowania jego wyboru wzrosła wraz z przemodelowaniem w 1971 r. systemu dwuizbowego parlamentu na system jednej izby – Riksdagu¹⁵.

Istotne znaczenie ma funkcjonowanie – w ramach działalności Riksdagu – komisji. Parlament wybiera ich skład, a wśród nich Komisję Konstytucyjną oraz Komisję Finansową (§ 3). Zgodnie z rozdziałem 7 § 2 RO, oprócz wspomnianych komisji, wybierane są również pozostałe komisje. Dodatkowo w trakcie kadencji mogą być powoływane komisje, przy czym okres ich funkcjonowania nie może być dłuższy niż koniec kadencji Riksdagu. Wspomniany przepis stanowi, że Riksdag powinien wybrać członków 15 stałych komisji parlamentarnych¹⁶.

Prawo przedkładania propozycji dotyczących wszelkich spraw w ramach kompetencji Riksdagu przyznano rządowi i deputowanym do Riksdagu (§ 4). Propozycje te – co do zasady – przed ich rozpatrzeniem przez Riksdag przygotowywane są wstępnie przez komisje (§ 5). W razie rozstrzygnięcia spraw każdemu deputowanemu i członkowi rządu przysługuje prawo wyrażenia opinii zgodnie z przepisami określonymi bardziej szczegółowo w Instrumencie Rządzenia (§ 6).

Z punktu widzenia niniejszego opracowania szczególnie ważnym rozwiązaniem jest kwestia podejmowania decyzji przez członków Riksdagu. Decyzje w ramach Riksdagu zapadają większością głosów obecnych deputowanych, chyba że przepisy RF lub RO przewidują inny rodzaj większości (rozdział 4 § 7 RF). Zasada ta stanowi jedną z podstawowych zasad funkcjonowania Riksdagu. Przy czym ważne znaczenie ma to, że uwzględnia się nie ogólną liczbę członków Riksdagu, a jedynie członków Riksdagu obecnych na posiedzeniu (sesji). W ramach uzasadnienia do projektu RF wskazano, że do większości nie wlicza się głosów

13 M. Hidén, *Juridik och former i riksdagsarbetet fjärde omarbetade upplagan*, Riksdagens Kanslis publikation 7/2019, s. 21.

14 *Moderniserad riksdagsordning*, Förslag till riksdagen 2002-103 : RS 1.

15 B. Fiskesjö, *Talmannen i den svenska riksdagen*, Södertälje 2003, s. 43.

16 Są to: Komisja Konstytucyjna, Komitet Finansowy, Komisja Podatkowa, Komisja Sprawiedliwości, Komitet Obywatelski, Komisja Spraw Zagranicznych, Komitet Obrony, Komisja Ubezpieczeń Społecznych, Komitet Społeczny, Komitet Kultury, Komisja Edukacji, Komisja Transportu, Komisja Środowiska i Rolnictwa, Komisja Przemysłu, Komitet Rynku Pracy.

wstrzymujących się. Oczywiście RF przewiduje pewne odstępstwa, przy których wymagana jest kwalifikowana większość¹⁷. Przykładem takiej większości jest głosowanie nad przeprowadzeniem referendum, gdzie wymagana jest 1/3 głosów członków Riksdagu (rozdział 8 § 16 RF)¹⁸. Kolejny przykład to głosowanie nad przekazaniem części uprawnień w zakresie podnoszenia decyzji w wybranych sferach funkcjonowania Królestwa na rzecz Unii Europejskiej. W tym przypadku przyjęto kwalifikowaną większość 3/4 oddanych głosów (rozdział 10 § 6 RF). Jako przykład wskazać należy także głosowanie nad wotum nieufności względem ministra zasiadającego w rządzie Królestwa Szwecji, gdzie wymagana jest większość głosów wszystkich członków Riksdagu. Szczególnym przykładem jest głosowanie nad przełożeniem wyborów na późniejszy termin z uwagi na zagrożenie wojną albo kiedy Królestwo Szwecji jest w stanie wojny. W takim przypadku rozdział 15 § 11 RF stanowi, że Riksdag podejmuje decyzję w tej kwestii większością kwalifikowaną 3/4 ogólnej liczby członków Riksdagu¹⁹.

O instytucji Delegacji Riksdagu

Już w pracach nad ustawami konstytucyjnymi wskazywano na istotne znaczenie rozwiązań dotyczących stanu wojny i zagrożenia wojną²⁰. W odniesieniu do podjętego zagadnienia zwrócić należy uwagę na regulacje dotyczące działania parlamentu w sytuacjach nadzwyczajnych, tj. stanu wojny lub zagrożenia wojną (o których mowa w rozdziale 15 RF). Podstawowe znaczenie ma katalog podmiotów uprawnionych do podejmowania działań. Po pierwsze, na podstawie § 1 tego uregulowania marszałek parlamentu (lub rząd w razie braku możliwości działania przez marszałka) legitymowany jest do zwołania nadzwyczajnego posiedzenia Riksdagu. Za tym muszą jednak przemawiać ściśle uzasadnione przypadki: musi to nastąpić na okres stanu wojny lub zagrożenia wojną. Tylko przy ich spełnieniu ustawodawca szwedzki dopuścił

17 E. Holmberg, N. Stjernquist, G. Regner, M. Eliasson, M. Isberg, *Grundlagarna...*, s. 235.

18 Więcej o wprowadzeniu kwalifikowanej liczby głosów: SOU 1972:15 *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*, s. 13–16.

19 O historycznym rozwoju sposobów głosowania w Riksdagu: H. Tingsten, *Öppen omröstning i den svenska riksdagen*, „Statsvetenskaplig Tidskrift” 1925, nr 3, s. 216–254.

20 N. Herlitz, *1974 års regeringsform? Kommentarer till grundlagberedningens förslag*, „Svensk Juristtidning” 1972, s. 561.

możliwość powierzenia obowiązków (zadań) Riksdagu na rzecz Delegacji Riksdagu. Instytucja ta w systemie szwedzkim traktowana jest w sposób szczególny jako instrument o charakterze gwarancyjnym dla władzy ustawodawczej w stanie wojny lub w stanie zagrożenia wojną. *Ratio* tego rozwiązania było zapewnienie ciągłości funkcjonowania Riksdagu, zapobieżenie próbom „przejęcia” funkcji parlamentu przez część jego członków w sytuacji zamieszania spowodowanego stanem wojny lub zagrożenia wojną (rozdział 15 § 2 RF). Z drugiej strony takie rozwiązanie miało umożliwić szybkie i sprawne podejmowanie decyzji na poziomie prac parlamentu²¹.

Szczegółowość instytucji Delegacji przejawia się w sposobie wyboru członków. *De lege lata* w skład Delegacji wchodzi Przewodniczący parlamentu oraz co najmniej 49 przedstawicieli ugrupowań politycznych tworzących Riksdag (rozdział 15 § 1). Podkreślić należy, że liczba co najmniej 49 delegatów stanowi pewnego rodzaju kompromisowe rozwiązanie. W pierwotnej wersji tego przepisu było to 51 członków. Z uwagi jednak na potrzebę zapewnienia odpowiedniej reprezentacji politycznej w parlamencie uznano za racjonalne rozwiązanie, aby w skład Delegacji wchodziła członkowie partii politycznych proporcjonalnie do posiadanych miejsc w Riksdagu w normalnym okresie²².

Riksdag dokonuje wyboru członków Delegacji spośród swoich członków już na początku kadencji (rozdział 13 § 11 RO). Warto zauważyć, że w uregulowaniach RO powtórzono unormowania RF w zakresie składu Delegacji (tj. marszałek parlamentu oraz co najmniej 50 członków parlamentu spośród 349 parlamentarzystów wybranych na bieżącą kadencję)²³. W dalszej kolejności członkowie Delegacji wybierają zastępcę marszałka. Rozwiązanie to stanowi rozwinięcie ogólnej zasady, że każdy organ parlamentarny wybierany przez Riksdag powinien składać się z przewodniczącego oraz jego zastępcy (rozdział 12 § 16 RO). Ma to istotne znaczenie w przypadku Delegacji Riksdagu, gdzie do Marszałka i jego zastępcy należy organizacja pracy jako zastępujących Riksdag.

Inspirujące jest także rozwiązanie zapewnienia możliwości członkostwa w składzie Delegacji również osobom posiadającym status członka

21 *En översyn av regleringen om krigsdelegationen, var riksmötet hålls och regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser*, Dir. 2021:80, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2021/10/dir.-202180/> [dostęp: 16.08.2022].

22 E. Holmberg, N. Stjernquist, G. Regner, M. Eliasson, M. Isberg, *Grundlagarna...*, s. 559.

23 Skład Delegacji w kadencji 2018–2022: <https://www.riksdagen.se/sv/ledamoter-partier/?typeoflist=organ&rdorg=kd#ledamoter> [dostęp: 16.08.2022].

rządu (rozdział 13 § 11 RO). Z praktycznego punktu widzenia tego typu mechanizm współpracy władzy wykonawczej z ustawodawczą jest spotykany w szwedzkim prawie i stanowi o pragmatyzmie szwedzkim, ponieważ rząd posiada wiele uprawnień ustawodawczych w przypadku stanu wojny lub zagrożenia wojną.

Z uwagi na wyjątkowość omawianej instytucji należało przewidzieć także procedurę wyboru nowego członka Delegacji (rozdział 13 § 11 RO). Przyjęto, że w miejsce członka Delegacji, który na stałe nie może wykonywać swoich obowiązków, powinien być wybrany nowy członek spośród ogólnej liczby parlamentarzystów. Sposób wyboru nowego członka został uregulowany w rozdziale 12 § 14 RO. Zgodnie z tym przepisem w przypadku stałej przeszkody w wykonywaniu obowiązków przez członka Riksdagu (wybieranego na początku kadencji) partia polityczna (do której należał ten parlamentarzysta) zawiadamia marszałka o wyborze nowego członka tego organu. Marszałek zatwierdza taką osobę albo też dokonuje wyboru jednej – w przypadku zgłoszenia kilku kandydatur.

Mając na względzie konieczność zagwarantowania sprawności działania Riksdagu w sytuacji nadzwyczajnej, uznano, że instytucja Delegacji powinna również znaleźć zastosowanie w pracach komisji parlamentarnych. Przyjęto, że marszałek (jego zastępca albo dwóch członków Delegacji) może zwołać posiedzenia jednej z najważniejszych komisji parlamentarnych, a mianowicie Komisji Spraw Zagranicznych (rozdział 13 § 12 RO). Co zrozumiałe, marszałek przewodniczy obradom Delegacji, a w razie jego nieobecności wicemarszałek albo też w przypadku ich nieobecności – najstarszy wiekiem członek Delegacji (rozdział 13 § 12 RO). Podkreślenia wymaga znacząca rola przewodniczącego, co znajduje wyraz zwłaszcza w trakcie głosowań z równą liczbą głosów. W takich przypadkach głos przewodniczącego jest decydujący.

Przepisy dotyczące Delegacji wielokrotnie nowelizowano. W początkowej wersji RF Delegacja przejmowała rolę Parlamentu, gdy wystąpi „natychmiastowe zagrożenie” (*omedelbar krigsfara*). Przy czym określenie to sprawiało duże trudności interpretacyjne, w szczególności dyskusyjnym było użycie słowa „natychmiastowe”. W efekcie postanowiono zmienić słownictwo rozdziału 15 § 2 RF i uchwalono jego nowe brzmienie. Zastąpiono go określeniem uznanym za precyzyjniejsze: „w odpowiednim czasie”²⁴. W RF nie rozstrzygnięto również kwestii stanu wojny ani też zagrożenia wojną. W literaturze przedmiotu podkreślano, że Królestwo jest w stanie wojny lub zagrożenia wojną, gdy część

24 E. Holmberg, N. Stjernquist, G. Regner, M. Eliasson, M. Isberg, *Grundlagarna...*, s. 558–559.

jego terytorium jest okupowana przez obce siły albo istnieje zagrożenie okupacji części terytorium²⁵.

Analiza unormowań szwedzkich prowadzi do wniosku, że Delegacja ma szczególne znaczenie w warunkach nadzwyczajnych funkcjonowania państwa (rozdział 15 § 3 RF). Podstawowe zaś znaczenie wiąże się z uchwalaniem ustaw. Dotyczy to również możliwości wprowadzania zmian do ustaw konstytucyjnych. Jedynym ograniczeniem uregulowanym w rozdziale 15 § 3 RF jest zakaz zmiany przepisów dotyczących wyborów w Królestwie. Zatem w omawianym przypadku zakres uprawnień Delegacji praktycznie niczym się nie różni od uprawnień Parlamentu, a jednocześnie zapewnia sprawność i elastyczność działania wynikającą z wprowadzenia stanu wojny albo też stanu zagrożenia wojną²⁶.

W odniesieniu do funkcjonowania Delegacji rozdział 13 § 2 RO odsyła do rozdziału 15 § 2 RF, zgodnie z którym Delegacja przyjmuje wewnętrzne akty dotyczące jej funkcjonowania. Wynika z tego, że nie jest związana regulacjami dotyczącymi funkcjonowania Riksdagu. Instrument Rządzenia zawiera ogólne regulacje dotyczące sposobu głosowania na przyjmowanym aktami prawnymi członków Delegacji. W związku z tym Delegacja podejmuje decyzje większością głosów albo też kwalifikowaną większością głosów (rozdział 5 § 5 RF)²⁷.

Przy analizie instytucji Delegacji należy także uwzględnić szczególność unormowania 15 § 5 RF. Na jego podstawie – w sytuacji stanu wojny lub zagrożenia wojną, gdy sytuacja w państwie uniemożliwia powołanie Delegacji – rolę władzy ustawodawczej przejmuje rząd (*Regeringen*). Rozwiązanie to można traktować w kategoriach pewnego rodzaju „wentylu bezpieczeństwa” w razie braku możliwości skorzystania z poprzednich rozwiązań. W takim przypadku rząd sprawuje również funkcje władzy ustawodawczej, co za tym idzie – może uchylać nowe lub zmieniać obowiązujące ustawy, wyznaczyć nowego premiera, ustalać budżet państwowy oraz wykonywać funkcje kontrolne, które przysługują Riksdagowi²⁸.

25 N. Herlitz, *1974 års regeringsform?...*, s. 562.

26 E. Holmberg, N. Stjernquist, G. Regner, M. Eliasson, M. Isberg, *Grundlagarna...*, s. 560.

27 *Ibidem*.

28 M. Ericson, *Krisberedskaps- och totalförsvarslagstiftning. En bilaga till Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvar i Sverige*, 2019, <https://fhs.diva-portal.org/smash/get/diva2:1369963/FULLTEXT01.pdf> [dostęp: 16.08.2022], s. 18.

Zmiany w procedowaniu Riksdagu w okresie pandemii COVID-19

Z punktu widzenia funkcjonowania Riksdagu za szczególnie interesujące należy rozważania przyjęte w okresie pandemii wirusa COVID-19. Dostrzegając stopień zagrożenia pandemią, wobec konieczności zagwarantowania ciągłości realizacji zadań państwa zawarte zostało porozumienie międzypartyjne z dnia 16 marca 2020 r. podpisane przez liderów ośmiu partii politycznych reprezentowanych w Riksdagu. Na jego podstawie przewidziano obecność na sesjach Riksdagu 55 członków parlamentu uprawnionych do głosowania i reprezentujących proporcję sił politycznych w Riksdagu. W praktyce rozwiązanie to dotyczyło jedynie procedury głosowania w trakcie sesji Riksdagu. W każdym innym aspekcie wszyscy członkowie Riksdagu wykonywali swoje zadania, m.in. w ramach prac komisji Riksdagu²⁹. Podkreślenia wymaga, że zmiany nie wynikały z aktu prawnego, ale z porozumienia partii politycznych, które są obecne w Riksdagu. Świadczy to o wysokim poziomie kultury politycznej, a jednocześnie o dbaniu o interes państwa. Rozwiązanie to określono jako tymczasowe, o czym świadczy fakt, że przed każdym głosowaniem w Riksdagu partie polityczne decydowały o członkach Riksdagu oraz ich reprezentacji w trakcie głosowań³⁰. W okresie największej izolacji wywołanej COVID-19 posiedzenia odbywały się raz lub dwa razy w tygodniu. Z kolei wspomniane porozumienie międzypartyjne obowiązywało do 17 grudnia 2020 r.³¹

Wnioski

W Szwecji jako szczególną należy ocenić instytucję Delegacji Riksdagu. Instytucja ta wprawdzie nie została dotychczas zastosowana w praktyce (z uwagi na brak przesłanki stanu wojny lub zagrożenia wojną), niemniej jednak w warunkach pandemii COVID-19 w ograniczonym zakresie odwołano się do zawartych w niej rozwiązań. Traktować to

29 P. Jonason, T. Larue, *The Covid-19 pandemic and the Swedish Parliament: how to make use of a flexible constitutional framework*, 2020, https://www.robertschuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS_Parliament_Sweden.pdf [dostęp: 16.08.2022].

30 *Överenskommelse om kammarens och utskottens arbete med anledning av spridningen av covid-19*, <https://mb.cision.com/Main/6848/3060707/1212098.pdf> [dostęp: 16.08.2022].

31 P. Jonason, T. Larue, *The Covid-19 pandemic...*

można jako przejaw pragmatyzmu ustawodawcy szwedzkiego. Co warte pokreślenia, ocena tego rozwiązania jest pozytywna. Można zatem zastanowić się nad podjęciem prac legislacyjnych w kierunku stworzenia ram prawnych w tym zakresie. Poniekąd podjęcie takiej dyskusji parlamentarnej wydaje się uzasadnione wobec faktu, że w Szwecji w okresie pandemii COVID-19 podnoszono potrzebę rozważenia wprowadzenia do ustaw konstytucyjnych nowych rozwiązań dotyczących m.in. stanów nadzwyczajnych³².

32 Więcej zob. artykuły: <https://sverigesradio.se/artikel/7454661> [dostęp: 16.08.2022].

Bibliografia

Akty prawne

SOU 1972:15 *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*.

Ustawa z dnia 28 lutego 1974 r. Instrument Rządzenia (*Regeringsformen*), Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Moderniserad riksdagsordning, Förslag till riksdagen 2002-103 : RS 1.

Ustawa z dnia 1 września 2014 r. Ordynacja Parlamentarna (*Riksdagsordning*), Riksdagsordning (2014:801).

Literatura

Ericson Marika, *Krisberedskaps- och totalförsvarslagstiftning. En bilaga till Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvaret i Sverige*, 2019, <https://fhs.diva-portal.org/smash/get/diva2:1369963/FULLTEXT01.pdf> Fiskesjö Bertil, *Talmannen i den svenska riksdagen*, Södertälje 2003.

Grzybowski Marian, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 2010.

Grzybowski Marian, *Systemy polityczne współczesnej Skandynawii*, Warszawa 1989.

Grzybowski Marian, *Szwecja. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2019.

Grzybowski Marian, *Współczesny parlamentaryzm skandynawski*, Warszawa–Kraków 1988.

Herlitz Nils, *1974 års regeringsform? Kommentarer till grundlagberedningens förslag*, „Svensk Juristtidning” 1972.

Hidén Mikael, *Juridik och former i riksdagsarbetet fjärde omarbetade upplagan*, Riksdagens Kanslis publikation 7/2019.

Holmberg Erik, Stjernquist Nils, Regner Göran, Eliasson Marianne, Isberg Magnus, *Grundlagarna RF, RO, SO*, Stockholm 2012.

Jonason Patricia, Larue Thomas, *The Covid-19 pandemic and the Swedish Parliament: how to make use of a flexible constitutional framework*, 2020, https://www.robert-schuman.eu/en/doc/ouvrages/FRS_Parliament_Sweden.pdf.

Przywora Bogusław, Wróbel Aleksander, *O osobliwościach posiedzeń szwedzkiego Riksdagu i Sejmu RP w warunkach pandemii COVID-19, [w:] Z prawem ustrojowym porównawczym przez ponad półwiecze. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu z okazji 55-lecia pracy naukowej*, red. B. Przywora, A. Rogacka-Łukasik, K. Skotnicki, Częstochowa 2022.

Sagan Stanisław, *Współpraca parlamentu i rządu w Szwecji*, Katowice 1989.

Sjöholm Erik, *Den statliga nödrätten och dess problematik*, „Svensk Juristtidning” 1974.

Tingsten Herbert, *Öppen omröstning i den svenska riksdagen*, „Statsvetenskaplig Tidsskrift” 1925, nr 3.

Wikström Per-Olof, Dolmen Lars, *World factbook of criminal justice systems: Sweden*, New York 1993.

Źródła internetowe

En översyn av regleringen om krigsdelegationen, var riksmötet hålls och regeringens normgivningskompetens i allvarliga fredstida kriser, Dir. 2021:80, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2021/10/dir.-202180/>.

Överenskommelse om kammarens och utskottens arbete med anledning av spridningen av covid-19, <https://mb.cision.com/Main/6848/3060707/1212098.pdf>.

Skład Delegacji Riksdagu w kadencji 2018–2022: <https://www.riksdagen.se/sv/ledamoter-partier/?typeoflist=organ&rdorg=kd#ledamoter>.

States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States III, European Parliamentary Research Service 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651972/EPRS_BRI\(2020\)651972_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651972/EPRS_BRI(2020)651972_EN.pdf).

<https://sverigesradio.se/artikel/7454661>.

Formy wpływania parlamentów na funkcjonowanie najwyższych organów kontroli państwowej w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Idea konstytucjonalizmu, opierającego się na zasadzie rządów prawa oraz podziale i wzajemnym równoważeniu się poszczególnych władz, wzmacniała ideę kontroli, czyniąc ją centralnym elementem w konstrukcji demokratycznego ładu państwowego. Jak słusznie wskazuje się w literaturze, kontrola stała się swoistą kwintesencją konstytucjonalizmu, z jego naczelnym hasłem – legalizmu jako kluczowego elementu rządów umiarkowanych. Dodatkowo rozwój zadań rządowych w państwie doby konstytucyjnej stworzył problem kontroli sposobu ich wykonywania, a szczególnie prawidłowości gospodarowania publicznymi środkami finansowymi na szczeblu ogólnopaństwowym. Poza tradycyjnym obszarem działań kontrolnych, a więc finansami publicznymi, mechanizmy kontroli państwowej zaczęły obejmować także m.in. działalność administracji publicznej oraz sferę praw i wolności obywatelskich. W konsekwencji rozszerzył się również repertuar instytucji zajmujących się kontrolą, a za nim też i arsenał środków kontrolnych, co w całości kształcie swoich zdarzeń i skutków miało zapewnić poszanowanie naczelnej

* Dr hab. Maciej Serowaniec, prof. UMK – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, ORCID 0000-0003-4693-7977.

idei konstytucjonalizmu oraz całego szeregu zawartych w niej pomniejszych zasad i wartości¹.

Szczególnie ważną rolę w zakresie wspierania parlamentu w sprawdzaniu prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi i poszanowania zasad ustalonych w budżecie państwa zaczęły odgrywać wyspecjalizowane organy państwowe, których głównym zadaniem była kontrola rządu i administracji, pełniona z punktu widzenia finansowego. Najwyższe organy kontroli państwowej stały się zatem współcześnie nieodzownym elementem każdej demokracji. Organy te, prowadząc niezależne kontrole gospodarowania środkami publicznymi oraz związanej z tym działalności rządu, administracji rządowej i pozostałych dysponentów tych środków, dostarczają parlamentowi informacji, formułując opinie w kwestiach dotyczących sprawozdań finansowych oraz realizacji programów, projektów i innych działań rządu. Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie podstawowych form oddziaływania parlamentów narodowych na funkcjonowanie najwyższych organów kontroli.

Więzi instytucjonalne łączące parlamenty z najwyższymi organami kontroli

Rzecz jasna w państwach członkowskich Unii Europejskiej stosowane są różne rozwiązania ustrojowe – od traktowania najwyższego organu kontroli państwowej jako części władzy ustawodawczej, do rozwiązań rozbudowujących tradycyjny katalog władz o nowe władze kontrolujące². Warto jednak zwrócić także uwagę, że wszystkie konstytucje państw członkowskich UE, zmierzając do połączenia aktywności organów kontroli państwowej z nadzorczymi zadaniami parlamentu, gwarantują im jednocześnie niezawisłość czy niezależność funkcjonowania³.

Jak już wspomniano, w państwach demokratycznych szczególnie silna więź instytucjonalna łączy najwyższe organy kontroli z legislatywą. Mandat najwyższego organu kontroli opiera się bowiem najczęściej

1 M. Serwaniec, *Instytucjonalne gwarancje niezależności najwyższych organów kontroli państwowej*, [w:] *Potentia non est nisi da bonum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, red. M. Serwaniec, A. Bieni-Kacała, A. Kustra-Rogatka, Toruń 2018, s. 663–665.

2 M. Paszkowska, *Najwyższe państwowe organy kontroli w Europie. Tradycja i współczesność*, „Kontrola Państwowa” 2009, nr 1, s. 62.

3 M. Serwaniec, *The Polish Supreme Audit Office in the Light of International Standards of Organization and Operation of State Audit Institutions*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 1, s. 78–79.

na rozstrzygnięciu ciała ustawodawczego, które jest ponadto jednym z głównych odbiorców „usług” świadczonych przez instytucje kontroli. Pomimo tych bliskich powiązań instytucjonalnych Deklaracja z Limy⁴ opowiada się jednak za koniecznością zachowania niezależności przez najwyższy organ kontroli w stosunku do organów przedstawicielskich, nawet w sytuacjach gdy są one organami parlamentu i przeprowadzają kontrole na jego zlecenie (art. 8 ust. 1). Znaczenie najwyższego organu kontroli dla parlamentu polega przede wszystkim na zdobywaniu informacji dotyczących wykorzystywania przez rząd przewidzianych w budżecie środków publicznych oraz na sporządzaniu sprawozdań dotyczących ich wykorzystania. Bez wsparcia najwyższego organu kontroli żaden parlament nie byłby w stanie w pełni sprawować należytej mu zwierzchniej funkcji kontrolnej względem rządu⁵. Należy zatem oczekiwać ścisłej współpracy najwyższego organu kontroli z parlamentem oraz jego organami wewnętrznymi upoważnionymi do rozpatrywania sprawozdań kontrolnych. W praktyce współpraca ta przybiera najczęściej formę wsparcia eksperckiego w pracach komisji parlamentarnych, których zadaniem jest rozpatrywanie projektów budżetu oraz uwag zawartych w sprawozdaniach i specjalnych komunikatach najwyższego organu kontroli⁶. Do wiadomości organów władzy ustawodawczej, w formie sprawozdań lub specjalnych komunikatów, powinny być również przekazywane informacje o sporach i rozbieżnościach między najwyższym organem kontroli a kontrolowanymi organami administracji państwowej⁷. W świetle postanowień Deklaracji z Limy najwyższy organ kontroli nie powinien podlegać organom władzy ustawodawczej w zakresie programowania, planowania i przeprowadzania kontroli. Musi posiadać natomiast pełną swobodę wyznaczania swoich priorytetów i planowania prac zgodnie z własnym mandatem oraz stosowania metod odpowiednich do podejmowanych kontroli. Natomiast w sytuacjach, gdy kontrola władzy wykonawczej w zakresie zarządzania finansowego należy do prerogatyw parlamentu lub wybieralnego

4 Deklaracja Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Instytucji Kontrolnych w sprawie zasad kontroli finansów publicznych, przyjęta podczas IX Kongresu INTOSAI, który odbył się w Limie w 1977 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,2049.pdf> [dostęp: 16.08.2022].

5 F. Fiedler, *Niezależność najwyższego organu kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1, s. 89–90.

6 B. Brétéché, A. Swarbrick, *Developing effective working relationships between supreme audit institutions and parliaments*, „SIGMA Papers” No. 54, Paris 2017, s. 21–27.

7 *Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees*, „SIGMA Papers” No. 33, Paris 2002, s. 11–13.

zgromadzenia, postuluje się, aby przy określaniu celów kontroli najwyższy organ kontroli brał pod uwagę formułowane przez nie życzenia odnośnie do przeprowadzenia konkretnych badań. Najwyższy organ kontroli musi jednak zachować swobodę w określaniu sposobu, w jaki realizuje wszelkie prace, w tym również zadania zlecone przez parlament. Jak podkreślono w Deklaracji, zgodne występowanie parlamentu i najwyższego organu kontroli przed władzą wykonawczą z jednej strony sprzyja realizacji zaleceń organu kontroli, z drugiej zaś w sposób istotny wzmacnia w realizacji zwierzchnictwa politycznego nad rządem. Tym samym najwyższe organy kontroli powinny stanowić ważną podporę demokracji parlamentarnej.

Zaangażowanie parlamentów w procedury kreacji kierownictwa najwyższych organów kontroli

Wiele z przyjętych w państwach członkowskich UE konstrukcji mianowania zwierzchnika oraz członków organu kontroli państwowej wprost przewiduje wymóg uzyskania poparcia wśród członków parlamentu. W zdecydowanej większości przypadków aprobatą ze strony organu władzy ustawodawczej wymaga uzyskania bezwzględnej lub kwalifikowanej większości głosów członków parlamentu (m.in.: Austria, Belgia, Hiszpania, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowenia, Węgry). Przykładowo radcy Trybunału Obrachunkowego Królestwa Hiszpanii powoływani są przez Kortezy Generalne. Każda izba parlamentu (Kongres Deputowanych oraz Senat) wybiera, niezależnie od siebie, po 6 członków najwyższego organu kontroli⁸. Z kolei prezes austriackiej Izby Obrachunkowej, zgodnie z art. 122 ust. 4 Konstytucji, wybierany jest przez Radę Narodową, która podejmuje stosowną uchwałę na wniosek Komisji Głównej. Władztwo personalne parlamentu w zakresie powoływania członków najwyższego organu kontroli zostało także wyrażone bezpośrednio w postanowieniach słoweńskiej ustawy zasadniczej. W świetle art. 151 Konstytucji członkowie Trybunału Obrachunkowego (prezes i jego dwóch zastępców) są bowiem wybierani (w tajnym głosowaniu) bezwzględną większością głosów przez Zgromadzenie Narodowe. Model parlamentarnego wyboru organów kierowniczych najwyższego organu kontroli wprowadzony został także na Węgrzech, gdzie prezesa oraz wiceprezesa Państwowej Izby Obrachunkowej wybiera Zgromadzenie Narodowe większością 2/3

8 Por. J. Mazur, Ł. Burczyk, *Trybunał Obrachunkowy Hiszpanii*, „Kontrola Państwowa” 2000, nr 4, s. 106–107.

głosów członków parlamentu (art. 43 ust. 2 Konstytucji). Procedura wyboru organów kierowniczych najwyższego organu kontroli państwowej ma jednak charakter wieloetapowy. W celu wyboru kandydatów na urząd prezesa Izby Obrachunkowej Zgromadzenie Narodowe powołuje bowiem (ze swojego składu) 8-osobową komisję. Wyłonieni przez nią kandydaci podlegają następnie procedurze wysłuchania przed komisją kontroli państwowej (art. 9 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o Państwowej Izbie Obrachunkowej⁹), i dopiero po uzyskaniu aprobaty ze strony komisji o ich ostatecznym wyborze przesądza Zgromadzenie Narodowe.

Udział parlamentów w zapewnieniu niezależności finansowej najwyższych organów kontroli

Zgodnie z przyjętymi standardami międzynarodowymi, także o budżecie najwyższego organu kontroli powinien decydować bezpośrednio parlament, a w przypadku ingerencji władzy wykonawczej najwyższe organy kontroli powinny mieć prawo zwrócenia się do parlamentu o przyznanie dodatkowych funduszy, jeśli uznają swój budżet za niewystarczający do wypełniania stojących przed nimi zadań¹⁰. Prawnie zagwarantowaną możliwość występowania o środki niezbędne do realizacji zadań bezpośrednio do parlamentu mają zagwarantowane m.in. trybunały obrachunkowe Belgii, Hiszpanii oraz Portugalii. Trybunał Obrachunkowy Królestwa Belgii przedstawia do zaopiniowania projekt swojego budżetu właściwej komisji parlamentarnej Izby Reprezentantów. Szczegółowe zestawienie planowanych wpływów i wydatków Trybunału, oparte na układzie zadaniowym, po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji, jest zatwierdzane przez Izbę Reprezentantów, która dokonuje również kontroli wykonania budżetu. Z analogiczną procedurą mamy do czynienia także w przypadku hiszpańskiego Trybunału Obrachunkowego. Po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji finansów publicznych Kongresu Deputowanych projekt budżetu najwyższego organu kontroli włączany jest przez parlament do odrębnej

9 M. Serowanec, *Guarantees of independence of the Supreme Audit Institutions of the EU Member States: a comparative legal analysis*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2019, nr 3, s. 16–18.

10 Por. V. Ramkumar, *Open Budget Survey Findings on SAIs and Independence*, „INTOSAI Journal” July 2009, s. 10–11.

części budżetu państwa¹¹. Z kolei w Republice Czeskiej projekt budżetu Narodowego Urzędu Kontrolnego, po zatwierdzeniu przez Radę Urzędu, jest przedkładany przez prezesa bezpośrednio Izbie Poselskiej. Projekt budżetu najwyższego organu kontroli przekazywany jest równocześnie ministrowi finansów, który włącza go do projektu budżetu państwa. Na Malcie Auditor Generalny przygotowuje projekt budżetu Narodowego Urzędu Kontroli, który przed rozpatrzeniem i zatwierdzeniem przez Izbę Reprezentantów jest analizowany przez Komisję Rachunków Narodowego Urzędu Kontroli, zaś fiński Narodowy Urząd Kontroli przekazuje propozycję swojego budżetu parlamentarnej Komisji Finansów Publicznych, która decyduje o jego kształcie w ramach budżetu państwa. W szeregu państw przewidziano ponadto możliwość kontrolowania przez parlament rachunków najwyższego organu kontroli państwowej. Dla przykładu rachunki czeskiego Najwyższego Urzędu Kontrolnego podlegają kontroli Izby Poselskiej lub innego organu ustanowionego przez nią w tym celu. Możliwość kontrolowania rachunków finansowych najwyższego organu kontroli przez parlament przewidziana została także w regulacjach ustawowych przyjętych w Danii, Luksemburgu oraz Niemczech. W przypadku litewskiego Urzędu Kontroli Państwowej za kontrolę rachunków odpowiada firma audytorska wybrana na podstawie uchwały Sejmu. Podobne rozwiązania ustrojowe przyjęte zostały także na Łotwie, gdzie czynności kontrolne wykonywane są przez biegłego audytora wybranego przez Saeimę.

Uprawienia parlamentów w zakresie inicjowania kontroli prowadzonych przez najwyższe organy kontroli państwowej

W sytuacjach gdy kontrola władzy wykonawczej w zakresie zarządzania finansowego należy do prerogatyw parlamentu lub wybieralnego zgromadzenia, standardy INTOSAI postulują z kolei, aby przy określaniu celów kontroli najwyższy organ kontroli brał pod uwagę formułowane przez nie życzenia odnośnie do przeprowadzenia konkretnych badań. Zgodne występowanie parlamentu i najwyższego organu kontroli przed władzą wykonawczą z jednej strony sprzyja realizacji zaleceń organu kontroli, z drugiej

11 M. Sieklucka, *Status najwyższych organów kontroli krajów Unii Europejskiej w świetle postanowień Deklaracji z Limy w sprawie zasad kontroli finansów publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 2, s. 30–31.

zaś w sposób istotny wzmacnia w realizacji zwierzchnictwa politycznego nad rządem. Regulacje krajowe w większości państw członkowskich obligują bowiem instytucje kontrolne do podejmowania współpracy z organami władzy publicznej i innymi jednostkami sektora finansów publicznych, które dążą do usprawnienia wykorzystania funduszy publicznych i zarządzania nimi. W części państw członkowskich Unii Europejskiej istnieją mechanizmy, za pomocą których organy władzy ustawodawczej mogą zwrócić się do instytucji kontrolnej o przeprowadzenie konkretnej kontroli i przedstawienie jej wyników. Wpływ parlamentu może przybierać formę prawa do dokonywania oceny (bądź zatwierdzania) rocznego planu kontroli lub prawa zlecenia dodatkowych kontroli. Organy te nie mają jednak wpływu na metody kontroli ani treść jej ustaleń. Dla przykładu austriacka Izba Obrachunkowa przeprowadza szczegółowe działania kontrolne na podstawie uchwały Rady Narodowej lub na żądanie co najmniej 20 członków Rady Narodowej. Izba Obrachunkowa podejmuje również działania kontrolne na podstawie uchwały parlamentu krajowego lub na żądanie określonej w krajowej ustawie konstytucyjnej liczby, nieprzekraczającej 1/3 członków parlamentu krajowego. W Chorwacji, zgodnie z ustawą o kontroli państwowej, Sabor zatwierdza na wniosek Państwowego Urzędu Kontroli roczny program pracy tej instytucji; w praktyce parlament nigdy dotychczas nie postulował wprowadzenia jakichkolwiek zmian. We Francji, zgodnie z postanowieniami art. L 132-4 Kodeksu sądownictwa finansowego, Trybunał Obrachunkowy prowadzi m.in. kontrole na wniosek komisji do spraw finansów oraz komisji śledczych izb parlamentu w zakresie zarządzania służbami lub instytucjami podległymi jego kontroli, jak również instytucji i przedsiębiorstw publicznych. Przyjęcie takich rozwiązań ma na celu uzupełnienie informacji komisji parlamentarnych o realizacji dochodów i wydatków publicznych, zapewniając im gwarancję obiektywności. Z kolei w Rumunii, na żądanie Izby Deputowanych lub Senatu, Trybunał Obrachunkowy kontroluje sposób zarządzania zasobami publicznymi i składa sprawozdanie o stwierdzonych faktach. W Słowenii Trybunał Obrachunkowy jest zobowiązany do włączenia do swojego planu pracy pięciu propozycji przedstawionych przez parlament, z których dwie powinny być zgłoszone przez deputowanych opozycji, a dwie przez komisje parlamentarne. W grupie najwyższych organów kontroli państwowej, które przeprowadzają kontrolę na wniosek parlamentu, znajdują się również m.in. czeski Najwyższy Urząd Kontrolny, holenderska Powszechna Izba Obrachunkowa, estoński oraz łotewski Urząd Kontroli Państwowej, a także portugalski i włoski Trybunał Obrachunkowy. Przy czym w przypadku wskazanych instytucji kontrolnych wnioski parlamentu nie mają charakteru wiążącego zalecenia, lecz nieformalnej prośby, której spełnienia najwyższe organy kontroli

z reguły nie odmawiają. Niektóre najwyższe organy kontroli współdziałają również z parlamentem przy opracowywaniu planu kontroli. Przykładowo niderlandzka Powszechna Izba Obrachunkowa systematycznie konsultuje propozycje realizowanych tematów kontroli z Komisją Wydatków Państwowych¹².

Obowiązki informacyjne najwyższych organów kontroli względem parlamentów

„Produktem końcowym” działalności najwyższego organu kontroli są sprawozdania z kontroli, które zawierają istotne ustalenia dokonane w toku kontroli oraz ewentualne zalecenia. Na ogół, zgodnie z postanowieniami konstytucji lub ustawy, najwyższy organ kontroli jest zobowiązany do przedłożenia parlamentowi lub innemu właściwemu organowi państwowemu sprawozdania rocznego z działalności oraz najważniejszych sprawozdań z kontroli, w szczególności sprawozdania z kontroli wykonania budżetu państwa oraz sprawozdań z kontroli przeprowadzonych na żądanie parlamentu, a w niektórych krajach również opinii dotyczącej rachunków publicznych, sprawozdania z wykorzystania majątku państwowego i jego ochrony oraz sprawozdania z kontroli długu publicznego¹³. Najważniejsze ustalenia i wnioski z przeprowadzonych kontroli z reguły przedkładane są parlamentowi zbiorczo w formie sprawozdania rocznego razem z opinią o wykonaniu budżetu państwa. Prawo przedkładania sprawozdań najwyższego organu kontroli państwowej oznacza zwiększenie szans na zapewnienie realizacji jego zaleceń skierowanych do jednostek kontrolowanych. Raporty najwyższego organu kontroli umożliwiają parlamentowi pociągnięcie do odpowiedzialności politycznej także organów władzy wykonawczej odpowiedzialnych przede wszystkim za wykonanie budżetu państwa, przy zastosowaniu w tym celu parlamentarnych instrumentów kontroli, takich jak chociażby: interpelacja, dezyderat czy najdalej idący środek odpowiedzialności politycznej – wniosek o wotum nieufności¹⁴.

Wszystkie najwyższe organy kontroli krajów UE składają swoje sprawozdania co roku. Najbardziej typowe jest przedkładanie sprawozdań

12 M. Serowaniec, *Konstytucyjne gwarancje niezależności najwyższych organów kontroli w państwach członkowskich UE*, Toruń 2018, s. 261–265.

13 J. Mazur, *Audyt wykonania budżetu państwa przez najwyższe organy kontroli w niektórych krajach*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 4, s. 109.

14 W.P. Beekmans, *National Responsibilities and International Opportunities: International Activities of Selected Supreme Audit Institutions*, „International Journal of Government Auditing” 2000, nr 1, s. 9–11.

o rachunkach państwa. Zakres i forma sprawozdań o rachunkach państwa są jednak odmienne w poszczególnych krajach. W większości państw członkowskich UE wyniki kontroli zostają zamieszczone w jednym dokumencie, który zawiera oddzielne rozdziały dotyczące poszczególnych ministerstw. Czasem w sprawozdaniu tym formułuje się także bardziej ogólne uwagi związane ze stanem finansów państwa. Przykładowo sprawozdania trybunałów obrachunkowych Grecji i Włoch obejmują zalecenia odnośnie do zmian w ustawach regulujących pracę administracji publicznej. Ponadto grecki Trybunał Obrachunkowy co roku przedkłada parlamentowi raport ze swojej działalności, zawierający ustalenia kontroli oraz uwagi, wnioski i opinię o sprawozdaniu finansowym państwa. Austriacka Izba Obrachunkowa jest zobowiązana przedłożyć Radzie Narodowej do 31 grudnia każdego roku sprawozdanie z działalności w roku ubiegłym dotyczące całego Związku. Sprawozdanie zawiera z reguły kilka zasadniczych rozważań na temat głównych problemów kontroli finansów publicznych, propozycje reform administracyjnych oraz zestawienie wykonanych i niewykonanych zaleceń z lat poprzednich. Sprawozdanie obejmuje ponadto streszczenie zaleceń pokontrolnych wraz ze stanowiskiem jednostek kontrolowanych oraz opiniami Izby Obrachunkowej do tych stanowisk. Po przedłożeniu sprawozdania Radzie Narodowej dostarczane jest ono deputowanym oraz publikowane (art. 126d Konstytucji). Następnie sprawozdanie rozpatrywane jest przez Komisję Rady Narodowej ds. Izby Obrachunkowej. W dyskusji z jednej strony uczestniczą Prezes Izby Obrachunkowej, z drugiej przedstawiciele ministerstwa objętego kontrolą. Następnie sprawozdanie zostaje skierowane na posiedzenie plenarne Rady Narodowej, która może sprawozdanie przyjąć do wiadomości lub odrzucić. Analogiczne obowiązki sprawozdawcze spoczywają także na Audytorze i Kontrolerze Generalnym Cypru, który przedkłada Izbie Reprezentantów roczny raport kontroli, ale czyni to za pośrednictwem Prezydenta Republiki (art. 116 ust. 4 Konstytucji). Warto przy tym także podkreślić, że sprawozdania wszystkich najwyższych organów kontroli krajów UE są publicznie dostępne. W większości państw są one publikowane jako druki parlamentarne, a niekiedy także w formie oddzielnych wydawnictw¹⁵.

15 M. Serowaniec, *Konstytucyjne gwarancje...*, s. 271–273.

Podsumowanie

Współcześnie najwyższe organy kontroli państwowej w państwach członkowskich Unii Europejskiej traktowane są najczęściej jako *longa manus* izb parlamentarnych, czyli środek umożliwiający izbom wykonanie kontroli nad rządem i administracją publiczną państwa¹⁶. To sprawiało, że instytucje kontroli charakteryzowane są jako organy wsparcia zarówno parlamentu, jak i rządu, pozostające z tymi instytucjami w relacji pomocniczości, jednak niewykluczającej neutralności i obiektywizmu w działaniu, tym bardziej że zasadniczym zadaniem organów kontroli państwowej jest ochrona finansów publicznych państwa. Jak słusznie wskazuje się w literaturze, istotą działania organów kontroli państwowej stała się zatem organizacyjna odrębność i niezależność od struktur rządowych, wysoki stopień wyspecjalizowania fachowego, a także zorientowanie ich działalności na kontrolę *sensu stricto*, a więc na ustalenie stanu faktycznego, ewentualnie połączone z egzekwowaniem odpowiedzialności personalnej, jednak bez podejmowania środków korygujących stwierdzone nieprawidłowości.

16 B. Brétéché, A. Swarbrick, *Developing effective working relationships...*, s. 8–10.

Bibliografia

Literatura

- Beekmans Winfried P., *National Responsibilities and International Opportunities: International Activities of Selected Supreme Audit Institutions*, „International Journal of Government Auditing” 2000, nr 1.
- Brétéché Bianca, Swarbrick Alastair, *Developing effective working relationships between supreme audit institutions and parliaments*, „SIGMA Papers” No. 54, Paris 2017.
- Fiedler Franz, *Niezależność najwyższego organu kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1.
- Mazur Jacek, *Audyty wykonania budżetu państwa przez najwyższe organy kontroli w niektórych krajach*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 4.
- Mazur Jacek, Burczyk Łukasz, *Trybunał Obrachunkowy Hiszpanii*, „Kontrola Państwowa” 2000, nr 4.
- Paszowska Marzena, *Najwyższe państwowe organy kontroli w Europie. Tradycja i współczesność*, „Kontrola Państwowa” 2009, nr 1.
- Ramkumar Vivek, *Open Budget Survey Findings on SAIs and Independence*, „INTOSAI Journal” July 2009.
- Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees*, „SIGMA Papers” No. 33, Paris 2002.
- Serowaniec Maciej, *Guarantees of independence of the Supreme Audit Institutions of the EU Member States: a comparative legal analysis*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2019, nr 3.
- Serowaniec Maciej, *Instytucjonalne gwarancje niezależności najwyższych organów kontroli państwowej*, [w:] *Potentia non est nisi da bonum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*, red. M. Serowaniec, A. Bień-Kacała, A. Kustra-Rogatka, Toruń 2018.
- Serowaniec Maciej, *Konstytucyjne gwarancje niezależności najwyższych organów kontroli w państwach członkowskich UE*, Toruń 2018.
- Serowaniec Maciej, *The Polish Supreme Audit Office in the Light of International Standards of Organization and Operation of State Audit Institutions*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 1.
- Sieklucka Maria, *Status najwyższych organów kontroli krajów Unii Europejskiej w świetle postanowień Deklaracji z Limy w sprawie zasad kontroli finansów publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 2.

Źródła internetowe

- Deklaracja Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Instytucji Kontrolnych w sprawie zasad kontroli finansów publicznych, przyjęta podczas IX Kongresu INTOSAI, który odbył się w Limie w 1977 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,2049.pdf>.

Rozdział IV

Uwarunkowania świata współczesnego źródłem wyzwań dla izb parlamentów

Przemyśleć parlament na nowe stulecie

Kilka słów wstępnych

W jednym z wcześniejszych tekstów, zawierającym rozważania o ewentualnych zmianach Konstytucji, wysunęłam tezę, że zamiast przedstawiania na konstytucyjnej szachownicy wciąż tych samych instytucji, warto podjąć debatę o bardziej fundamentalnych problemach ustrojowych i pomyśleć o „konstytucji przyszłości”¹. I w związku z tym pojawiła się wówczas refleksja, czy aby europejski konstytucjonalizm, będący osiągnięciem oświecenia, na którego ideach wciąż bazuje demokracja, nie wyczerpuje – w warunkach współczesnego państwa i społeczeństwa – swojego potencjału. Tym bardziej, że w debacie politycznej i konstytucyjnej pojawia się zaniepokojenie, czy nie zbliża się schyłek liberalizmu. W tamtym artykule chodziło jednak o system konstytucyjny jako całość.

Tymczasem, stosunkowo niedawno, jedno zdanie publicystycznego tekstu, poruszyło tę strunę ponownie. To jedno zdanie brzmiało: „Sejm przestał być bijącym sercem demokracji”². I chodziło o polski Sejm, aktualnie. A przecież – jak wynika z całej historii polskiego parlamentaryzmu – miał tym sercem być. Miał nim być w oświeceniowej koncepcji parlamentaryzmu, miał nim być po powrocie Polski na mapę Europy w myśl Konstytucji marcowej³, i to nawet tak znacząco, że tę ustawę zasadniczą oskarżano o stworzenie „absolutyzmu parlamentarnego”⁴. Na kolejnym etapie historii – choć niestety tylko frazeologicznie – sytuowała

* Prof. dr hab. Maria Kruk (Maria Kruk-Jarosz) – Uczelnia Łazarskiego w Warszawie, ORCID 0000-0002-2788-1755.

1 M. Kruk, *Przyszłość konstytucji a konstytucja przyszłości*, [w:] *Przyszłość prawa. Księga pamiątkowa XX-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego*, red. B. Hołyst, Warszawa 2017, s. 145 (także w zbiorze: M. Kruk, *Konstytucja. Prawo i praktyka*, Warszawa 2019, s. 240).

2 B.T. Wieliński, *Trzeba z „nimi” rozmawiać*, „Gazeta Wyborcza” z 29–30.01.2022 r., s. 6.

3 Konstytucja marcowa z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

4 Zob. M. Kruk, *Siła i słabość Konstytucji RP z 17 marca 1921 r.: Rozważania w 100-lecie uchwalenia polskiej konstytucji marcowej*, „Ius Novum” 2021, nr 2, s. 5.

wysoko Sejm Konstytucja PRL⁵, czyniąc z niego organ zwierzchniej władzy, a nawet, gdy w 1982 r. tworzono Trybunał Konstytucyjny, to właśnie Sejmowi powierzono kompetencję powoływania jego członków, aby temu nowemu organowi zapewnił należyty prestiż. Miał wreszcie nim być po historycznym przełomie ustrojowym, w koncepcji Konstytucji RP z 1997 r.⁶, pełniąc rolę władzy ustawodawczej. I miał znowu być tym sercem demokracji nie dlatego, że tak nieprzerwanie, stabilnie ukształtowała to tradycja i tak było zawsze. Przeciwnie – bo to była ciągła odbudowa idei parlamentaryzmu na różnych etapach splątanej polskiej historii. Aż w pewnym sensie prowadziła do swoistego „kultu Sejmu”, któremu w znacznej mierze z tego tytułu pozostawiono np. w Konstytucji z 1997 r. wyłączność w zakresie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁷ już w dobie demokracji liberalnej⁸.

Cytowana wyżej dziennikarska wypowiedź Justyny Dobrosz-Oracz, że Sejm tym sercem demokracji przestał być, stała się na tym tle nieco zaskakująca, choć dalej brzmiała już znajomo, bo opisywała banalną codzienność sejmową, sygnalizując załamanie. Bo otóż w Sejmie „(...) nie jest tak, że toczą się jakieś wielkie debaty i prawo jest udoskonalane dla dobra obywateli. Teraz debat praktycznie nie ma, a proces legislacyjny biegnie niczym ekspres. Posłowie nie wiedzą nad czym głosują a eksperci dostają projekt kilka godzin przed posiedzeniem. Zwykle jeszcze dzień wcześniej nie wiemy, co będzie w harmonogramie Sejmu (...)”⁹.

I ta konstatacja nie była już zaskoczeniem, bo od dłuższego czasu zauważalna jest degradacja polskiego parlamentu, którą odnotowują analitycy, eksperci, komentatorzy, publicyści, obywatele, sami parlamentarzyści. I co kwitują coraz częściej i trafnie tytuły kolejnych publikacji naukowych. Tak więc Kazimierz Michał Ujazdowski znacząco zatytułował swoje wystąpienie w czasie Czwartego Okrągłego Stołu Sądownictwa Konstytucyjnego (UKSW 2020), gdy przedstawiając na

5 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.).

6 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

7 Co zresztą spotkało się z wieloma krytycznymi uwagami w doktrynie – zob. m.in. M. Kruk, *O sposobie powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, t. I, *Studia konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, P. Tuleja, Kraków 2014, s. 295.

8 Bo późniejsze ustawowe przyznanie mu kompetencji powoływania członków KRS nie wynikało już z szacunku dla Sejmu ani przydania w ten sposób tym członkom prestiżu, ale wręcz przeciwnie – potraktowania Sejmu jako czegoś w rodzaju „chłopca na posyłki” rządzącej partii.

9 B.T. Wieliński, *Trzeba z „nimi” rozmawiać...*, s. 6.

tle historii polskiego parlamentu jego stan obecny, stwierdził, że to już: „Więcej niż kryzys parlamentaryzmu”¹⁰, zaś w jednej z ostatnich publikacji Stanisław Sagan pisze o „dekompozycji współczesnego parlamentaryzmu”, stwierdzając, że „(...) stanowi element upadku demokracji naszych czasów. Ulega on erozji pod naporem zmian kulturowych, w tym etycznych i obyczajowych, ale także pod presją najnowszych technologii informatycznych i komunikacyjnych. Spowodowało to zachwianie tradycyjnych autorytetów instytucjonalnych, w tym parlamentów i tym samym dekomponuje znany nam parlamentaryzm”¹¹.

To, dostrzeżone nie tylko przez cytowanego autora, zjawisko kryzysu potwierdzają nie tylko obserwacje różnego rodzaju przemian, za którymi parlament nie nadąza (ale czy chce?), ale także bieżąca obserwacja funkcjonowania parlamentu, choćby – to tylko jeden z wielu przykład – niepowtarzalnego fenomenu zmian w zakresie prawa podatkowego na rok 2022¹² czy faktu bierności Sejmu w zakresie jego funkcji kontrolnej w przypadku pojawienia się problemu Pegasusa¹³ (bo Senat obecnej kadencji zachowuje się tu inaczej). Wprawdzie wojna w Ukrainie nieco przesłoniła te problemy, bo przyniosła inne i uwaga społeczna skupia się na nich, ale to nie znaczy, że tamtych problemów już nie ma.

O tym, jak są one poważne, przypomina słynne *21 lekcji na XXI wiek* Yuval Noah Harariego. Autor tej książki wybiega właśnie w przyszłość, dostrzegając, że „zglobalizowany świat wywiera niesłyszana presję na nasze zachowanie i moralność”, a „(...) liberalizm traci wiarygodność właśnie w chwili, gdy rewolucja w technologii informacyjnej oraz biotechnologii stawia przed nami największe wyzwania (...)”¹⁴. I choć ta poruszająca książka podejmuje, jak zapowiada jej tytuł, wiele obszarów, wszystkie dotyczą warunków przyszłej egzystencji społecznej. I nowego na nie spojrzenia. Na płaszczyźnie politycznej także.

W tej sytuacji warto zastanowić się – w ślad za szeregiem publikacji – czy współczesność nie wymaga także nowego spojrzenia na parlament. Bo jeśli choćby tylko jedna izba parlamentu przestała być tym bijącym sercem demokracji, to trzeba się zastanowić dlaczego? Czy mogą być,

10 K.M. Ujazdowski, *Więcej niż kryzys parlamentaryzmu*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, t. IV (red. M. Granat), Warszawa 2021, s. 45.

11 S. Sagan, *Pozaparlamentarne formy partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych – dekompozycja współczesnego parlamentaryzmu*, „*Studia Prawnicze KUL*” 2022, nr 1, s. 247.

12 Chodzi o głośny program zwany Polskim Ładem, z zapoczątkowanym (w marcu 2022 r.) jego zmienianiem i usuwaniem w cień.

13 Instrumentu inwigilacji budzącego wątpliwości co do legalności jego nabycia i używania.

14 Y.N. Harari, *21 lekcji na XXI wiek*, Kraków 2020, s. 10–11.

i jakie, działania zaradcze? Czy ewentualna zmiana w układzie politycznym izby i powrót dzięki temu do przestrzegania, choćby tylko formalnego, Konstytucji i Regulaminu Sejmu, wystarczą? W perspektywie zarysowanej przez Hararię to może się wydać zagadnienie niewielkiej skali. Ale tylko pozornie, bo zważywszy, że mówimy o sercu demokracji, to urasta do większego i poważnego problemu.

Sięgnięcie na biblioteczną półkę z książkami o parlamencie pozwala z łatwością odnaleźć te, których już same tytuły wskazują, że problem jest bardziej powszechny i występuje też w państwach, gdzie nie doprowadzono do tak złego stanu legislacji czy kontroli parlamentarnej, jak w Polsce. A oto tylko przykłady najbliższych stojących tytułów: *Le Parlement à refaire*¹⁵, *Le renouveau du Parlement*¹⁶, *Un Parlement renforcé?*¹⁷ A gdy się otworzy choćby tylko jedną z nich (np. cyt. zeszyt „Pouvoirs”), to kilkanaście zawartych w nim tekstów porusza kolejne problemy, począwszy od tego, co to znaczy wzmocnić parlament¹⁸, poprzez problem renesansu komisji¹⁹, statusu grup mniejszościowych²⁰ i kończąc na problemie odnowienia opozycji²¹. Gdy się otworzy książkę podsumowującą reformę Konstytucji V Republiki w odniesieniu do parlamentu²², to kolejni autorzy analizują jego rewitalizację w poszczególnych sferach jego działalności, żeby wskazać tylko przykładowo: legislacja, debaty plenarne, funkcja kontrolna, odnowienie równowagi politycznej, relacje dwu izb, stawiając na zakończenie pytanie, czy się ta rewitalizacja w wyniku zmiany konstytucji udała? Żywość tej literatury świadczy o tym, że parlament nie stał się ustrojowym zabytkiem, ale podejmuje się wysiłki, aby go *refaire* – przerobić, rewitalizować, wzmocnić, naprawić, czyli właśnie przemyśleć od nowa.

Wprawdzie przesłanki skłaniające do poszukiwania nowych form pracy parlamentu są w różnych państwach różne, jednak fakt pojawiania się takiego trendu może być niezależny od konkretnych uwarunkowań i okoliczności. I jeśli nawet we Francji reformowanie parlamentu

15 J.-M. Belorgey, *Le parlement à refaire*, Paris 1991.

16 *Le renouveau du Parlement*, „Pouvoirs” 2013, nr 146.

17 *Un Parlement renforcé? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, red. J. Gicquel, A. Levade, B. Mathieu, D. Rousseau, Paris 2012.

18 P. Avril, *Renforcer le Parlement: qu'est-ce à dire?*, [w:] *Le renouveau du Parlement*, „Pouvoirs” 2013, nr 3, s. 9.

19 J.-J. Urvoas, *La lente mais irrépressible renaissance des commissions parlementaires*, [w:] *Le renouveau du Parlement*, „Pouvoirs” 2013, nr 3, s. 21–31.

20 J.-L. Héryn, *Les groupes minoritaires: un nouveau concept entre droit et politique*, [w:] *Le renouveau du Parlement*, „Pouvoirs” 2013, nr 3, s. 57–69.

21 A. Vidal-Naquet, *Le renouveau de l'opposition*, [w:] *Le renouveau du Parlement*, „Pouvoirs” 2013, nr 3, s. 133.

22 Cyt. w przyp. 17.

– zwłaszcza to, które miało miejsce w 2008 r. przy okazji ogólniejszej reformy Konstytucji V Republiki²³ (wieńczącej proces jej „desakralizacji”²⁴) – wynikało nie tyle z nadmiaru władzy tego organu, ile ze skutków daleko idącej racjonalizacji parlamentaryzmu w tamtym systemie konstytucyjnym, więc raczej jego ograniczenia na rzecz egzekutywy, to jednak kierunki zmian, gdy przywracały parlamentowi realniejszy udział we władzy, orientowały się przede wszystkim na jego rolę jako wyraziciela woli społecznej. A w tym zakresie – na znaczenie opozycji i parlamentarnej mniejszości, na procedury i – ze szczególnym naciskiem dostrzegalnym w każdej debacie o przyszłości i reformie parlamentu – na kontrolę parlamentarną nad procesem rządzenia państwem i społeczeństwem.

Parlament RP dzisiaj – jaki jest?

W odpowiedzi na to pytanie można napisać monografię i to niejedną, ale takiego zamiaru tu nie ma. Nawet nie chodzi o głębszą analizę, może nawet nie o dokładniejszy przegląd stanu prawnego i praktyki, bo wszystko jest dobrze znane. Chodzi tylko o wypunktowanie głównych problemów i to przede wszystkim aktualnych. Aby stać się zaledwie tłem dla rozważań o kierunku rozwiązań w przyszłości. Może by nawet wystarczyło te kilka dziennikarskich słów zacytowanych na wstępie? Już zapowiedziały one pesymistyczną diagnozę, związaną z trybem, a tym samym z charakterem prac sejmowych.

Zacząć warto jednak od struktury parlamentu polskiego, czyli dwuizbowości, a zwłaszcza relacji obu izb i znaczenia Senatu. Nie miejsce tu na opis zarówno historii polskiej dwuizbowości, jak i struktury i kompetencji poszczególnych izb, bo jest to problem dobrze znany i obszernie omówiony w literaturze²⁵. Jednak gdy spojrzeć

23 Zob. m.in. M. Kruk, *V czy VI Republika? Rozważanie wstępne o kierunku zmian konstytucji francuskiej i ich znaczeniu dla doktryny polskiej*, „Przeгляд Sejmowy” 2008, nr 6.

24 Zob. K. Kubuj, *Zmiana Konstytucji V Republiki Francuskiej – przedmiot, tryb, kontrola*, Warszawa 2018, s. 295.

25 Przykładowo: J. Szymanek, *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005; W. Orłowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–1991. Geneza instytucji*, Warszawa 2009; W. Orłowski, *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Zamość 2000; M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003. Ponadto o reformie Senatu zob. *Kierunki zmian politycznej ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014.

na tę dwuizbowość z punktu widzenia jej roli i znaczenia, to sformułowane przez Krzysztofa Skotnickiego pytanie, czy Senat jest izbą przemyślaną²⁶, okazuje się celne nie tylko pod adresem tej izby, której potencjał jest niewykorzystany, ale z tego choćby powodu całej obecnej dwuizbowości. W literaturze, a także w języku politycznym, najczęściej pojawia się określenie drugiej izby jako „izby refleksji”. Sejm się zastanawia, uchwalając ustawę, a potem jeszcze refleksję nad tym aktem snuje Senat. Czy ten Senat różni od Sejmu, że jego refleksja ma być potrzebna? Senatorowie mogą być trochę starsi, wybierani są w systemie większościowym, a nie proporcjonalnym (choć to można zmienić), jest ich mniej (może to mieć jakieś znaczenie?), wybory do obu izb odbywają się tego samego dnia, czyli kadencja jest równie długa (lub równie krótka, jeśli zostanie skrócona sejmowa), ale co najważniejsze – reprezentują tego samego suwerena, a mówiąc bardziej współczesnym językiem – to samo społeczeństwo, nieco inaczej – jako wyborcy – ustrukturyzowane terytorialnie. Czyli zasadniczej różnicy personalnej składu izb nie ma, właściwie chodzi więc o dwuetapowość postępowania, głównie ustawodawczego, która może mieć sens, gdy Senat ma inny skład polityczny (ściślej mówiąc: partyjny), co się może zdarzyć, ale nie musi. Bo kiedy większość partyjną miał taką samą, jak to było w poprzedniej kadencji, to z reguły popierał decyzję Sejmu, często nawet bez żadnej refleksji. Trochę inaczej – gdy, tak jak w obecnej kadencji – opozycja ma jednego senatora więcej. Wtedy poparcie sejmowej opcji nie jest takie oczywiste. I to nie tylko z racji ilościowej przewagi, ale z samej atmosfery, w której pojawia się skłonność do refleksji. Jest wypracowywana w merytorycznej debacie, z reguły przy rzetelnej pracy komisji, w toku – jeśli trzeba – konsultacji specjalistycznych czy społecznych (wtedy większość sejmowa narzeka, że Senat marudzi). Skutkiem owej refleksji może być akceptacja tekstu otrzymanego z Sejmu, ale – częściej – uchwała zawierająca poprawki do niego albo uchwała o odrzuceniu ustawy uchwalonej przez Sejm. Konstytucyjna funkcja Senatu została prawidłowo spełniona, druga izba okazała się potrzebna. I Sejm otrzymuje wynik senackiej refleksji, którą po prostu bez większej refleksji (nie jest przecież izbą refleksji) odrzuca, często wszystkie poprawki w zablokowanym głosowaniu. Wyjątkowo się zdarza, że reakcja Sejmu na tę senacką refleksję jest mniej kategoryczna, bo albo przez

26 K. Skotnicki, *Senat III RP – nieprzemyślany czy niepotrzebny?*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010, s. 203.

pomyłkę jakaś poprawka się prześlizgnie i spowoduje kłopot²⁷, albo Konstytucja wymaga zgody Senatu²⁸. Czy w tej sytuacji nie warto przemyśleć nowej koncepcji dwuizbowości?

Inny problem: legislacja. Już wręcz krępujące jest powracanie do relacji dotyczących trybu uchwalania ustaw: niestarannie przygotowane projekty, często rządowe zgłaszane przez posłów, aby ominąć np. konieczność konsultacji czy innych wymogów stawianych projektom rządowym, nieprzestrzeganie terminów wymaganych przez Regulamin Sejmu, a przecież niezbędnych, aby posłowie mogli zapoznać się z projektem, tempo prac określane jako *pendolino* (przeprowadzanie trzech czytań w kilka dni, a nawet w kilka godzin) i szereg innych drobnych i mniej drobnych naruszeń procedury²⁹. Ale to co najbardziej żałosne – to brak rzetelnej debaty w pierwszym czytaniu, brak jej – odpowiednio – w drugim czytaniu oraz nagminne zjawisko blokowego odrzucania poprawek opozycji [gdy na początku czerwca 2022 r., tym razem w Senacie, wszyscy głosujący senatorowie, czyli 97, jednomyślnie przyjęli tekst ustawy z wniesionymi wcześniej poprawkami senackiej większości (czyli opozycji), to zdumienie polityków, mediów i publiczności trwało kilka dni i pojawiło się podejrzenie, że to jakiś *deal*³⁰].

Funkcja kontrolna, która należy wyłącznie do Sejmu, przypominana jest z reguły wtedy, gdy opozycja wystąpi z wnioskiem o wotum nieufności dla ministra. Ale i wtedy jest to raczej mało kulturalna przepychanka słowna. I nie chodzi o to, że większość rządząca obroni swego ministra, a nawet premiera, jak w przypadku premier Beaty Szydło (która zresztą, obroniona przed południem, po południu została zmieniona), bo jeśli rząd ma poparcie większości, to dość naturalne, ale o samą debatę, pozwalającą na wykazanie błędów rządowych, ale i ich ewentualne wyjaśnienie przez broniących, przekonywanie do rządowych racji, a nie tylko krzyknięcie w kierunku zgłaszającej wniosek opozycji jakiejś inwektywy.

27 Chodziło o jedną z tzw. ustaw covidowych, podpisaną przez Prezydenta 20.11.2020 r., której przepis w pierwotnej wersji przewidywał dodatkowe wynagrodzenie dla grupy medyków, a w nieodrzuconej poprawce Senatu – dla całej służby zdrowia. Spowodowało to nieogłoszenie ustawy aż do chwili jej nowelizacji, bo nie przewidywała nawet *vacatio legis*, w czasie którego można by dokonać nowelizacji.

28 Jak na powołanie RPO; praktyki z zakresu art. 90 i 235 Konstytucji jeszcze w tej kadencji parlamentarnej nie było.

29 Autorka niniejszego tekstu pisała już o tym, także w obszerniejszym studium znajdującym się w druku.

30 Głosowanie w Senacie w dniu 3.06.2022 r. nad tekstem uchwalonej przez Sejm ustawy o Sądzie Najwyższym, zawierającej przyjęte przez Senat poprawki związane z likwidacją Izby Dyscyplinarnej i konsekwencjami jej orzeczeń.

Kontrola to jednak także parę innych ważnych zadań Sejm i ukształtowanych dla ich wykonywania form funkcjonowania tej izby. To debaty problemowe, inspirowane przez opozycję lub przez rząd, to rzetelne i potrzebne prace komisji sejmowych, a także przysługujące indywidualnym posłom zapytania i interpelacje. Wszystkie one niemal zniknęły z praktyki parlamentarnej lub są mocno skomprimowane czasowo. Coraz częściej słychać, jak w porządku dziennym posiedzenia miejsce na wnioski formalne wykorzystywane jest przez posłów na wypowiedzi merytoryczne (krótkie i brutalnie przerywane), bo inaczej nie mają szansy wypowiedzieć swojej opinii czy postulatu... w instytucji tradycyjnie zwanej „parlament”. Nawet interpelacje, najbardziej klasyczne i wartościowe uprawnienia indywidualnych posłów, stanowią już tylko wyciszony, zakulisowy „dialog” między posłem i ministrem, będąc raczej hobbystycznym zajęciem niektórych posłów, a nie mającą polityczne znaczenie instytucją parlamentarną, która może zainicjować debatę na ważny społecznie temat i przerosić na płaszczyznę sejmową problemy obywateli.

No i wreszcie komisje śledcze, w zakresie których praktyka parlamentarna mogła być dotychczas różnie postrzegana i oceniana, jednak po ostatnim doświadczeniu z inicjatywą powołania komisji w sprawie Pegasusa całkowicie je zdyskredytowała. Ale przecież sprawa tego inwigilującego urzędu prowadzić powinna do dalej idących kwestii: kontroli praworządności, czyli działania rządu na podstawie prawa, kontroli celów i form tego działania oraz jeszcze szerzej – kontroli finansów publicznych, zwłaszcza też tych pozabudżetowych funduszy, którymi rząd dysponuje.

Nie zauważa się też, aby znaczenie – czy to w procedurze ustawodawczej, czy kontroli parlamentarnej nad rządem i jego administracją – miały informacje składane przez inne organy państwa, w tym przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Pamiętne pozostaje jedno z ostatnich wysłuchań, a raczej „wysłuchań” RPO, odbywane nocą i przy niemal pustej sali Sejmu (ławy rządowe też nie były nadmiernie zajęte). A przecież to rzecznik obywateli mówił do ich przedstawicieli w przedstawicielskim organie władzy, przekazując wnioski z doświadczenia, wynikającego z pełnienia funkcji RPO, relacjonował, jak te prawa obywateli są chronione i – może – jak parlament mógłby czy powinien na to zareagować. Ale parlament nie słuchał.

To właśnie taki parlament staje naprzeciwko społeczeństwa, które w wieku XX, a zwłaszcza XXI, w znacznej mierze zostało odmienione: jest inne, a więc czy chce więcej i inaczej?

Zmiany społeczne

Współczesne społeczeństwo, które – poprzez różne formy samorządności, poprzez działalność organizacji pozarządowych, poprzez wszelkie formy społeczeństwa obywatelskiego, w tym spontanicznie uruchamiane – przejmuje podejmowanie części decyzji publicznych, zmierza ku nowemu podziałowi władzy. Czyli obok klasycznego, nazwijmy go monteskiuszowskim, wyrażanym przez wszystkie demokratyczne konstytucje, także do swego rodzaju horyzontalnego podziału władzy, sprawowaniem której państwo (rząd i instytucje władzy państwowej) podzieli się (powinno się podzielić) ze społeczeństwem. W sposób rzeczywisty i w różnych formach: z jednej strony klasycznej, ucieleśnianej przez wspólnoty społeczne w ramach samorządu terytorialnego (jeśli nie jest niekiedy pozorny, skostniały, upartyjniony), z drugiej strony – w formach nowych, wspomnianych wyżej, ale także oferowanych przez rozwój technologii elektronicznej.

Właśnie samorząd powinien być jednym z pierwszych podmiotów wymienianych, gdy mowa o formach społecznego udziału w realizacji władzy publicznej. Wyraźnie wskazuje na taką jego rolę Europejska Karta Samorządu Lokalnego, podkreślając zdolność społeczności lokalnych do zarządzania – w określonym zakresie – sprawami publicznymi w interesie mieszkańców i na ich własną odpowiedzialność. Trudno w tej chwili przedstawiać racje to uzasadniające, bo są dobrze znane i realizowane we współczesnym demokratycznym świecie. Także polska tradycja ustrojowa może się szczycić zasadami Konstytucji marcowej w tym zakresie (choć w niepełnym zakresie zdążono je zrealizować) i nic dziwnego, że powrócono do nich już na początku transformacji ustrojowej lat 90. XX w., gdy porzucono koncepcję rad narodowych jako organów władzy państwowej³¹. Opisujący własne doświadczenie w tworzeniu samorządu, poczawszy od dyskusji nad jego koncepcją przy Okrągłym Stole, Jerzy Stępień współcześnie nie jest jednak usatysfakcjonowany, pisząc: „od początku nie byliśmy w stanie nadać samorządowi takiego kształtu, jaki zamierzaliśmy, ale (...) wydarzenia ostatnich lat (...) są po prostu próbą recentralizacji państwa”³². Ta trafna uwaga otwiera

31 Z bardzo obszernej literatury można wskazać m.in. pracę zbiorową: *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018.

32 J. Stępień, *Samorząd wolności – w rozmowie z Renatą Maciejczak*, Warszawa 2020, s. 18. Potwierdza to wiele krytycznych uwag odnotowanych w cyt. wyżej monografii *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018.

problem, do którego w kontekście rozważań o przyszłości parlamentu będzie trzeba powrócić.

O ile jednak samorząd terytorialny jest konstytucyjnie zorganizowaną formą realizacji przez wspólnoty terytorialne decyzji w określonych formach i zakresie spraw publicznych i problem tylko tkwi w tym, na ile jest rzeczywisty, o tyle w wielu społecznościach pojawiły się różne formy spontanicznego, czy w różnym stopniu zorganizowanego, ale nie przez państwo, udziału obywateli w decydowaniu o określonych sprawach. Tych, które działają, czyli tzw. panele obywatelskie, których znakomity przegląd zaproponował Stanisław Sagan, wskazując nie tylko na ich ideę i organizowanie, ale też na przykłady z wielu krajów, jak np. Irlandii, gdzie to o tyle istotne, że tam właśnie parlament przykłada rękę do oddania im władzy, poprzez ich powoływanie³³.

W praktyce znane jest tworzenie spontanicznych grup obywatelskich podejmujących określone decyzje, który to trend nazwano niegdyś ideą „zdemokratyzowania demokracji”³⁴, w której chodziło o poprawienie, uzupełnienie czy wzbogacenie demokracji klasycznej, tradycyjnej, ale ograniczającej się do udziału obywateli w wyborach³⁵.

Niezależnie od tych znanych form, społeczeństwo obywatelskie kształtuje się też samorzutnie. Przybiera bardzo różne formy i realizuje bardzo różne cele. W Polsce jest wiele takich form: począwszy od już długowiecznej Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy (której rządząca większość nie okazuje sympatii), akcji pomocy Janiny Ochojskiej, Caritasu i innych. Wspomnieć można na ostatnio ujawnianą aktywność np. w zakresie pomocy uchodźcom z Białorusi (to wręcz wbrew władzy państwowej), czy też niezwykłego zrywu pomocy w zakresie przyjmowania uchodźców z Ukrainy od początku wojny rosyjskiej w Ukrainie (ten ruch aprobowany, a nawet wspomagany przez państwo i... chętnie traktowany jako zasługa władzy).

Trudno nie zauważyć, że wiele form samoorganizacji społecznej lub podejmowania spontanicznych działań obywatelskich wynika z pewnej szczególnej okoliczności – a mianowicie jest to reagowanie w takiej formie na bierność, niedostatek działania lub wręcz nieakceptowaną politykę rządu (czyli państwa). Niedofinansowanie medycyny dzieci było źródłem zorganizowania się akcji Jurka Owsiaka (wspomniana WOŚP),

33 S. Sagan, *Pozaparlamentarne formy...*, s. 255.

34 Wywiad Michała Nogasia z Dawidem Reybrouckiem: *Jak zdemokratyzować demokrację? Tysiąc albo śmierć*, „Książki” 2018, nr 4, s. 50–53.

35 Szerszy opis zob. M. Kruk, *Samorząd w parlamencie państwa unitarnego*, [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2019, s. 16.

którą bardzo w ostatnich latach wzmocniła, w odbiorze społecznym, okazywana jej niechęć władzy. W pewnym sensie organizowanie pomocy dla uchodźców przekraczających granicę Białorusi (pamiętna Gmina Michałowo i współpracujące z jej mieszkańcami Biuro RPO, organizacja tam pomocy lekarskiej „Granica”) zaktywizowało się w chwili, gdy rząd RP podjął radykalne kroki, wprowadzając najpierw stan nadzwyczajny, a po jego konstytucyjnym wyczerpaniu – podobnie zaostrzone warunki ustawowe na terenie pogranicza.

Ale także liczne, często udane działania obywatelskie w ramach samorządów, np. budżety obywatelskie, świadczą o potrzebie rozwijania form aktywności społecznej i, co więcej – podejmowania decyzji obywatelskich.

Orzucić by można polityczne zaangażowanie społeczne w czasie podejmowania określonych decyzji przez organy władzy, w których uczestniczą organizacje społeczne (KOD, Strajk Kobiet, Akcja Demokracja i inne³⁶), społeczeństwo samorzutnie lub opozycyjne partie polityczne (jak np. przygotowywanie się do działania Obywatelskiej Kontroli Wyborów). Taka aktywność to oczywiście nie nowość, bo przecież już Solidarność pokazała, że w ten sposób można nawet zmienić ustrój, ale to potwierdza społeczną świadomość należnego obywatelowi miejsca w państwie.

Obok zasygnalizowanej wyżej aktywności obywatelskiej, zwłaszcza samorzutnej, wynikającej z owej społecznej potrzeby włączenia się obywateli w organizację egzystencji wspólnot lokalnych czy nawet państwa jako całości, współczesność przynosi też rozwój wiedzy, nauki, technologii, z którą obcowanie nieobce jest nowoczesnemu, wykształconemu społeczeństwu. Zarówno do poszukiwania i korzystania z informacji, jak i przekazywania opinii, poglądów, żądań, sygnalizowania potrzeb, kontroli, a także dalszego samoorganizowania się w tych nowych formach. W ten sposób, jak piszą Dominika Harasimiuk i Tomasz Braun, „dynamika mechanizmów ustrojowych może być obecnie postrzegana w świetle triady stałej interakcji pomiędzy instytucjami publicznymi, społeczeństwem i technologią”³⁷. To „nowa złożoność” – powiadają

36 Których kilka zwróciło się ostatnio do Senatu o zmianę w ustawie o SN, co relacjonująca Gazeta Wyborcza zamieściła pod znamienym tytułem: *Organizacje społeczne piszą do marszałka Grodzkiego*, ilustrując wymownie to właśnie, jak społeczeństwo angażuje się też w proces ustawodawczy. Co przypominają też spontaniczne demonstracje pod Pałacem Prezydenckim z hasłem: „Zawetuj”, gdy chodziło o pierwsze ustawy reformy sądownictwa. Zob. „Gazeta Wyborcza” z 1.06.2022 r., s. 10.

37 D. Harasimiuk, T. Braun, *Nowa złożoność. Dialog demokratyczny w warunkach transformacji cyfrowej*, „Przeгляд Konstytucyjny” 2021, nr 4, s. 60.

cytowani autorzy, dostrzegając potencjał społeczny tego zjawiska³⁸. I stawiają dalej tezę, że taka e-demokracja może prowadzić do rewitalizacji demokracji³⁹.

Kwestii demokracji w warunkach nowych technologii poświęcono w literaturze wiele uwagi⁴⁰, trudno bowiem, aby doba Internetu i dostępność tej formy informacji i komunikacji nie sprzyjała wykorzystywaniu w życiu społecznym. To przede wszystkim szybkość i łatwość pobierania informacji oraz bezpośredniość wyrażania opinii (czemu sprzyjać też może anonimowość).

I gdy wymieniając te, niektóre przecież tylko, formy aktywności społecznej w zmierzaniu do udziału w podejmowaniu decyzji z zakresu władzy publicznej, powraca wspomnienie przywołanej książki Harariego ostrzegającej o przyszłych problemach, to nasuwa się uwaga, jak bardzo parlament (ale i inne instytucje państwowe i społeczne) powinny cenić, ułatwiać i ochraniać tę obywatelską postawę.

A wreszcie do czynników zmieniających sytuację obywatela, a co za tym idzie – jego potrzeby społeczne, zaliczyć należy umiędzynarodowienie i globalizację. Przynoszą otwartość na świat, może czasem także strach, ale przede wszystkim istotne zmiany. Przecież integracja Polski z UE pozwoliła wielu obywatelom zapomnieć, co to jest paszport... i dopiero wybierając się w maju 2022 r. do Wielkiej Brytanii, stwierdzić, że nic z wyjazdu, bo paszport nieważny.

Trudno nie brać pod uwagę także innych kierunków zmian społecznych. Nowe trendy polityczne, zresztą o różnym charakterze, nowe wymagania wobec równości (LGBT), a zarazem protesty w tym zakresie, populizm, antyliberalizm, społeczny, a nawet narodowy egoizm, niezadowolone... też są nieobce współczesnemu społeczeństwu. Istnienie zmian także w takim kierunku potwierdzają badania społecznej kondycji, żeby tylko sięgnąć do opracowania wymownie zatytułowanego *Spółeczeństwo na zakręcie*⁴¹. I one także muszą wybrzmieć w życiu publicznym.

Te wszystkie, przecież tylko przykładowe, wskazania przemian społecznych, prowadzą do postawienia pytania: czy zmienia to, lub

38 *Ibidem*.

39 D. Harasimiuk, T. Braun, *Nowa złożoność....*, s. 65.

40 Wiele na ten temat publikował A. Preisner – zob. *Bibliografia prac Doktora Artura Preisnera*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, a w tymże zbiorze także teksty: R. Balickiego, *Demokracja w czasach Internetu* (s. 347 i nast.) oraz K. Skotnickiego, *Kilka słów o i-votingu* (s. 447 i nast.).

41 Zob. M. Marody i in., *Spółeczeństwo na zakręcie. Zmiany postaw i wartości Polaków w latach 1990–2018*, Warszawa 2019.

zmieniać powinno, rolę społeczną parlamentu? Zwłaszcza na nową rolę technologii prof. Sagan spogląda nieco pesymistycznie, pisząc: „w demokracji smartfonowej parlamentaryzm wydaje się zjawiskiem obcym”, choć jednak nie bez refleksji, że może należy go na nowo zdefiniować⁴².

Więc jaki nowy parlament?

Z góry należy zastrzec, że nie będzie recepty. Tym bardziej, że recepty mogłyby być różne, a wśród nich bardzo trafną zamieścił już w cytowanym tu wielokrotnie tekście prof. Sagan. I słusznie też zwrócił uwagę, że nie da się tego problemu rozwiązać tylko za pomocą warsztatu konstytucyjnego⁴³. Ale ponieważ bez niego też nie, warto mu właśnie poświęcić uwagę.

Po pierwsze zatem owa dwuizbowość. W odniesieniu do Senatu na przestrzeni lat, tak w literaturze, jak w polityce i w pracach konstytucyjnych, pojawiały się różne postulaty, w tym także nierzadki postulat jego zniesienia – albo jako niepotrzebnego, albo niedemokratycznego⁴⁴. W sytuacji gdy dziś Senat jest jednak historyczną instytucją, a w tej kadencji często ratuje honor parlamentu, należy raczej proponować nie jego likwidację, lecz wykorzystanie. Wykorzystanie dla wzmocnienia demokracji parlamentarnej. Możliwości jest wiele, zwłaszcza gdyby koncepcję dwuizbowości polskiej ukształtować w nowym duchu albo chociaż poprawić (czyli – jakby powiedzieli Francuzi – *refaire*).

Wśród tych możliwości jest np. zróżnicowanie izb mniej pozorne, niż obecnie. Tak więc zróżnicowanie długości kadencji i nieuzależnianie ich wzajemnie od skrócenia jednej (tej sejmowej) – dałoby to większą szansę politycznego (partyjnego) zróżnicowania ich składów, niż w przypadku kadencji równoczesnych, jednakowo długich, a także mniej możliwości manipulacji strukturą okręgów wyborczych.

W ślad za tym należałoby izby albo równouprawnić w pełnym zakresie, albo w zakresie określonych funkcji, np. funkcji ustawodawczej (tak jest w różnych krajach i nie oznacza to blokady działalności ustawodawczej parlamentu jako całości). Można też równouprawnić je

42 S. Sagan, *Pozaparlamentarne formy...*, s. 267.

43 S. Sagan, *Pozaparlamentarne formy...*, s. 267–268.

44 Taki dylemat ukazał prof. Konstanty Grzybowski, *Senat albo antydemokratyczny, albo niepotrzebny*, Łódź 1946; rozstrzygnięty przez referendum z 1946 r., uznane współcześnie za sfałszowane. Ale także w toku prac na Konstytucję z 1997 r. wśród projektów znalazła się propozycja jednoizbowego parlamentu (pierwotny projekt SLD).

w wybranym zakresie materialnym, tyle że nie tak wąsko jak obecnie i nie wyłącznie w zakresie, którego realizacja jest bardzo rzadka. Wymagałoby to oczywiście przemyślenia tego zakresu z punktu widzenia założonych celów, ale przy gwarancji, że będzie to poszerzać i urealniać demokratyczne walory parlamentu. W sytuacji równouprawnienia izb wymagałoby przemyślenia tryb postępowania porozumiewawczego między nimi na wypadek, przeciw oczywisty, niejednomysłności (takie postępowanie, np. we Francji popularnie nazywane *navette*, rozwiązuje trudne problemy rozbieżności politycznej w konkretnej sprawie w duchu kompromisu (lub przekonania do innych racji), nie zaś narzucania bez dyskusji opcji większościowej (czyli rządowej).

Innym rozwiązaniem, już przewijającym się w polskich postulatach, m.in. w latach 90. w trakcie prac nad Konstytucją RP, może być koncepcja izby samorządowej⁴⁵. Senat byłby wtedy reprezentacją samorządu terytorialnego. Wymagałoby to konstytucyjnego określenia materialnej sfery kompetencji, w zakresie której bez udziału (równouprawnionego), a może nawet zgody, tej izby nie mogłyby zapadać decyzje ustawodawcze lub jakieś określone inne ważne decyzje państwowe. Można sobie wyobrazić także powoływanie tej izby – właśnie samorządowej – nie na zasadzie partyjnej. Taka struktura parlamentu czyniłaby zadość owemu podziałowi władzy między organy władzy państwowej i społeczeństwo. Samorząd terytorialny, reprezentowany w parlamencie, miałby równe prawo decyzji w określonym zakresie kompetencji. Wówczas nawet gdyby to ustawa (jak teraz) określała ten zakres, to jednak tej ustawy nie uchwalaby sam organ centralny, a w praktyce nie dyktowałby jej rząd⁴⁶. Oczywiście taka koncepcja zderza się z klasyczną koncepcją parlamentu jako ciała przedstawicielskiego, gdy obie izby reprezentują tego samego, i tak samo, suwerena, ale przecież można rozważać zmiany „na nowe stulecie” także i w tym zakresie.

Gdyby zachować Senat w kształcie podobnym do obecnego, warto byłoby położyć większy nacisk na jego rolę konsultacyjną, w takim duchu, aby był platformą konsultacji, której jednak Konstytucja zapewniałaby znaczenie i wzięcie – w toku podejmowania ostatecznej decyzji parlamentarnej – pod uwagę. Konkretnie byłyby to warunki uwzględniania uchwał Senatu (większość kwalifikowana wymagana dla odrzucenia, postępowanie porozumiewawcze, wspólna komisja rozjemcza itp.).

45 Tak w pierwotnym projekcie Konstytucji PSL – zob. A. Łuczak, *Wizja parlamentu w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1994.

46 Szerzej na ten temat M. Kruk, *Samorząd w parlamencie...*, s. 15 i nast.

Innym elementem dokonywania zmian w parlamencie powinno być otwarcie go na konsultację społeczną. Niekoniecznie w dotychczasowych, niemal niestosowanych i sformalizowanych formach, ale w sposób bardziej odpowiadający tak nowoczesnemu społeczeństwu, które ma pomysły, poglądy i umiejętność ich przedstawiania, jak i nowoczesnej technologii służącej ich komunikacji. To mogłyby być otwarte debaty parlamentarne, w różnym kształcie i różnie organizowane. Ogłaszane przez parlament sondaże, zbieranie opinii na określone, zaprezentowane i przedstawione tematy z założeniem, że zostaną z nich sporządzone raporty uwzględnione w debacie parlamentarnej i wnioskach.

A wreszcie częstsze „referenda” zbierające opinię lub stanowiące nawet rodzaj głosowania (np. konsultacyjnego, niewiążącego) w określonych sprawach, ogólniejszych lub bardziej konkretnych, organizowane z wykorzystaniem nowej technologii, tzn. przez Internet (może parlament mógłby się w ten sposób pożywić „demokracją smartfonową”, zamiast być przez nią wyobcowany?).

Można sobie wyobrazić jeszcze wiele form, które przynieść może owa „nowa złożoność”, zwłaszcza gdy się ją wykorzysta w zastępstwie starego prostactwa czy cwaniactwa, które każą w cztery godziny uchwalić ustawę albo inną znienacka poddać głosowaniu, bo się akurat większość trafiła na sali sejmowej.

Niezależnie jednak od ożywczego nurtu szerszej i ściślejszej więzi ze społeczeństwem i wykorzystania do tego nowych technologii, trzeba zrewidować dotychczasowe instytucje prawa parlamentarnego. Częściowo wymagać to powinno większej dyscypliny ich respektowania, tzn. przede wszystkim przestrzegania Konstytucji i regulaminów parlamentarnych. Jeśli Konstytucja przewiduje uchwalanie ustawy w trzech czytaniach, to nie może to oznaczać dwugodzinnej procedury w jednym dniu, czyli faktycznie jednego czytania formalnie uznanego za trzy⁴⁷. Jeśli regulamin wymaga, aby pierwsze czytanie zmiany kodeksu odbyło się nie wcześniej niż 14. dnia od daty wniesienia projektu, to nie można kodeksu zmieniać ustawą i tłumaczyć, że to przecież nie kodeks jest zmieniany, tylko ustawa uchwalana.

W nowym stuleciu parlamentarnym te przepisy powinny być przestrzegane, a niektóre może jeszcze zaostrzone. Bo inaczej społeczeństwo

47 Zob. m.in.: *Ustawa w 2 godziny 20 minut – obszerny opis badań działalności legislacyjnej Sejmu VIII kadencji*, Warszawa 2019, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Komunikat_2019-1.pdf [dostęp: 16.08.2022].

rzeczywiście nie będzie rozumiało, po co utrzymuje kilkuset parlamentarzystów przez kilka lat, skoro wystarczy rządowa decyzja, podjęta sprawnie na żądanie szefa. Nie mówiąc o tym, że może nawet nie będzie to społeczeństwo wiedziało, co i po co tak, a nie inaczej, zostało postanowione. Najgorszą konsekwencją nie musi być nawet oburzenie, niezadowolenie, ale niezainteresowanie. Bo wtedy to cały parlament okaże się i niedemokratyczny i niepotrzebny.

Ogromny potencjał przebudowy parlamentu tkwi w jego funkcji kontrolnej. Można by oczywiście kolejno i mozolnie wyliczać formy wykonywania tej funkcji, może nawet niekoniecznie wymyślając nowe, bo wśród dotychczasowych, niejako klasycznych, jest sporo wartościowych, które już (jako zapomniane) zostały wcześniej wymienione: debata problemowa, godzina pytań, interpelacje, prace komisji, w tym komisji śledczych. Co do komisji śledczych, doświadczenie polskie wskazuje, że nie powinny być, tak jak obecnie, powoływane przez większość (czytaj: rządzącą), bo wówczas pojawia się trudność z powołaniem takiej, której przedmiotem byłoby badanie określonego działania rządu, ale – podobnie jak w niektórych innych państwach – także na wniosek mniejszości (czyli także opozycji). Wydaje się, że ponadto weryfikacji powinna ulec procedura badania finansów publicznych oraz wykonania budżetu.

Sposób realizacji kontroli parlamentarnej warto byłoby uzupełnić nowocześniejszymi formami, uwzględniającymi komunikację społeczną: obywatelską interwencję, społeczną sygnalizację problemów, sondaż czy opinię, których to form nie można by zlekceważyć... i może wtedy udałoby się sprawić, że będzie to kontrola rzeczywista.

Ale żeby tak było, musi być osiągnięte pewne minimum, podstawowa zasada: że to nie wyłącznie większość rządząca kontroluje rząd. Bo wtedy rząd nie jest kontrolowany wcale, a kontrola parlamentarna nie jest żadną wartością społeczną. I znika. Wystarczy jeszcze mieć do tego „swojego” prezesa NIK, swojego RPO, swoją KRS i KRRiT, swój TK, swoje sądy... Bo nawet jeśli się ich wszystkich nie ma, tak jak np. nie miało się i nie ma Rzecznika Praw Obywatelskich – to się go nie słucha. Czy choć raz w kadencji Adama Bodnara Sejm odbył debatę nad tym, co od Rzecznika usłyszał? Czy wyciągnął z tego wnioski? Czy jakiś podpowiedziany, zasygnalizowany przez RPO problem uczynił Sejm przedmiotem swojej refleksji, kontroli (choćby wewnętrznej) działania administracji czy danej decyzji? W przyszłości powinno to być stałą praktyką, obowiązkiem, jeśli nie moralnym, politycznym, to prawnym, wyraźnie nakazanym. Podobnie w odniesieniu do innych organów i instytucji, które przedstawiają parlamentowi informacje. Bo inaczej parlamentarysty stają się pozorni.

Gdy mowa o parlamencie, trudno pominąć słowo „opozycja”. Bo kiedy myśli się i mówi o parlamencie, siłą rzeczy istnieje świadomość, że to większość i opozycja składają się na jego istotę. Zawsze, od głębokiej historii parlamentarizmu brytyjskiego, uświadamiała to, znacząca wiele do dziś, formuła „Rząd i Opozycja JKM”, podkreślająca ich równość. Bo choć to rząd rządzi dzięki popierającej go większości, to opozycja wciąż jest i ma „prawo do swoich praw”. I w interesie społecznym te prawa powinny być respektowane. Kiedy dokona się analizy procedur parlamentarnych, to okaże się, że w znacznej liczbie przypadków takie czy inne zasady tłumaczą się przede wszystkim potrzebą zaspokojenia praw opozycji. To może być wymóg wcześniejszego ogłaszania porządku obrad, prowadzenia debaty i to z rozsądnie określonym czasem wypowiedzi, czas przeznaczony na zapytania i udzielanie na nie odpowiedzi, czas na debatę nad interpelacją, na konsultacje i wysłuchania itd. Te zasady są niezbędne z punktu widzenia interesu i praw wszystkich parlamentarzystów, ale przede wszystkim tych, którzy, nie będąc większością, nie mogą zapobiec ich nierespektowaniu, gdy rządowi się spieszy albo głos opozycji lekceważy. To stąd też postulat owej zmiany co do konieczności zgłaszania wniosku o powołanie komisji śledczej tylko przez większość.

Niezależnie od tego, co należałoby naprawiać w sferze klasyki parlamentarnej i co dodawać w wyniku przemian społecznych, należy się zastanowić, czy nowoczesny świat nie wymagałby czegoś jeszcze od parlamentu.

Przede wszystkim chodzi o zjawisko umiędzynarodowienia polityki i globalizacji. Obydwa te czynniki ujawniły już swoją aktualność. Z jednej strony członkostwo Polski w Unii Europejskiej i członkostwo w NATO, z drugiej – polityczne i gospodarcze relacje z wieloma państwami świata, tak w ramach, jak i poza tymi organizacjami. Dodatkowo skomplikowała te stosunki wojna w Ukrainie. Tradycyjnie przyjmuje się, że jest to sfera polityki zagranicznej, należąca do rządu. Przenoszona do parlamentu poprzez kontrolę parlamentarną, często w formie debat nad informacją ministra w wybranym zakresie polityki. Ale jeśli i to zanika?

O wielkim potencjale „dyplomacji parlamentarnej” przypomniał w literaturze Jerzy Jaskiernia w tak właśnie zatytułowanym dziele⁴⁸. Analizując wszelkie aspekty zagadnienia, w tym odpierając ewentualny zarzut, że dyplomacja to sfera rządowa, pisze on: „dyplomacja i dyplomacja parlamentarna nie wykluczają się jednak wzajemnie, a mogą być traktowane komplementarnie. Dyplomacja parlamentarna może

48 J. Jaskiernia, *Dyplomacja parlamentarna*, Toruń 2022.

bowiem otwierać kanały komunikacji i budować pomosty międzynarodowego zrozumienia, których oficjalna dyplomacja nie potrafi lub nie chce otworzyć. Parlamentarzyści mogą więc »przełamywać lody« lub »otwierać drzwi«⁴⁹. Ale, wskazuje dalej Autor, dyplomacja ta „charakteryzuje się pewnymi specyficznymi cechami. Zasadnicze znaczenie ma to, że podejmowana jest nie przez przedstawicieli rządów i zawodowych dyplomatów, a przez mandatariuszy narodu (...)”, że ma charakter *soft power*, gdyż nie korzysta z konwencjonalnych narzędzi, jest też „przeciwwagą dla tendencji centralizacyjnych, otwierającą drogę dla większej partycypacji społeczeństwa w procesach decyzyjnych państwa w obszarze stosunków zagranicznych (...) tworzy więc pomost między środowiskami lokalnymi a międzynarodowym wymiarem polityki (...)”⁵⁰. Profesor Jerzy Jaskiernia obszernie wymienia też formy dyplomacji parlamentarnej oraz szereg aspektów jej znaczenia.

Zwrócenie uwagi na taką płaszczyznę funkcjonowania parlamentu zapowiada więc – jak powiedziano – znaczący, wciąż niewykorzystany, potencjał tego organu. I chociaż zarówno w literaturze już dostrzeżony, a przez parlamenty niektórych państw nawet praktykowany, jest niewątpliwie jedną z platform przyszłościowego działania zgromadzeń narodowych i międzynarodowych. Które globalizacja – i to zarówno w jej pozytywnych, jak negatywnych aspektach – zmusi do współdziałania.

Krótkie zakończenie

Rozmowa o przyszłości, gdy zwłaszcza trudno jest wskazać konkretne wytyczne, może być tylko sugestią, aby coś przemyśleć. Tu, jak od samego początku było zapowiedziane, chodziło o zastanowienie się, dlaczego o Sejmie – instytucji, która w Polsce z reguły traktowana była z szacunkiem, zostało powiedziane, że już nie jest „bijącym sercem demokracji”. Weryfikacja tej konstatacji jest bliska potwierdzenia. Ale to nie tylko w Polsce dostrzegane są symptomy upadku tego autorytetu. W państwach demokratycznych podejmuje się poszukiwanie środków naprawczych. Analizy wskazują, że być może klasyczny parlament przestaje już wystarczać ambicjom współczesnych społeczeństw, że upraszcza on i formalizuje swoją rolę, a wreszcie – nie przestrzega ważnych reguł postępowania, zwłaszcza w zakresie poszanowania praw i statusu mniejszości przez nadmierną dominację większości, często sztucznie,

49 J. Jaskiernia, *Dyplomacja parlamentarna...*, s. 118.

50 J. Jaskiernia, *Dyplomacja parlamentarna...*, s. 119–120.

a nawet niemoralnie budowanej. Ześlizgując się tym samym na dróżki populizmu, autorytaryzmu, osłabiania liberalizmu i demokracji.

Czy jest jakaś szansa na zmianę? W niemal każdej publikacji poświęconej parlamentaryzmowi, zwłaszcza kilku ostatnich dziesięcioleci, wskazuje się na jej potrzebę i różne możliwości. W tym tekście, bardzo przyczynkarskim przecież, podjęto próbę skupienia się na trzech płaszczyznach.

Po pierwsze – otwarcie na społeczeństwo. To ważne o tyle, że nowoczesność technologiczna oraz szeroki, powszechny rozwój oświaty i kultury, inspirują obywatelskie zainteresowanie sprawami publicznymi. I umacniają społeczne umiejętności w tym zakresie. Trzeba zatem podzielić się władzą. Oddać samorządom szereg decyzji, zagwarantować im tę wyrażoną w ich nazwie samorządność, nie w myśl chwilowego kaprysu rządu, ale przez dopuszczenie – w określonych, przemysłowych formach – do wspólnego z parlamentem decydowania i uczynienie z parlamentu gwaranta owej samorządności. Podzielić się władzą to też uznawać, szanować i respektować samorzutne organizowanie się obywateli i różnego rodzaju ich udział w życiu publicznym, w tym taki, jak już stosowane słynne panele obywatelskie czy obywatelskie budżety. Podzielić się władzą to także stworzyć drożne kanały komunikacji między parlamentem i społeczeństwem, żeby obywatele pytać i słuchać ich. I korzystać z tego, co mówią.

Po drugie – zreformować dwuizbowość. Tak, aby ją wykorzystać do wzmocnienia demokracji i demokratycznego, szeroko rozumianego „podziału władzy”, wzmocnienia zróżnicowanej, a tym samym pełniejszej reprezentacji społecznej, zapewnienia efektywniejszej i trafniejszej, bo dogłębniej przemyślanej, decyzji podejmowanej w parlamencie. Ale nawet w niezmienionej strukturze polskiej dwuizbowości i relacji między izbami, gdzie Sejm nie ma obowiązku uwzględnienia uchwały Senatu, nie ma obowiązku przyjęcia jego poprawek lub przyznania mu racji, gdy ten chce odrzucenia ustawy uchwalonej przez Sejm, to choć Sejm nie ma obowiązku, to nie ma zakazu. Musi dostrzec, że refleksji Senatu warto poświęcić chwilę refleksji sejmowej.

Wreszcie to, co po trzecie, jest jednak bardzo banalne – konieczność przestrzegania prawa. Przede wszystkim tego, które dotyczy parlamentu i procedur parlamentarnych, w zakresie wykonywania funkcji parlamentarnych. Wszystkich, ale zwłaszcza ustawodawczej, kontrolnej, budżetowej, europejskiej. Konieczność przestrzegania prawa pisanego, Konstytucji, ustaw i regulaminów i tego, które powinna dyktować kultura prawna i polityczna (a często osobista).

Nic tak bowiem nie dezawuuje autorytetu i znaczenia Sejmu, a tym samym parlamentu, jak wynikająca z lekceważenia zasad nieczułość

na potrzeby i prawa obywateli, kulawa współpraca międzynarodowa, fatalnie realizowana legislacja, gdy zamiast ładu powstaje nieład. Jak brak kontroli nad przestrzeganiem przez organy administracji zasady legalizmu i brak parlamentarnego zainteresowania finansami państwa. Jak lekceważenie opozycji – tej w Sejmie i tej w Senacie, i tej na ulicy także. To szkodzi państwu, społeczeństwu i obywatelom.

Już tylko samo to – powrócenie do zasad – niewymagające przecież nawet rewolucji w przepisach, mogłoby dostrzegalnie zmienić parlament w przyszłości.

Aby się zięciły słowa innego historyka, Jana Baszkiewicza, który stwierdzając, że „demokracja europejska, w skali całego kontynentu, staje w obliczu przemian”, a choć „nie ma prostych recept (...) na rozwiązanie wszystkich dylematów demokratycznego rządzenia”, konkluduje (z optymizmem?): „To pewne, że nie zanosi się na koniec historii, także ustrojowej (...)”⁵¹.

51 J. Baszkiewicz, *Władza*, Warszawa 2009, s. 171.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja marcowa z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Literatura

- Avril Pierre, *Renforcer le Parlement: qu'est-ce à dire?*, [w:] *Le renouveau du Parlement*, „Pouvoirs” 2013, nr 3.
- Balicki Ryszard, *Demokracja w czasach Internetu*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Baszkiewicz Jan, *Władza*, Warszawa 2009.
- Belorgey Jean-Michel, *Le parlement à refaire*, Paris 1991.
- Bibliografia prac Doktora Artura Preisnera*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Dobrowolski Marek, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.
- Grzybowski Konstanty, *Senat albo antydemokratyczny, albo niepotrzebny*, Łódź 1946.
- Harari Yuval Noah, *21 lekcji na XXI wiek*, Kraków 2020.
- Harasimiuk Dominika, Braun Tomasz, *Nowa złożoność. Dialog demokratyczny w warunkach transformacji cyfrowej*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, nr 4.
- Hérin Jean-Loius, *Les groupes minoritaires: un nouveau concept entre droit et politique*, [w:] *Le renouveau du Parlement*, „Pouvoirs” 2013, nr 3.
- Jaskiernia Jerzy, *Dyplomacja parlamentarna*, Toruń 2022.
- Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014.
- Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018.
- Kruk Maria, *Konstytucja. Prawo i praktyka*, Warszawa 2019.
- Kruk Maria, *O sposobie powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi*

- Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi, t. I, *Studia konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, P. Tuleja, Kraków 2014.
- Kruk Maria, *Przyszłość konstytucji a konstytucja przyszłości*, [w:] *Przyszłość prawa. Księga pamiątkowa XX-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego*, red. B. Hołyst, Warszawa 2017.
- Kruk Maria, *Samorząd w parlamencie państwa unitarnego*, [w:] *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, red. M. Stec, K. Małyssa-Sulińska, Warszawa 2019.
- Kruk Maria, *Siła i słabość Konstytucji RP z 17 marca 1921 r.: Rozważania w 100-lecie uchwalenia polskiej konstytucji marcowej*, „*Ius Novum*” 2021, nr 2.
- Kruk Maria, *V czy VI Republika? Rozważanie wstępne o kierunku zmian konstytucji francuskiej i ich znaczeniu dla doktryny polskiej*, „*Przegląd Sejmowy*” 2008, nr 6.
- Kubuj Katarzyna, *Zmiana Konstytucji V Republiki Francuskiej – przedmiot, tryb, kontrola*, Warszawa 2018.
- Le renouveau du Parlement*, „*Pouvoirs*” 2013, nr 3.
- Łuczak Aleksander, *Wizja parlamentu w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1994.
- Marody Mirosława i in., *Spółczesność na zakręcie. Zmiany postaw i wartości Polaków w latach 1990–2018*, Warszawa 2019.
- Organizacje społeczne piszą do marszałka Grodzkiego*, „*Gazeta Wyborcza*” z 1.06.2022 r.
- Orłowski Wojciech, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–1991. Geneza instytucji*, Warszawa 2009.
- Orłowski Wojciech, *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Zamość 2000.
- Sagan Stanisław, *Pozaparlamentarne formy partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych – dekompozycja współczesnego parlamentaryzmu*, „*Studia Prawnicze KUL*” 2022, nr 1.
- Skotnicki Krzysztof, *Kilka słów o i-votingu*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
- Skotnicki Krzysztof, *Senat III RP – nieprzemysłany czy niepotrzebny?*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010.
- Stępień Jerzy, *Samorząd wolności – w rozmowie z Renatą Maciejczak*, Warszawa 2020.
- Szymanek Jarosław, *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005.
- Ujazdowski Kazimierz Michał, *Więcej niż kryzys parlamentaryzmu*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, t. IV (red. M. Granat), Warszawa 2021.
- Un Parlement renforcé? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, red. J. Gicquel, A. Levade, B. Mathieu, D. Rousseau, Paris 2012.
- Urvoas Jean-Jacques, *La lente mais irrépressible renaissance des commissions parlementaires*, [w:] *Le renouveau du Parlement*, „*Pouvoirs*” 2013, nr 3.
- Ustawa w 2 godziny 20 minut – obszerny opis badań działalności legislacyjnej Sejmu VIII kadencji*, Warszawa 2019, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Komunikat_2019-1.pdf.
- Vidal-Naquet Ariane, *Le renouveau de l'opposition*, [w:] *Le renouveau du Parlement*, „*Pouvoirs*” 2013, nr 3.
- Wielński Bartosz T., *Trzeba z „nimi” rozmawiać*, „*Gazeta Wyborcza*” z 29–30.01.2022 r.
- Wywiad Michała Nogasia z Dawidem Reybrouckiem: *Jak zdemokratyzować demokrację? Tysiąc albo śmierć*, „*Książki*” 2018, nr 4.

Demokracja i parlamentaryzm konsensusu XXI wieku – wyzwania dla Polski

Wstęp: czas niepewności

Powiedzieć – także w przypadku Polski – że weszliśmy w „epokę niepewności”, to w zasadzie nic nie powiedzieć. Jeźdźcy apokalipsy rozjeżdżają się po świecie: wojna w Europie, pandemia COVID-19, drożyzna, inflacja, a do tego przyszłe problemy z paliwami i wodą. Jak by tego było mało: czas postprawdy (kłamstw i manipulacji w polityce) i polityczny wirus „populistycznego autokratyzmu”, który nawiedził – w ciągu ostatnich 25 lat – 26 krajów świata i nadal osłabia konstytucyjną demokrację w 71 państwach. Po 30 latach słynnej „trzeciej fali” demokratyzacji Samuela Huntingtona¹, dziś bez wątpliwości płyniemy z kolejną falą, tym razem „demokratycznego odpływu”, demokratycznego regresu². *Déjà vu* lat 30. XX w. może się wręcz narzucać. Od tamtego czasu zdążyliśmy już zdiagnozować przyczyny, przebieg i skutki reżimów: totalitarnych, autorytarnych, w tym – na obszarze Ameryki Łacińskiej – biurokratyczno-autorytarnych wojskowych *junt*³. *Hybrydową postać populistycznej tzw. „wyborczej dyktatury” (wyborczej autokracji) poznajemy dopiero od niedawna*⁴. A dziś to najwięcej, bo aż 35% światowych reżimów, mających swoje skrajne oblicze zarówno lewicowe (Wenezuela Chaveza i Maduro), jak i prawicowe (Rosja Putina, Węgry Orbána). Są to ustroje polityczne typowo „większościowe” lub nawet hiperwiększościowe,

* Dr hab. Bartłomiej Nowotarski, prof. UE – Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, ORCID 0000-0002-2242-1522.

1 S.P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995.

2 Zob. badania z ostatnich lat np. pracowni *Varieties of Democracy* czy *The Economist* – Indeks demokracji.

3 J.J. Linz, *Totalitaryzm i autorytaryzm*, [w:] J. Szczupaczyński (wybór i opracowanie), *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, Warszawa 1995.

4 Zob. np. B. Nowotarski, *Fałszywa (fake) demokracja: próba modelowego ujęcia*, „Studia Socjologiczno-Polityczne” 2018, nr 2, s. 43–63.

o mocno scentralizowanej i skoncentrowanej władzy (egzekutywnej czy większości parlamentarnych), kwestionujące nadrzędność konstytucji, traktujące prawo wyłącznie instrumentalnie (abuzywnie) w celu wyrugowania mechanizmów demokratycznych odpowiedzialności władzy, w obu wersjach: horyzontalnej i wertykalnej. Na te wszystkie wyzwania demokracje konstytucyjne muszą znaleźć odpowiedzi, nie tylko o charakterze typowo ustrojowym, ale przede wszystkim społecznym.

Czasy niepewności, różnych szoków i zagrożeń muszą znaleźć adekwatne strategie cywilizacyjne: modernizacyjne, ale przede wszystkim – zmiany kulturowej i instytucjonalnej i to we wzajemnej koewolucji, ponieważ na popyt takich zmian, ze strony społeczeństwa, można się nie doczekać. A oto proponowane kierunki strategiczne:

- 1) z czasami niepewności, lęków możemy sobie radzić – jako społeczeństwa – albo szukając hierarchicznego oparcia w silnej, skoncentrowanej władzy (syndrom „gromadzenia się przy fladze”), przez co rezygnować z własnych aspiracji i planów życiowych (ryzykując dodatkowo utratę wolności obywatelskich), albo: **znajdować rozwiązanie w oddolnym potencjale ludzkim, w kapitale indywidualnym oraz społecznym własnych obywateli**. Innymi słowy: budować potencjał i zasoby obywateli tak, aby mogli w wielu sprawach radzić sobie sami lub kolektywnie (kapitał społeczny). W tym miejscu proponuję tę drugą strategię, która będzie promocją kultury – jak ją określe – aspiracyjno-emancypacyjnej, dającą się ogólnie uzgodnić w jakiejś nowej umowie społecznej;
- 2) wobec powyższego rozstrzygnięcia musimy spojrzeć na demokrację nie tylko jako, liberalnie rozumiany, „ograniczony rząd” z całą „maszyną konstytucyjną” temu służącą (Johna Locka „wolność od”), ale ujrzeć w demokracji także projekt społeczny, jako „**wolność do**”, bez której żadne ludzkie aspiracje i samorealizacje nie będą mogły mieć miejsca;
- 3) jako rozwiązanie ustrojowe, najbardziej adekwatne do opisanych tu wyzwań, należałoby przemyśleć jakiś zweryfikowany (od czasów, jego twórcy, Arenda Lijpharta) model „**demokracji konsensusu**”, ze względu na jej niewątpliwy walor inkluzywności bazującej na tzw. „instytucjach włączających”.

Aktualnie rozprzestrzeniającym się zagrożeniem dla konstytucyjnych demokracji jest niewątpliwie reżim populistycznej „wyborczej autokracji”. To groźne zjawisko, ponieważ często wyrastała ona na kryzysie legitymacji demokracji bazującej na jej podstawowych obietnicach: równości, sprawiedliwości, podmiotowości obywateli, transparentności działania, bezstronności i efektywności jej służb oraz funkcjonariuszy

(badani przez CBOS w 2017 r. wymienili takich wartości 17)⁵. Po 2010 r. swoje wyraźne zaufanie do podstawowych instytucji państwa zgłaszało zaledwie od 10 do 15% osób, do związków zawodowych – 18% i tylko do sądów powyżej 40%. (badania World Survey Values w 2012 r.). Kategoria tzw. „krytycznych obywateli” zaczęła ważyć na wynikach wyborczych w poszczególnych krajach, także w Polsce, gdzie stanowili w 2015 r. ok. 25% obywateli (przykładowo na Węgrzech aż 54% w 2010 r.). To mogło stanowić nawet jakieś 2,5 mln polskich wyborców (dane z badań CBOS z 2015 r.).

Populistyczna „wyborcza autokracja” (*electoral autocracy*) w sposób manichejski apoteozuje „dobry lud” naprzeciw „złym elitom”, które miały – na przekór ludowi – okopać się w instytucjach rządów prawa, aby nie musieć realizować jego woli. Stąd, nawet jeszcze przed objęciem władzy, populiści głosili, że *populus est rex*, a nie *lex est rex*. Skoro tak, to systemy równowagi i kontroli władzy mają być zniesione, a woła ludu stanąć ponad prawem. We wszystkich jednak dotychczasowych przypadkach głoszący te hasła zafundowali społeczeństwu „wyborcze autokracje”, ponieważ, po pierwsze, lud potraktowali wyłącznie symbolicznie. Stawiając mu ołtarze, metodą *pars pro toto* sami zastąpili lud i „wolę ludu” swoją własną. A to ewidentna uzurpacja władzy. Zaczęły się po prostu nie rządy ludu, lecz „w imieniu ludu”. Po drugie, zdetronizowane prawo zaczęło być wyłącznie traktowane instrumentalnie, normy konstytucji łamane, w zależności od interesu politycznego czy ekonomicznego. Co oczywiście musiało się przyczyniać do stawiania także siebie ponad prawem. Manipulacyjny tzw. „abuzywny legalizm” zaczął być podstawą reżimu „wyborczej autokracji”. Po trzecie, wywindowano do roli absolutnej zasadę „rządów większości”, co dobrze współgrało z logiką napędzania polaryzacji społecznej i wykluczania „nie swoich” mniejszości. Wykluczania nie tylko politycznego, ale i ekonomicznego. Po czwarte, jeśli ta autokracja ma charakter pracownicowy, wzmaga się zawsze kult społeczeństwa: tradycjonalistycznego, hierarchicznego, defensywnego (prewencyjnego), religijnego i na koniec ksenofobicznego. Władza wspiera przepęlnioną lękami „kulturę bezsilnych”, szukającą bezpieczeństwa u swoich liderów, w hierarchii i dyscyplinie⁶. Dla wyrazistości opisu zjawiska zaczęto wprost pisać o procesie „putynizacji” erodujących demokracji⁷.

5 Komunikat z badań z CBOS: *Zasady demokracji i ich realizacja w Polsce*, nr 107/2017.

6 P. Blokker, *Populism as a constitutional project*, „International Journal of Constitutional Law” 2019, nr 2, s. 535–553.

7 A. Huq, T. Ginsburg, M. Versteeg, *The Coming Demise of Liberal Constitutionalism?*, „University of Chicago Law Review” 2018, nr 2.

Polacy są cały czas dość mocno tradycjonalistycznym społeczeństwem, choć coraz mocniej się sekularyzującym. W Europie bardziej tradycjonalistyczna i religijna instytucjonalnie jest tylko Malta. Tradycyjnie religijne: Grecja, Włochy czy Portugalia są mniej od nas tradycjonalistyczne o 10–15%. Gorzej jednak, że przez ostatnie 30 lat wolnej Polski – jak wykazywały badania World Values Survey (WVS) – byliśmy i jesteśmy ludźmi dzielącymi różne społeczne fobie, czyli dość załękniotymi względem życia społecznego, zatem z bardzo małym kapitałem społecznym. W latach 90. XX w. na głębokość 25% tkwiliśmy w „zamkniętym społeczeństwie”, teraz sytuujemy się na granicy dzielącej nas od społeczeństw otwartych. Tolerancja w dyskusjach, kooperacja długoterminowa, akceptacja każdego sąsiada (homoseksualisty czy Araba) nigdy nie należały do cenionych przez nas cech osobowości. Mniej niż 20% z nas ceni sobie rozwój wyobraźni i podejmowanie ryzykownych wyzwań, za to aż 85% społeczny konformizm i bezpieczne życie. Wszystko to razem grozi skłonnościami do bycia dość łatwo zastraszanymi i zarazem powierzania swojego życia silnie zhierarchizowanej władzy i mocnym liderom nie liczącym się z parlamentami czy innymi instytucjami (wprost wyraża to aż 25% Polaków)⁸.

W gruncie rzeczy idzie o to, aby samo polskie państwo nie było w przyszłości problemem w dalszym modernizacyjnym oraz kulturowym rozwoju Polaków. A dotychczas nigdy więcej niż 40% (a stanowczo zaledwie 10–15%) społeczeństwa ufało jego instytucjom. A jak pokazują badania, zaufanie pomiędzy ludźmi można budować na zaufaniu do państwa, ponieważ oba czynniki wysoko korelują ze sobą⁹. Dobrze podzielone i zrównoważone władze (zatem bez zasady, że „zwycięzca bierze wszystko”), liczna, ale też dochodowo mocno niepodzielona, klasa średnia, wysokiej jakości publiczne usługi (edukacja, zdrowie, sądownictwo, ubezpieczenia), silne i niezależne organizacje społeczeństwa obywatelskiego (dalej OSO) oraz efektywne demokratyczne państwo to – jak utrzymują Skandynawowie – „zwycięska formuła” dla demokratów¹⁰. Ale też, jak dowodzą Nina Witoszek i Atle Midttun – sposób

8 Zob. np. badania World Values Survey Poland 2012, <https://www.worldvalues-survey.org/WVSDocumentationWV6.jsp?COUNTRY=559&COUNTRY=559> [dostęp: 16.08.2022]. Także: R.F. Inglehart, *Cultural Revolution. People's Motivations are Changing, and Reshaping the World*, Cambridge 2019, s. 36–48, 222; R. Inglehart, W.E. Baker, *Modernization Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values*, „*American Sociological Review*” 2000, nr 1, s. 19–51.

9 Zob. np. K. Newton, *Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy*, „*International Political Science Review*” 2001, nr 2, s. 201–214.

10 R. Hirschl, *The Nordic counternarrative: Democracy, human development, and judicial review*, „*International Journal of Constitutional Law*” 2011, nr 2, s. 449–469.

na walkę z zagrożeniami populizmu¹¹. Ponieważ to takie właśnie państwo generuje tzw. „włączające (inkluzywne) instytucje”, jednocześnie te polityczne, jak i społeczno-gospodarcze¹². Tymczasem polska efektywność instytucji państwowych – przez całe 30 lat – kształtowała się na poziomie zaledwie 50–55%, przy efektywności dla krajów nordyckich i czołówki OECD kształtującej się na poziomie od 85% do nawet 100%. Co oznacza, że na tak niskim pułapie implementowaliśmy wartości naszej konstytucyjnej demokracji¹³. Ustrój polityczny państwa to też strategia adaptacji, strategia przetrwania, tyle że długoterminowa, nie tylko na teraz. Ale musi działać efektywnie. Mniej scentralizowana i skoncentrowana władza polityczna, dobrze podzielona i zrównoważona, bardziej otwarta na możliwości ekspresji społecznej i współdecydowania przez tych, których problemy dotyczą, z efektywną implementacją konstytucyjnych wartości budujących kapitał społeczny, w coraz mniej lękowo-fobicznym i zamkniętym społeczeństwie, to recepta na pozyskiwanie lub odzyskiwanie wstępnej legitymacji (*in-put*) demokracji.

Demokracja potrzebuje też zasobów modernizacyjnych, czyli efektywnych instytucji włączających, które te zasoby czynią możliwymi dla przytłaczającej większości społeczeństwa. Nie potrzebuje kultury zamkniętej, zachowawczej i skłonnej do lęków, lecz aspiracyjno-emanypacyjnej, tak pośród elit, jak i masowej. Demokracja musi mieć udrożnione kanały przepływów pomiędzy formalnymi instytucjami państwa, modernizacyjnymi zasobami ludzkimi oraz masową kulturą społeczną a odrębną kulturą elit społecznych – uniwersyteckich czy działających w OSO (elit niepolitycznych). Zadaniem tych ostatnich jest, w sposób oczywisty, diagnozowanie i analiza problemów ludzkich (populizmów) oraz wywieranie publicznej (w formie opinii publicznej) presji popytowej na polityczne władze, aby kreowały podaż owych włączających instytucji. Ta popytowo-podażowa relacja na politycznym i społecznym rynku jest tu kluczowa i powinna mieć charakter wzajemnej koewolucji.

Zarysowane tu wstępnie problemy być może wymagają w przyszłości jakiejś „demokracji 2.0”, którą, moim zdaniem, może się okazać dobrze przemyślana i zdecydowanie nowsza oraz bardziej adekwatna do rzeczywistości wersja „demokracji konsensusu” Lijpharta. To bez

11 *Sustainable Modernity. The Nordic Model and Beyond*, red. N. Witoszek, A. Midtun, London–New York 2018, s. 1–18, 139–160.

12 Zob. D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Path to Inclusive Political Institutions*, „The Pearson Institute Discussion Working Paper” 2016, nr 39; oraz ciż, *Dlaczego narody przegrywają. Źródła władzy, pomysłowości i ubóstwa*, Poznań 2014, s. 337–475.

13 A.C. Alexander, Ch. Welzel, *Measuring Effective Democracy. The Human Empowerment Approach*, „Comparative Politics” 2011, nr 3, s. 271–289.

wątpienia musi być dalej demokracja zbudowana na podwalinach konstytucji (nie może być bowiem populistyczna), która powinna uporać się z, po pierwsze, przyszłymi zagrożeniami ze strony autokratycznych aspiracji, po drugie, koewolucyjnie dokonać zmiany kulturowej, przy zmotywowanym udziale i popycie ze strony tak wielu obywateli, jak to możliwe, w celu rozwiązywania tak wielu problemów, jak to możliwe. Lijphart już w 1984 r. zbudował pewną obiecującą formułę. Powtórzył za Noblistą Arthurem Lewisem (a może też za Rousseau), że demokracja i jej reguła większościowa nie są sprawiedliwe, ponieważ niejako wykluczają od wpływu na decyzje polityczne tych obywateli, którzy wybory przegrali. Co więcej, oni mogą w ogóle nie zostać „zaopiekowani” przez władzę, której nie popierali (a przecież wszyscy płacą podatki). Z takiego nieporozumienia korzystają dzisiejsze populistyczne „wyborcze autokracje”, czyniąc z przegranych często „wrogów narodu”, a przynajmniej odszczepieńców, którymi nie warto się przejmować, bo przeszkadzają zamiast popierać. Zatem Lijphart napisał znane zdanie o demokracji jako rządach nie „większości i dla większości”, lecz rządach „tak wielu, jak to tylko możliwe” i oczywiście „dla tak wielu, jak to możliwe”¹⁴. Także z tych powodów warto się więc zastanowić nad koncepcją dzisiejszej „demokracji konsensusu”.

Treść eseju została zaplanowana następująco: na początku przedstawię charakterystykę ważnych – z punktu widzenia niniejszego tekstu – cech populistycznej „wyborczej autokracji”, jako istotnego problemu współczesnego świata i wręcz dla dynamiki konfliktu między światami dyktatur oraz demokracji. Następnie omówię krótko najważniejsze przyczyny kryzysu polskiej konstytucyjnej demokracji. W dalszej kolejności zwrócę uwagę na istotę czekających nas wyzwań społecznych, a mianowicie: modernizacyjnych oraz kulturowych. Na koniec przedstawię wnioski instytucjonalne dla przyszłej polskiej demokracji oraz polskiego parlamentaryzmu.

Wyzwanie pierwsze: populistyczna wyborcza autokracja¹⁵

Richard Parker, pisząc w 1993 r. swój *Manifest populizmu*, od razu przyznał, że w najgorszym przypadku wdrażanie koncepcji może skończyć

14 A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven–London 2012, s. 30.

15 Zob. dokładny opis reżimu: B. Nowotarski, *Falszywa (fake) demokracja...*, s. 43–63.

się faszyzmem¹⁶. Jednak równocześnie uważał, że obronić demokrację może tylko energia ludu. Typowo dla populistycznych poglądów podkreślał, że liberalna demokracja „ograniczonego rządu” tylko tę energię i możliwości ekspresji społecznej hamuje. Zatem konstytucja nie może być nadrzędna wobec „woli ludu”, lecz może być wyłącznie przedmiotem stałego sporu między konstytucjonalizmem ludowym i innymi konstytucjonalizmami. Władza sądownicza, pochodząca wyłącznie z ludu, miałaby też realizować jego wolę. Wolę, jak wyrażoną? Oczywiście poprzez regułę większości, która jest immanentną wręcz cechą populizmu. Ale trzeba przyznać, że Parkerowi chodziło wyłącznie o większość społeczeństwa, a nie wolę reprezentujących je polityków parlamentarnych większości. A tak to się kończy zawsze w przypadku populistycznego wyborczego autokratyzmu.

„Wyborcza autokracja” jest w istocie państwem autorytarnym, ponieważ, w większym czy mniejszym stopniu (w założeniach autora eseju nie ma znaczenia, w jakim stopniu), rządzący takim reżimem, drogą różnych manipulacji, wykrzywiają warunki gry wyborczej na swoją korzyść, przez co wybory przestają być *fair*. Takich właśnie reżimów, według szwedzkiego Instytutu Varieties of Democracy, było w 2019 r. dokładnie 26¹⁷. To twór autokratyczny, ponieważ nie jest tylko jakąś „pomniejszoną” (*diminished*), „defektywną” (literatura przedmiotu używa tu wiele różnych określeń) demokracją niskiej jakości. Nie jest też wyłącznie słynną „delegatywną” demokracją Guillermo O’Donnella, czyli jeszcze demokracją, jednak z nadmiernie scentralizowaną władzą wykonawczą, głównie w modelu prezydenckim (lub raczej nadprezydenckim), w znacznym stopniu uwolnioną od kontroli horyzontalnego mechanizmu odpowiedzialności władzy (*checks and balances*). „Wyborcza autokracja” jest dodatkowo reżimem, którego władza wykorzystuje państwowe zasoby, zwalcza niezależność mediów (przez co prawo obywatela do wieloźródłowej informacji) oraz upartyjnia instytucje państwa w celu wykoślawienia na swoją korzyść warunków gry wyborczej.

„Wyborcza autokracja”, w swej dynamice antydemokratycznej, dewastuje najpierw horyzontalny mechanizm odpowiedzialności władzy i jego weto aktorów (*checks and balances*), a potem wykoślawia, na swoją korzyść, mechanizm wertykalny, czyli ten związany z wyborczą grą

16 R.D. Parker, „*Here the People Rule*”: A Constitutional Populist Manifesto, „Valparaiso University Law Review” 1993, nr 3, s. 531–581.

17 Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy Report 2020, Varieties of Democracy, https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2020.pdf [dostęp: 16.08.2022], s. 9.

(*uneven playing field*). Jak ujął to Andreas Schedler, jej legitymacja sprowadza się do „wyborów i manipulacji”¹⁸.

Ta hybryda ustrojowa ma znamiona państwa bezprawia. Nie jest rządami prawa, lecz „przy pomocy prawa”. Prawo jest całkowicie instrumentalizowane dla potrzeb władzy, przez co sama władza stawia się niejako ponad prawem. Rządzący stosują „abuzywny konstytucjonalizm” lub „abuzywny legalizm”¹⁹, czyli wykorzystują normy konstytucji (jej abuzywną interpretację) lub zwykle ustawodawstwo do niszczenia dotychczasowych wartości konstytucyjnych. Taka abuzywność jest niewątpliwie najnowszym typem zamachu stanu, przed którym, w przyszłości, powinny nas chronić klauzule konstytucyjne, ale i normy prawa karnego. „Wyborcza autokracja”, w partyjnej dynamice, przyjmuje postać rywalizacyjnej autokracji (*competitive authoritarianism* – według Stevena Levitsky’ego i Lucana A. Waya)²⁰ lub autokracji z syndromem partii hegemonicznej (dominującej).

Wyzwanie drugie: nadmierna koncentracja władzy

Analiza ewolucji oraz stanu obecnego polskiego ustroju politycznego, bazująca na zbadaniu potencjału formalnego (konstytucyjna siła weta) oraz opcjonalnego (stopnia różnicy opcji politycznych) poszczególnych weto-aktorów, czyli podmiotów i instytucji, od których zgody zależy proces decyzyjny (ustawodawczy), wskazuje na średnie, od 1990 r. do dziś, przesunięcie w kierunku modelu koncentracji władzy aż o **co najmniej 35%**. Warto przykładowo przypomnieć, że na początku III RP moc weta Senatu i Prezydenta wyrażała się w wielkości 2/3 głosów w Sejmie potrzebnych do ich przełamania. Dziś w przypadku drugiej izby wystarczy większość rządząca, a system wyborczy w okręgach jednomandatowych, w wyborach zsynchronizowanych z wyborami do Sejmu, premiuje mocno tych samych zwycięzców w obu izbach, sprowadzając rolę Senatu do milczącego weto-aktora. Dlatego takie ułożenie demokracji można by nazwać „demokracją dla niewielu”, w przeciwieństwie do demokracji konsensusu.

18 A. Schedler, *The Contingent Power of Authoritarian Elections*, [w:] *Democratization by Elections. A New Mode of Transition*, Baltimore–London 2009, s. 295.

19 Zob. np. D. Landau, *Abusive Constitutionalism*, „*Davis Law Review*” 2013, nr 189, s. 190–258 oraz K.L. Scheppele, *Autocratic Legalism*, „*The University of Chicago Law Review*” 2018, nr 2, s. 545–583.

20 S. Levitsky, L.A. Way, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge 2010.

Na początku lat 90. XX w. siła „bezpieczników” przeciw nadmiernej koncentracji władzy w Polsce wynosiła 67–71%, co oznaczało moc władzy dyskrejonacyjnej na poziomie 30% (według POLCON Henisza). Był to poziom ograniczenia władzy równy dzisiejszej Holandii (69%). W Polsce po 1993 r. indeks dominacji podniósł się do 40%, a przed 2015 r. – do 53%. Po 2016 r. poszybował do 68% (według POLCON III z 2017 r.), czyli na wysokość standardów: Hondurasu, Korei Płd., Węgier. **Najważniejsze, że ogólna moc „bezpieczników” polskiej demokracji runęła do zaledwie 32%.** W Europie tylko w Rumunii poszło gorzej. Tam obecna siła bezpieczników wynosi 22%. Taka koncentracja władzy ułatwiła jej obecną uzurpację z dzisiejszymi ubocznymi efektami, czyli: rządami jednej partii, marginalizacją opozycji, obezwładnieniem sądów i służby cywilnej.

Wszystkie kraje przechodzące niedemokratyczną hybrydyzację, w trakcie swojej ewolucji, zostały dotknięte syndromem stopniowej uprzedniej nadmiernej koncentracji władzy, w tym przykładowo Rosja i Turcja w 60%, kończąc na poziomie nawet 90%. Co potwierdza stałą tendencję takiej ewolucji.

Wyzwanie trzecie: nieefektywna demokracja

Efektywność demokracji polega na potencjale (kapitale indywidualnym i społecznym, kulturze politycznej) tych, którzy implementują w państwie wartości konstytucyjne. Dotyczy to zarówno doraźnych parlamentarnych większości, jak i stosujących prawo (administracja publiczna, sędziowie, wykonawcy różnorodnych usług publicznych itp.)²¹. Z danych WSV wynika, że z kapitałem indywidualnym (mierzonym wyedukowaniem, poziomem HDI czy stanem rządów prawa) implementujących konstytucję nie było aż tak źle (choć kraje skandynawskie i czołówka OECD osiągała poziom 80–100%), to z polityczną autonomią administracji publicznej, w szczególności służby cywilnej, już po 2001 r. nie było najlepiej. Wtedy „tylko” p.o. urzędnika, dziś już nikt nie organizuje otwartych konkursów na urzędy. Upartyjnienie, nepotyzm, koleśiostwo stały się nagminne, nawet na stanowiskach prokuratorskich i sędziowskich. Do tego dochodziła słaba responsywność politycznego systemu jako takiego (w ramach powszechnego procesu),

21 Por. A.C. Alexander, Ch. Welzel, *Measuring Effective Democracy...*, s. 271–289. Zastosowałem tu metodę autorów określania procentowego poszczególnych wskaźników.

również z przyczyny zdecydowanej pluralizacji problemów społecznych. A to, wraz z nikłym zaufaniem do społeczeństwa ze strony każdorazowej władzy, doprowadziło do ubogości instytucjonalnych instrumentów ekspresji społecznej. Z tych powodów widać wyraźnie deficyt użyteczności instytucji włączających konstytucyjne wartości: referenda tylko z inicjatywy władzy, konsultacje społeczne fasadowe albo ich brak. Także ubogość paneli deliberacyjnych, prawie martwa, bo nieefektywna instytucja petycji, a dodatkowo nie najlepszej jakości usługi publiczne itd. Dlatego polska „efektywność demokracji” (instytucjonalna) utrzymywała się na poziomie 50–55%, gdy państwa nordyckie spokojnie przekraczały pułap 85%.

Wyzwanie czwarte: deficyty społeczeństwa obywatelskiego

Jak dowodzą w swoich wielu pracach Daron Acemoğlu i James Robinson, już sama koncentracja władzy oraz mało efektywne instytucjonalnie państwo stają na wyraźnej przeszkodzie właściwej podaży instytucji włączających, czyli redystrybucyjnej parcelacji wszelkich monopoli w społeczeństwie. Z kolei społeczni ewolucjoniści, tacy jak Ronald Inglehart czy Christian Welzel, zwracają uwagę na rolę, w procesie rozwoju społecznego, **społecznego popytu na instytucje włączające**. Taki popyt jednak rzadko występuje w społeczeństwach domkniętych, materialistyczno-defensywnych, za jakie przez całe lata uważano polskie społeczeństwo. Badacze używali różnych określeń i perspektyw: „kultury folwarcznej”, „amoralnego familizmu”, „patologicznego indywidualizmu” czy „cywilizacyjnej niekompetencji”, w szczególności do sytuacji lat 90. XX w.²² Polacy zetknęli się nie tylko z traumą przemian gospodarczych, ale także z, polaryzującymi poważnie tożsamościowo, traumami politycznymi dzielącymi ludzi Solidarności i postkomunistów, liberałów, konserwatystów, nacjonalistów itd. Na koniec populistycznie na „swoich” i „wrogów”. Nic więc dziwnego, że szczególnie w latach 90. Polacy przyjmowali stare i znane sobie dobrze z socjalizmu strategie przetrwania²³. Istotny problem w tym, że ze strony elit politycznych, jak i społecznych, nie zostały uruchomione wysiłki nakierowane na mobilizację poznawczą społeczeństwa. Dziś jesteśmy najmniej innowacyjną społecznością

22 Mowa o takich badaczach, jak: Paweł Czapliński, Anna Giza-Poleszczuk, Jacek Kochanowicz, Mirosława Marody, Paweł Sztompka czy Marek Ziółkowski.

23 Zob. np. A. Giza-Poleszczuk, M. Marody, A. Rychard, *Strategie Polaków wobec zmiany systemowej*, [w:] *Zmiana społeczna: teorie i doświadczenia polskie*, red. J. Kurczewska, Warszawa 1999, s. 188–213.

w Unii Europejskiej. Nakłady na badania nigdy nie przekroczyły 1% PKB (a powinny wynosić ok. 3%). Co prawda Polacy zaczęli inwestować w indywidualne wykształcenie, głównie swoich dzieci, ale kompletnie nie zainwestowali w społeczeństwo obywatelskie jako rodzaj kapitału społecznego. Demokrację sprowadzali wyłącznie do powszechnych wyborów (85%), nie rozumieli znaczenia sądu konstytucyjnego, instytucji rzecznika praw obywatelskich itd. W takim samym procencie jako Polacy chcemy być dobrze zarządzani, a nie angażować w cokolwiek²⁴. Przy podobnej nieświadomości znaczenia takich instytucji, w Rosji – jeszcze za Jelcyna – doszło do ich zawłaszczenia i skorumpowania przez polityków i oligarchów²⁵. Rzecz w tym, że – jak podnosi Krystyna Skarżyńska – przy ocenie demokracji i jej instytucji nie bierzemy w dalszym ciągu pod uwagę poziomu usług publicznych: zdrowia, edukacji, sądownictwa, związków zawodowych czy właśnie organizacji społeczeństwa obywatelskiego (a tylko naczelne organy)²⁶. Co więcej, nie czujemy z tymi organizacjami żadnego związku. To m.in. z takiego powodu polskie OSO popadały stale w rutynę (wykonując za pieniądze publiczne różne usługi cywilne) i nie potrafiły identyfikować problemów, które mogły być zarzewiem populizmów. Przez ostatnie 30 lat ze strony społeczeństwa i jego elit, chcących się zajmować tylko swoimi sprawami, nie było żadnej presji popytowej na włączające nowe instytucje aspiracyjno-emancypacyjne, a każdorazowym władzom było wygodniej i brnęły coraz bardziej w „plemienne” walki tożsamościowe. Aż do teraz, gdy trudno się nawet spodziewać ze strony władzy jakiegokolwiek podaży takich instytucji.

Demokracja oraz parlamentaryzm konsensusu

Z jasnej idei „demokracji konsensusu”, że są to „rządy tak wielu, jak to możliwe” dla „tak wielu, jak możliwe”, wynika, po pierwsze, istotne przesłanie względem budowy ustroju politycznego, absolutnie przeciwnego populistycznej autokracji. Jednocześnie, że nie są to rządy *pars pro toto* oraz nie są też absolutnymi „rządami” większości. Równocześnie jednak, że są to „rządy prawa”, ponieważ istotną cechą tego modelu jest zarówno trudna do nowelizacji konstytucja, jak i sądowa kontrola

24 Zob. np. J. Reykowski, *Rozczarowanie demokracją. Perspektywa psychologiczna*, Warszawa 2019, s. 228–232.

25 Zob. np. L. Polishchuk, *Misuse of Institutions: Patterns and Causes*, „The Journal of Comparative Economic Studies” 2008, t. 4, s. 57–80.

26 K. Skarżyńska, *My. Portret psychologiczno-społeczny Polaków z polityką w tle*, Warszawa 2019, s. 110–115.

konstytucyjności prawa. Demokracja konsensusu jest przeciwieństwem populistycznego konstytucjonalizmu. Po drugie, wyznacza pewne założenia polityk społecznych swojemu reżimowi, dalej idące niż pierwotny projekt Lijpharta. Wszystkie te polityki związane są z podażowo-popytową koewolucją, z jednej strony, formalnych instytucji państwa, z drugiej, nieformalnych norm, nawyków czy „habitusów”, jak je określił Pierre Bourdieu, czyli wynoszonych z domu, ze szkół predyspozycji kulturowych, zwanych też kapitałem kulturowym²⁷. Tymi politykami dla demokracji konsensusu powinny być:

- 1) budowanie indywidualnego kapitału ludzkiego na bazie szeroko dostępnych usług (edukacji, zdrowia, wymiaru sprawiedliwości itp.);
- 2) budowanie społecznego kapitału (kulturowego) aspiracyjno-emancypacyjnego;
- 3) udrażnianie kanałów społecznej ekspresji poprzez instytucje takie jak: referenda obywatelskie, zgromadzenia deliberatywne, proporcjonalne prawo wyborcze czy petycje itp.

Dwadzieścia i więcej lat temu, Lijphart, ukończywszy analizę 36 demokracji, stwierdził zasadniczą dystynkcję pomiędzy dwoma kategoriami reżimów demokratycznych:

- 1) systemów wielopartyjnych z rządami koalicji partyjnych naprzeciw systemowi dwupartyjnemu z rządami jednej większościowej partii;
- 2) o zbalansowanej relacji pomiędzy rządzącą większością a mniejszością naprzeciw systemowi o dominacji tej pierwszej;
- 3) o proporcjonalnym prawie wyborczym naprzeciw większościowemu (dysproporcjonalnemu);
- 4) państwa sfederalizowanego naprzeciw unitarnemu;
- 5) o parlamentach dwuizbowych *versus* jednoizbowych;
- 6) wyposażonych w sądową kontrolę konstytucyjności prawa naprzeciw brakowi takiej kontroli;
- 7) z trudnymi do nowelizacji konstytucjami *versus* z łatwo nowelizowanymi;
- 8) z niezależnym centralnym bankiem lub bez niego.

Autor opowiedział się za pierwszymi typami reżimów i w dwóch rozdziałach książki²⁸ opisał wszystkie przewagi polityczne i społeczno-gospodarcze państw takich, jak: Szwajcaria, Belgia czy kraje skandynawskie. Jak widać, przechylenie, w wielu kierunkach, na rzecz drugiego typu stało się problemem także i w Polsce.

27 P. Bourdieu, J.-C. Passeron, *Reproduction in Education, Society and Culture*, London 1990.

28 A. Lijphart, *Patterns of Democracy...*, s. 255–295.

Trzeba przyznać, że po doświadczeniach z populizmami (autokratycznymi czy nie) model Lijpharta już nie wystarcza. Demokracja konsensusu musi w XXI w. bronić nie tylko przed autokracją populistyczną, ale i populistycznymi problemami w ogóle. Jeśli demokracja w ogóle ma się bronić, to jej konstytucja nie może zostać tylko na papierze. Musi budować wolę swojej obrony pośród: polityków, implementatorów prawa, ale przede wszystkim zwykłych obywateli. Nie tylko cały system, ale przede wszystkim w relacji pryncypał – agent, czyli obywatele (wyborcy) oraz ciała reprezentatywne (parlamentarne), musi się wiele zmienić. Głównie zgodnie z zaakcentowanymi powyżej punktami.

Zakończenie: próba instytucjonalnych konkluzji

W jednej ze swoich ostatnich prac Stephen Gardbaum, usiłując zbudować konstytucyjny model obrony przed autokratami, ujawnił, że na 23 instytucje aż 16 z nich ma charakter i rodowód w szeroko pojętej demokracji konsensusu oraz że 10 dotyczy właśnie aspektów parlamentaryzmu²⁹. Jeśli, jak zakładam³⁰, demokracja dysponuje czterema „redutami obrony”: wyborczą, horyzontalną, administracyjną i obywatelską, to trzy z nich w polskim parlamentaryzmie będą wymagały kiedyś istotnych zmian. Oto niektóre z nich.

Reduta wyborcza. Trzeba będzie odejść – po latach – od mocno dysproporcjonalnej ordynacji wyborczej na rzecz bardziej proporcjonalnej, która wymuszałaby rządy koalicyjne. System powinien też zachęcać do tworzenia komitetów wyborczych i partii politycznych, chociażby poprzez małą zmianę zmniejszającą próg wyborczy dla refundacji kosztów kampanii. Taki próg jak obecny (5%), dawno już został uznany przez sądy konstytucyjne Niemiec i Czech za sprzeczny z zasadą równości. A niższy obniżałby ryzyko bankructwa kandydatów w przypadku nieuzyskania mandatów poselskich. Należałoby także pomyśleć o możliwości czasowego rozdzielenia wyborów do Sejmu i Senatu, gdyż, pomimo że są to wybory rozłączne, wyborcy głosowali prawie zawsze na podobne większości, przez co Senat tracił na wadze efektywnego weto-aktora systemu. System semiprezydencki, który miał wymuszać aż trzy wyborcze

29 S. Gardbaum, *The Counter-Playbook: Resisting the Populist Assault on Separation of Powers*, „Columbia Journal of Transnational Law” 2020, nr 1, s. 1–63.

30 Podobnie A. Croissant, *Beating Backsliding? Episodes and Outcomes of Democratic Backsliding in Asia-Pacific in Period 1950 to 2018*, https://www.uni-heidelberg.de/md/politik/personal/croissant/s/croissant__2020__beating_backsliding.pdf [dostęp: 16.08.2022].

decyzje (do trzech organów: Prezydenta, Sejmu, Senatu) na drodze do koncentracji władzy w rękach jednego ugrupowania, w praktyce sprowadził się do dwóch, a raz na 15 lat wszystkie trzy akty wyborcze będziemy mieli w jednym roku, czyli tak jak miało to miejsce w 2015 r.

Reduta horyzontalna. To reduta weto-aktorów w procesie decyzyjnym (ustawodawczym) państwa. Dla równowagi poszczególni aktorzy muszą być wyposażeni w efektywne weta, tak *de iure*, jak i *de facto*. Proces zaczyna się już od względnej równowagi rządzącej większości i opozycji, a kończy na ewentualnej dualnej egzekutywie oraz sędzie konstytucyjnym. Dominacja rządzącej większości w modelu konsensusu jest wykluczona. Jakimiś pierwowzorami relacji równowagi były: „gabinet wojenny” Churchilla, rządy w RPA w latach 90. XX w. czy ustrój Szwajcarii, gdzie przedstawiciele opozycji zasiadali w rządach. Ale liczą się także drobniejsze instytucje zmuszające do kooperacji, jak: „dni opozycji”, wyznaczony okres marszałkowania obradom przez przedstawiciela opozycji, prawo mniejszości do powoływania komisji śledczych czy wnoszenia spraw na plenarne posiedzenia izb parlamentarnych itp. Kolejną sprawą jest siła weta Senatu, a może nawet konieczna zgoda obu izb przed skierowaniem ustawy do podpisu prezydentowi.

Na koniec pozostaje kwestia „sztywności”, nie tyle samej polskiej Konstytucji, ile zamieszczonych tam wartości konstytucyjnej demokracji. Można je przecież zniszczyć zarówno abuzywnymi nowelizacjami szczegółowymi, jak i całościową jej rewizją. Zamieszczone w konstytucjach wielu państw tzw. „klauzule wieczności” (np. jakich dokładnie wartości dotyczą) czy „prawo oporu” nie są bez znaczenia w ostatecznej rozgrywce z populistycznym autokratyzmem.

Reduta obywatelska. Jej zadaniem jest podaż środków społecznej ekspresji dla obywateli jako takich oraz ich organizacji obywatelskich. Ponieważ instytucje konstytucyjne, również te parlamentarne, są tylko „zderzakami” w konfrontacji z autokratycznym populizmem – potrzebni są i rzetelni demokraci. Konstytucjonalizm obywatelski może przeciwdziałać różnym autokratycznym dryfom, ale potrzebne są zmiany kulturowe idące za tymi konstytucyjnymi. Konstytucjonalizm obywatelski to emanacja prawa obywateli do „wolności do”, a nie tylko „wolności od”, które powinno wyrażać się w prawie do interpretacji wartości konstytucyjnych wprost poza różnymi społecznymi agentami (np. deputowanymi). Choć może być ono zapośredniczone przez zorientowane na sprawy społeczne: sądownictwo, partie oraz inne urzędy polityczne³¹.

31 Por. np. B. Friedman, *Mediated Popular Constitutionalism*, „Michigan Law Review” 2003, nr 8, s. 2596–2653.

Ogólnie to kwestia stałego dialogu publicznego. Po gruntownych deliberatywnych debatach dobrze poinformowani obywatele mogą nawet reprezentować długoterminowego (ponadgeneracyjnego) – nie zaś tylko doraźnego – suwerena, w kwestiach takich, jak np. zagrożenia klimatyczne czy energetyczne na planecie. Oznacza to, że demokracja konsensusu XXI w. musi wyposażyć obywateli w zróżnicowane środki ekspresji i wykreować **instytucje państwowo-partycypacyjne**. Chodziłoby np. o: referenda z inicjatywy mniejszości czy instytucje organizujące regularne deliberatywne panele lub deliberatywne zgromadzenia obywatelskie. W pierwszym przypadku, przykładowo, nasuwa się, znana ze Szwajcarii i Urugwaju, instytucja „weta obywatelskiego” względem każdego ustawodawstwa, a szczególnie podejrzanego o niekonstytucyjność. W drugim szłoby o instytucję jakiejś Rady Prawa, która, po pierwsze, dokonywałaby wstępnej oceny projektów ustaw (pod różnymi kryteriami, ze względu na jakość stanowionego prawa), po drugie, mogłaby wstępnie publicznie sygnalizować ich niekonstytucyjność, po trzecie, byłaby organem organizującym ogólnokrajowe debaty deliberatywne na poważne społeczne tematy typu: ubóstwo energetyczne, zielony ład, mieszkania, zdrowie, oświata itp. To ostatnie zaangażowanie mogłoby być także przedmiotem aktywności przyszłych Senatów RP, nie mówiąc już o ewentualnej kolejnej, tym razem deliberatywnej, izbie polskiego parlamentu. Tam także mogłyby działać komisje ds. petycji, zważywszy, jaką ważną rolę mogą one odegrać jako środek ekspresji społecznej, jeśli tylko się ich z góry nie czyni fasadowymi.

Bibliografia

Literatura

- Acemoglu Daron, Robinson James A., *Dlaczego narody przegrywają. Źródła władzy, pomyślności i ubóstwa*, Poznań 2014.
- Acemoglu Daron, Robinson James A., *Path to Inclusive Political Institutions*, „The Peterson Institute Discussion Working Paper” 2016, nr 39.
- Alexander Amy C., Welzel Christian, *Measuring Effective Democracy. The Human Empowerment Approach*, „Comparative Politics” 2011, nr 3.
- Blokker Paul, *Populism as a constitutional project*, „International Journal of Constitutional Law” 2019, nr 2.
- Bourdieu Pierre, Passeron Jean-Claude, *Reproduction in Education, Society and Culture*, London 1990.
- Croissant Aurel, *Beating Backsliding? Episodes and Outcomes of Democratic Backsliding in Asia-Pacific in Period 1950 to 2018*, https://www.uni-heidelberg.de/md/politik/personal/croissant/s/croissant__2020__beating_backsliding.pdf.
- Friedman Barry, *Mediated Popular Constitutionalism*, „Michigan Law Review” 2003, nr 8.
- Gardbaum Stephen, *The Counter-Playbook: Resisting the Populist Assault on Separation of Powers*, „Columbia Journal of Transnational Law” 2020, nr 1.
- Giza-Poleszczuk, Anna, Marody Mirosława, Rychard Andrzej, *Strategie Polaków wobec zmiany systemowej*, [w:] *Zmiana społeczna: teorie i doświadczenia polskie*, red. J. Kurczewska, Warszawa 1999.
- Hirschl Ran, *The Nordic counternarrative: Democracy, human development, and judicial review*, „International Journal of Constitutional Law” 2011, nr 2.
- Huntington Samuel P., *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995.
- Huq Aziz, Ginsburg Tom, Versteeg Mila, *The Coming Demise of Liberal Constitutionalism?*, „University of Chicago Law Review” 2018, No. 239.
- Inglehart Ronald F., *Cultural Revolution. People’s Motivations are Changing, and Reshaping the World*, Cambridge 2019.
- Inglehart Ronald, Baker Wayne E., *Modernization Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values*, „American Sociological Review” 2000, nr 1.
- Landau David, *Abusive Constitutionalism*, „Davis Law Review” 2013, nr 189.
- Levitsky Steven, Way Lucan A., *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge 2010.
- Lijphart Arend, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven–London 2012.
- Linz Juan J., *Totalitaryzm i autorytaryzm*, [w:] J. Szczupaczyński (wybór i opracowanie), *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, Warszawa 1995.

- Newton Kenneth, Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy, „International Political Science Review” 2001, nr 2.
- Nowotarski Bartłomiej, *Fałszywa (fake) demokracja: próba modelowego ujęcia*, „Studia Socjologiczno-Polityczne” 2018, nr 2.
- Parker Richard D., „Here the People Rule”: A Constitutional Populist Manifesto, „Valparaiso University Law Review” 1993, nr 3.
- Polishchuk Leonid, *Misuse of Institutions: Patterns and Causes*, „The Journal of Comparative Economic Studies” 2008, t. 4.
- Reykowski Janusz, *Rozczarowanie demokracją. Perspektywa psychologiczna*, Warszawa 2019.
- Schedler Andreas, *The Contingent Power of Authoritarian Elections*, [w:] *Democratization by Elections. A New Mode of Transition*, Baltimore–London 2009.
- Scheppele Kim Lane, *Autocratic Legalism*, „The University of Chicago Law Review” 2018, nr 2.
- Skarżyńska Krystyna, *My. Portret psychologiczno-społeczny Polaków z polityką w tle*, Warszawa 2019.
- Sustainable Modernity. The Nordic Model and Beyond*, red. N. Witoszek, A. Midttun, London–New York 2018.

Inne źródła

- Badania World Values Survey Poland 2012, <https://www.worldvaluessurvey.org/WVS-DocumentationWV6.jsp?COUNTRY=559&COUNTRY=559>.
- Komunikat z badań z CBOS: *Zasady demokracji i ich realizacja w Polsce*, nr 107/2017.

Rola parlamentów krajowych a deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej

Rozważając deficyt demokratyczny w UE, można zastanowić się, czy mechanizmy wczesnego ostrzegania, procedura żółtej i pomarańczowej kartki w rzeczywistości wzmacniają legitymację demokratyczną UE, dając parlamentom narodowym nowy wpływ na wynik procesu legislacyjnego UE. Czy zatem procedury wprowadzone przez traktat z Lizbony¹ zapewniające szersze uczestnictwo parlamentów narodowych pozwalają na ograniczenie deficytu demokratycznego w UE? Czy Unia, przyznając te uprawnienia parlamentom narodowym, na przestrzeni 13 lat obowiązywania tych rozwiązań może uznać ich wpływ na zmniejszenie jej deficytu demokratycznego, a parlamenty narodowe stały się „trzecią izbą” w ramach unijnego systemu demokracji przedstawicielskiej obok Rady i Parlamentu Europejskiego, która ma znaczący wpływ unijne prawodawstwo? Jest to również pytanie o efektywność tych rozwiązań i rzeczywistą rolę parlamentów narodowych w procesach demokratycznych UE. A może jednak jest inaczej, a postawione założenie jest błędne i parlamenty narodowe *per se* nie mają możliwości wpływu na zapewnienie szerszej legitymacji w UE, a tym samym EWM (*Early Warning Mechanism*) nie jest mechanizmem, który może przyczynić się do zwiększenia tego poziomu?

By móc odpowiedzieć na postawione pytania, w tekście przedstawiona zostanie kwestia udziału parlamentów narodowych w kształtowaniu prawodawstwa unijnego, w tym poprzez realizację Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności. Pozwoli to na ustalenie, czy parlamenty narodowe, wskutek wykonywania przyznanych im uprawnień, stały się „trzecią izbą” w unijnym

* Dr hab. Joanna Kielin-Maziarz, prof. ALK – Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, ORCID 0000-0003-1728-3361.

¹ Traktat z Lizbony z dnia 13 grudnia 2007 r. zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C Nr 306, s. 258).

procesie legislacyjnym. Podniesiony zostanie również problem pozostałych funkcji parlamentów narodowych w kontekście członkostwa w UE.

Problem roli parlamentów narodowych w kontekście realizacji zasady pomocniczości doczekał się wielu opracowań w języku polskim. Przede wszystkim należy wspomnieć o publikacjach Roberta Grzeszczaka, Jerzego Jaskierni, Ewy Popławskiej, Anny Pudło-Jaremek czy Macieja Serowańca. Dlatego też w artykule oparłam się przede wszystkim na możliwie najbardziej aktualnych publikacjach obcojęzycznych dotyczących prezentowanego zagadnienia, by móc odpowiedzieć na postawione we wstępie pytania i pokazać, jak po ponad 10 latach obowiązywania zmienionej roli parlamentów narodowych jest ona oceniana w kontekście deficytu demokratycznego UE.

Deficyt demokratyczny w UE

O deficycie demokratycznym możemy mówić w trzech aspektach: normatywnym, empirycznym i funkcjonalnym. Z normatywnego punktu widzenia deficyt demokratyczny występuje wówczas, gdy rządy nie podejmują decyzji politycznych, które stanowiłyby wyraz udziału społeczeństwa w ich tworzeniu. Z empirycznego punktu widzenia rządy znajdują się w deficycie demokratycznym, gdy ich obywatele zaczynają wierzyć, że nie mogą wykorzystać swoich możliwości i zasobów partycypacyjnych, by wywołać reakcję rządu. Z funkcjonalnego punktu widzenia rządy znajdują się w deficycie demokratycznym, gdy ich legitymacja nie wywodzi się ze źródeł demokratycznych, których potrzebują do rządzenia². Mark E. Warren rozróżnia dwie formy deficytu demokratycznego: pierwsza obejmuje deficyty w formalnych instytucjach demokracji wyborczej – została szeroko omówiona w literaturze, wymaga reform instytucjonalnych (w tym np. przeprojektowania systemów wyborczych); druga zaś, interesująca z punktu widzenia tego opracowania, to deficyt w nowych formach „zaangażowania społecznego”, które rozwinęły się w odpowiedzi na deficyty demokracji wyborczej (do tej grupy należy europejska inicjatywa obywatelska). Uważa się, że ten drugi rodzaj deficytu wymaga „modernizacji” istniejących instytucji: projektowania nowych form demokracji, które uzupełniają formalne instytucje demokracji wyborczej, przede wszystkim w tych funkcjonalnych obszarach polityki, w których instytucje wyborcze mają obecnie słabe zdolności do generowania legitymacji demokratycznej³.

2 M.E. Warren, *Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory*, London 2009, s. 17.

3 *Ibidem*.

Można więc mówić o deficycie demokratycznym w UE w aspekcie funkcjonalnym.

Unia Europejska nie jest, jak każdy inny system polityczny, pozbawiona wad. Jej zasadniczą ułomnością jest „deficyt demokratyczny”, wynikający przede wszystkim z braku legitymacji demokratycznej⁴. Legitymacja demokratyczna rozumiana jest jako „zasady i procedury, za pomocą których skolektywizowane i wiążące decyzje muszą być akceptowane przez tych, którzy nie uczestniczyli w ich podejmowaniu”⁵. Przy czym wiadomym jest, że nie istnieje możliwość zaangażowania obywateli UE w pełny zakres polityki rządowej, bowiem wiązałoby się to z kosztami, które nie są możliwe do poniesienia przez współczesnego obywatela⁶. Zadania te muszą więc być delegowane władzom politycznym, których przedstawiciele muszą mieć mandat publiczny, uzyskiwany przede wszystkim w drodze wyborów. Przyczyną deficytu jest także brak skuteczności wewnętrznej odpowiedzialności za działalność władzy wykonawczej w sprawach UE⁷.

Zdaniem Ronalda Holzhackera⁸, brak legitymacji demokratycznej w UE wynika z dwóch czynników. Pierwszym z nich są słabe „mechanizmy przedstawicielskie”. Parlament Europejski pozostaje bowiem jedyną instytucją wybieraną w wyborach bezpośrednich, co z pewnością nie ulegnie zmianie. Legitymacja demokratyczna UE jest również podważana przez słabe mechanizmy „deliberatywne” (należy wskazać tutaj na wyłączną inicjatywę ustawodawczą Komisji oraz sposób obradowania Rady, które nie są przykładem realizacji tychże mechanizmów)⁹. Brak rozwiniętego systemu partyjnego na szczeblu UE również przyczynia się do zmniejszenia jej legitymacji¹⁰.

4 P. Parry, *The Democratic Deficit of the EU*, „North East Law Review” 2016, nr 1, s. 97.

5 S. Bartolini, *The Nature of the EU Legitimacy Crisis and Institutional Constraints: Defining the Conditions for Politicisation and Partisanship*, [w:] *Rescuing the European Project: EU Legitimacy, Governance and Security*, red. O. Cramme, London 2009, s. 57.

6 A. Moravcsik, *Is there a ‘Democratic Deficit’ in World Politics? A Framework for Analysis*, „Government and Opposition” 2004, nr 2, s. 336, 344, podają za: P. Parry, *The Democratic Deficit...*, s. 97 i nast.

7 P. Kiiver, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution Building*, Kluwer Law International 2006, s. 41–42.

8 R. Holzacker, *Democratic Legitimacy and the European Union*, „Journal of European Integration” 2007, nr 3, s. 257, podają za: P. Parry, *The Democratic Deficit...*, s. 97 i nast.

9 *Ibidem*.

10 N. Scicluna, *When Failure isn’t Failure: European Union Constitutionalism after the Lisbon Treaty*, „Journal of Common Market Studies” 2012, nr 3, s. 441.

Sam Traktat o Unii Europejskiej¹¹, mówiąc o legitymacji UE, stwierdza, że jest ona oparta na demokracji przedstawicielskiej (art. 10 ust. 1). Osiągnięte jest to zgodnie z jego postanowieniami przez bezpośrednią reprezentację obywateli na szczeblu Unii w Parlamencie Europejskim, a państwa członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez swoich szefów państw lub rządów, w Radzie przez swoje rządy, które same odpowiadają bezpośrednio przed parlamentami narodowymi lub przed swoimi obywatelami (art. 10 ust. 2). Jak można zauważyć, większość instytucji nie jest wybierana bezpośrednio w głosowaniu powszechnym. Czerpią one swoją legitymację z tego, że są częściowo tworzone przez przedstawicieli rządów, którzy ostatecznie wywodzą swoją władzę od obywateli UE¹². Złagodzeniem tej sytuacji było przyjęcie traktatu Lizbońskiego, na podstawie którego Parlament Europejski otrzymał szerszą rolę w procesie decyzyjnym. Parlament Europejski jest instytucją reprezentującą obywateli, co stanowi istotny postęp w przeciwdziałaniu istniejącemu deficytowi demokratycznemu. Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹³ w zwykłej procedurze ustawodawczej rozporządzenia, dyrektywy lub decyzje są przyjmowane wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji (art. 289 ust. 1). Parlament i Rada działają w systemie wzajemnej kontroli i równowagi, chociaż Komisja zachowuje prawo do wyłącznej inicjatywy prawodawczej.

Unia Europejska jest organizacją, w której państwa członkowskie dzielą z nią swoje kompetencje. Podział ten pozostaje wciąż kwestią sporną. Pierwotnie Wspólnota te kompetencje uzyskiwała na podstawie upoważnienia państw członkowskich, w praktyce jednak odbywało się to w drodze coraz szerszej interpretacji traktatów¹⁴. Jednolity akt europejski¹⁵ wzmocnił uprawnienia instytucji wspólnotowych, a tym samym potwierdził coraz szerszą centralizację legislacji¹⁶. Zasada pomocniczości miała niejako stanowić odpowiedź na ten konflikt. Na jej podstawie

11 Traktat o Unii Europejskiej (TUE) z dnia 7 lutego 1992 r. (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C z 2012 r. Nr 326, s. 13).

12 P. Parry, *The Democratic Deficit...*, s. 98.

13 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 326, s. 47).

14 E. Carbonara, B. Luppi, F. Parisi, *Self-Defeating Subsidiarity*, „Review of Law & Economics” 2009, nr 1, s. 741, podają za: T. Jaroszyński, *National Parliaments’ Scrutiny of the Principle of Subsidiarity: Reasoned Opinions 2014–2019*, „European Constitutional Law Review” 2020, nr 1, s. 94.

15 Jednolity akt europejski z dnia 28 lipca 1986 r. (Dz.Urz. WE L z 1987 r. Nr 169, s. 1 ze zm.).

16 E. Carbonara, B. Luppi, F. Parisi, *Self-Defeating Subsidiarity...*, s. 741.

wyjaśnić bowiem można, dlaczego część kompetencji jest przedmiotem troski krajowej, a inne unijnej¹⁷. Pojawiła się ona w traktacie z Maastricht¹⁸ i – jak pisze Tomasz Jaroszyński – służy od tego czasu jako „narzędzie korygujące braki w podziale kompetencji”¹⁹. Określona na późniejszym etapie integracji poprzez traktat z Lizbony, zasada ta w porządku prawnym UE ma służyć rozszerzaniu kompetencji UE. Dzięki jej realizacji obywatele mogą dążyć do podejmowania decyzji na bardziej zdecentralizowanym poziomie²⁰. Pomocniczość stanowi jednak także narzędzie w zakresie zachowania tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich. Realizacja zasady pomocniczości miałyby również zmniejszyć deficyt demokratyczny i umożliwiłyby podejmowanie decyzji blisko obywatela²¹.

Przystąpienie do UE powoduje wystąpienie deficytu demokratycznego, państwa przekazują bowiem część swych kompetencji organizacji międzynarodowej – UE²², z drugiej zaś strony organizacja, która z założenia cieszy się niską legitymacją, może ją osiągnąć, zwiększając rolę parlamentów narodowych. Tworzy ono także nową sytuację dla parlamentów narodowych, powodującą konieczność nowego ukształtowania ich pozycji ustrojowej. Jak zauważa Jerzy Jaskiernia, parlament musi być dostrzegany w szerszym mechanizmie wspólnotowego procesu podejmowania decyzji²³. Dlatego też istotne jest zwiększenie oddziaływania parlamentów narodowych na unijne procesy decyzyjne²⁴.

17 D. Cools, *A European Account of Justice: Under Pressure of Subsidiarity?*, „Netherlands Journal of Legal Philosophy” 2016, nr 1, s. 60, podają za: T. Jaroszyński, *National Parliaments’ Scrutiny...*, s. 94.

18 Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.Urz. WE C Nr 191, s. 1).

19 F. Sander, *Subsidiarity Infringement before the European Court of Justice: Futile Interference with Politics or a Substantial Step towards EU Federalism*, „Columbia Journal of European Law” 2006, nr 2, s. 527; T. Jaroszyński, *National Parliaments’ Scrutiny...*, s. 94.

20 T. Jaroszyński, *National Parliaments’ Scrutiny...*, s. 95.

21 *Ibidem*.

22 M. Longo i P. Murray argumentowali, że UE jest „hybrydowym państwem”, definiując ją jako organizację, która „czierpie znaczną część swojej legitymacji pośrednio od rządów państw narodowych” – M. Longo, P. Murray, *No Ode to Joy? Reflections on the European Union’s legitimacy*, „International Politics” 2011, nr 6, s. 667, 686.

23 J. Jaskiernia, *Rozwój instytucjonalny Unii Europejskiej a problem „deficytu demokracji”*, [w:] *Forum Spraw Publicznych, VII Konferencja, Przyszłość Unii Europejskiej, 10 czerwca 2006*, Warszawa 2006, s. 17.

24 K. Neunreither, *The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Co-operation between the European Parliament and National Parliaments*, „Government and Opposition” 1994, nr 3, s. 302, podają za: J. Jaskiernia, *Rola parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej po Traktacie z Lizbony i konieczne zmiany w prawie parlamentarnym*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2013, t. IX, s. 60.

Unia Europejska postrzegana jest bowiem jako instytucja o „wysokiej wydajności, ale niskiej legitymacji”²⁵, co nie oznacza, że jej polityka jest przez większość ludności europejskiej uważana za niekorzystną, chociaż proces jej kształtowania często jest charakteryzowany jako nieprzejrzysty, a nawet niedemokratyczny²⁶. Za główną przyczynę deficytu demokratycznego w procesie legislacyjnym UE uważa się w szczególności brak bezpośredniego udziału parlamentów krajowych w podejmowaniu decyzji. Adam Cygan pisze nawet, że wyłączenie parlamentów narodowych z procesu integracji („deparlamentaryzacja”) stawia je w roli niejako ofiar integracji²⁷. Znaczącą rolę parlamentów narodowych podkreślił David Cameron w trakcie swojego przemówienia, stwierdzając, że „parlamente narodowe są i pozostaną prawdziwym źródłem prawdziwej demokratycznej legitymacji i odpowiedzialności”²⁸. Mają one bowiem mandat uzyskany w głosowaniu powszechnym, dlatego też to one są „prawdziwym źródłem” legitymacji demokratycznej w UE²⁹.

W literaturze pojawiał się w tym kontekście pogląd, zgodnie z którym system zarządzania UE powinien być bardziej widoczny, „parlamentaryzowany”³⁰. Przy czym niewystarczająca dla osiągnięcia tego celu okazała się, wspomniana wyżej, zwiększona rola Parlamentu Europejskiego, przyznana przez traktat z Amsterdamu³¹, który stał się wraz z Radą współprawodawcą. Jak zauważa Adam Cygan, takie stanowisko wynikało z bliskości parlamentów narodowych. Istotne było również to, że miały one większą zdolność do rozpoznawania i promowania „interesów i cech narodowych w okresie, w którym podejrzewano, że szczebel

25 K. Crepez, *The minority safe-pack initiative – A european participatory process supporting cultural diversity*, „European Yearbook of Minority Issues” 2020, t. 17, s. 24.

26 *Ibidem*.

27 J. O’Brennan, T. Raunio, *Deparliamentarisation and European integration*, [w:] *National Parliaments within the Enlarged European Union: From ‘Victims’ of Integration to Competitive Actors*, red. J. O’Brennan, T. Raunio, London 2007; A. Maurer, *National parliaments in the European Union architecture: From latecomers’ adaptation towards permanent institutional change?*, [w:] *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, red. A. Maurer, W. Wessels, Baden-Baden 2001, s. 27–77; A. Cygan, *Participation by national parliaments in the EU legislative process*, „ERA Forum” 2021, nr 22, s. 422.

28 D. Cameron, *EU Speech at Bloomberg*, Cabinet Office (Londyn, 23 stycznia 2013 r.).

29 P. Parry, *The Democratic Deficit...*, s. 97–101.

30 A. Menon, S. Weatherill, *Legitimacy, accountability, and delegation in the European Union*, [w:] *Accountability and Legitimacy in the European Union*, red. A. Arnall, D. Wincott, Oxford 2002, s. 116; A. Cygan, *Participation by national parliaments...*, s. 423.

31 Traktat z Amsterdamu z dnia 2 października 1997 r. zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz.Urz. WE C Nr 340, s. 115).

UE je zaniedbuje³². Stąd też kwestia zwiększonego udziału parlamentów narodowych w programie reform UE znalazła się w deklaracji z Laeken³³, w odniesieniu do kontroli zgodności z zasadą pomocniczości. Rola parlamentów narodowych w kontrolowaniu pomocniczości stanowi, jak zauważają Ani Matei i Adrian Stelian Dumitru³⁴, jeden z głównych wkładów debaty konstytucyjnej wokół definicji europejskiego modelu politycznego.

W zasadzie włączenie ich w unijny proces prawotwórczy w ramach mechanizmu wczesnego ostrzegania ma potencjał do wzmocnienia demokratycznego charakteru Unii. Może również „rozwinąć kooperatywny charakter federalizmu europejskiego poprzez udział państw członkowskich nie tylko na szczeblu rządowym, ale także parlamentarnym”³⁵. Stało się tak, ponieważ istniało powszechne przekonanie, że pomocniczość jest niezbędna do legitymacji demokratycznej UE. Równocześnie uznano za słuszne, że rolę jej strażnika należy powierzyć parlamentom narodowym³⁶. Parlamente narodowe, które wraz z przyjęciem traktatu z Maastricht utraciły część swych uprawnień ustawodawczych, poprzez kompetencje w zakresie kontroli realizacji zasady pomocniczości miały uzyskać pewną rekompensatę. Parlamente stanowią przestrzeń dla debaty publicznej, stąd też mogły stać się właściwym miejscem do dyskusji nad kwestiami dotyczącymi UE i ich wpływem na państwa członkowskie. Ponadto mogą one przyczynić się do zwiększenia przejrzystości procesów politycznych UE³⁷. Założenie to jednak też może być błędne, ze względu na i tak duże obciążenie parlamentarzystów w kwestiach krajowych, dlatego też nie dokonują oni szerokiej analizy projektów unijnych. Nie są one ich pierwszym przedmiotem zainteresowania³⁸.

Podsumowując ten fragment rozważań, można zastanowić się, czy faktycznie jest tak, jak twierdzą Michael Longo i Philomena Murray, że

32 A. Cygan, *Participation by national parliaments...*, s. 423.

33 Deklaracja z Laeken w sprawie przyszłości Europy z dnia 15 grudnia 2001 r.

34 A. Matei, A.S. Dumitru, *The Subsidiarity Principle and National Parliaments Role: From Formal Need to Real Use of Powers*, „Administrative Sciences” 2020, nr 24, s. 5.

35 *Ibidem*.

36 J. Peters, *National Parliaments and Subsidiarity: Think Twice*, „European Constitutional Law Review” 2005, nr 1, s. 68–69; T. Jaroszyński, *National Parliaments’ Scrutiny...*, s. 96.

37 K. Auel, *Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs*, „European Law Journal” 2007, nr 4, s. 487, 498; T. Jaroszyński, *National Parliaments’ Scrutiny...*, s. 96.

38 T. Jaroszyński, *National Parliaments’ Scrutiny...*, s. 97.

Unia podejmuje znaczne wysiłki dla utrzymania swej legitymacji demokratycznej, będąc systemem, który „nieustannie musi usprawiedliwiać się przed obywatelami”, wprowadzając nowe środki legitymacji, „walcząc o akceptację w obliczu braku poparcia społecznego”³⁹.

Myślę, że odpowiedzią na to pytanie może być przeprowadzona poniżej analiza faktycznego udziału parlamentów narodowych w powstawaniu prawodawstwa unijnego, wynikająca z kompetencji przyznanych im przez traktat z Lizbony.

Nowa rola parlamentów narodowych

Traktat lizboński, jak wspomniano, przyznał parlamentom narodowym większą rolę w procesie decyzyjnym. Traktat o Unii Europejskiej stanowi obecnie, że parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do dobrego funkcjonowania Unii.

Jednakże jeszcze przed początkiem lat 90. XX w. parlamenty narodowe oficjalnie nie były uznawane w systemie instytucjonalnym UE⁴⁰. Ich rola sprowadzała się jedynie do ratyfikacji, do pociągania do odpowiedzialności ministrów władzy wykonawczej podczas negocjowania dyrektyw w Radzie, jak i do transpozycji dyrektyw do prawa krajowego w ramach swych uprawnień ustawodawczych⁴¹. Przy czym role te wynikają z regulacji konstytucyjnej państw członkowskich (stąd mogą pomiędzy nimi istnieć różnice) i żadna z tych ról nie została ani stworzona, ani uregulowana przez traktaty.

Sytuacja parlamentów narodowych uległa zmianie wraz z przyjęciem traktatu z Lizbony. Traktat lizboński uznał parlamenty narodowe za integralną część Unii, która jest oparta na demokracji przedstawicielskiej (art. 10 TUE). Istotne stało się włączenie zmienionego Protokołu nr 1 w sprawie parlamentów narodowych, na podstawie którego rozszerzono ich prawa do bezpośredniego otrzymywania dokumentów UE. Ważną zmianą było także przyjęcie art. 12 TUE, w którym podkreślono aktywną rolę parlamentów narodowych w dobrym funkcjonowaniu UE, co realizuje się także poprzez Protokół nr 2 w sprawie stosowania

39 M. Longo, P. Murray, *No Ode to Joy?...*, s. 667, 686.

40 H. Wallace, Ch. Reh, *An Institutional Anatomy and Five Policy Modes*, [w:] *Policy-Making in the European Union*, red. H. Wallace, M.A. Pollack, A.R. Young, Oxford 2017, s. 45–66.

41 P. Kiiver, *The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: Analysis, observations and practical recommendations*, „ERA Forum” 2012, nr 4, s. 536.

zasady pomocniczości i proporcjonalności. Parlamenty czynią to nie tylko poprzez udział w mechanizmie wczesnego ostrzegania, ale także w mechanizmach oceny polityk w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, rewizji traktatów i współpracy międzyparlamentarnej z Parlamentem Europejskim⁴². W art. 12 TUE znajdują się również odniesienia do prawa do informacji parlamentów narodowych, dzięki któremu mogą one monitorować zasadę pomocniczości, ale także do ich udziału w procedurach zmiany traktatu, kontroli w dziedzinach wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz możliwości współpracy pomiędzy nimi, jak i z Parlamentem Europejskim.

Natomiast na podstawie wspomnianego Protokołu nr 1 w sprawie parlamentów narodowych przyznano im rozszerzone prawo do otrzymywania różnych dokumentów bezpośrednio od Komisji lub innej instytucji źródłowej. W protokole tym przewidziano także obowiązek dostarczenia projektów aktów prawodawczych (co stanowi niezbędny warunek do monitorowania pomocniczości), rocznego programu legislacyjnego, porządków obrad Rady i protokołów, jak również rocznego sprawozdania Trybunału Obrachunkowego. Istotne jest także to, że w Protokole nr 1 wydłużono termin do dostarczenia wskazanych informacji bezpośrednio parlamentom z 6 tygodni (o których stanowił protokół amsterdamski) do 8. Poprzez te rozwiązania parlamenty narodowe zyskały udział w prawodawstwie unijnym (jakkolwiek byłaby oceniana jego efektywność, o czym niżej).

Uznaje się, że przyjęcie możliwości, jakie daje parlamentom narodowym Protokół nr 2, jest najważniejszym z momentów w ich relacjach z UE. W doktrynie uważa się, że wynika to z trzech powodów: dzięki udziałowi parlamentów narodowych i kontroli stosowania zasady pomocniczości prawodawstwo jest przyjmowane na odpowiednim poziomie sprawowania rządów, ponadto oczekuje się, że aby skuteczność stosowania Protokołu nr 2 była wyższa, parlamenty szerzej będą brały udział w dialogu politycznym oraz, jak podkreśla Adam Cygan, „uznanie parlamentów narodowych za strażników kompetencji potwierdza obecność i znaczenie państwa narodowego w integracji UE”⁴³.

Włączenie parlamentów narodowych oceniane jest jako najważniejsza innowacja polityczna związana z europejskim systemem instytucjonalnym.

42 I. Cooper, *National parliaments in the democratic politics of the EU: the subsidiarity early warning mechanism, 2009–2017*, „Comparative European Politics” 2019, nr 6, s. 921.

43 A. Cygan, *Participation by national parliaments...*, s. 424.

Powierzono im funkcję kontrolowania wykonywania kompetencji europejskich, a także nadzorowania przekazywania nowych⁴⁴. Przyznanie im tej nowej roli miało teoretycznie nadać prawodawstwu UE wzmocnioną legitymację demokratyczną⁴⁵. Mechanizm wczesnego ostrzegania (EWM) stanowi zatem jedną z najważniejszych innowacji demokratycznych traktatu lizbońskiego. Dzięki niemu parlamenty narodowe uzyskały bezpośrednią rolę w unijnym procesie legislacyjnym. Jak podkreśla Ian Cooper, EWM zawsze miał podwójny cel. Parlamentom narodowym powierzono bowiem pozornie techniczne zadanie przeglądu nowych wniosków ustawodawczych UE co do ich zgodności z zasadą pomocniczości. Ale EWM ma także szerszy cel, który polega na wzmocnieniu legitymacji demokratycznej UE, co ma zostać osiągnięte poprzez szerzy udział parlamentów narodowych w jej procesie legislacyjnym⁴⁶. Do momentu nadania parlamentom narodowym nowych uprawnień przez traktat z Lizbony były one postrzegane jako instytucje, które posiadały demokratyczną legitymację, ale nie miały żadnego zbiorowego wpływu na politykę UE bądź też jedynie niewielki. W EWM pokładano więc nadzieję, że wpłynie pozytywnie na legitymację demokratyczną UE⁴⁷.

Mechanizm wczesnego ostrzegania

Mechanizm wczesnego ostrzegania, jak wspomniano wyżej, dotyczy dokonywanej przez parlamenty narodowe kontroli realizacji zasady pomocniczości. Przy czym podkreślić należy, że EWM, jak zaznacza Philipp Kiiver, nie jest jedynie luźną wymianą opinii między parlamentami narodowymi a Brukselą. Mechanizm wczesnego ostrzegania to prawnie sformalizowane ramy komunikacji, które określają prawa i obowiązki, kryteria dopuszczalności i terminy⁴⁸. Poprzez EWM przyznano parlamentom narodowym centralną rolę w nadzorowaniu zgodności proponowanego prawodawstwa z zasadą pomocniczości⁴⁹.

Wspomniana już wyżej zasada pomocniczości zawarta jest w art. 5 TUE. Zgodnie z art. 5 ust. 3 TUE w dziedzinach polityki, które nie wchodzą w zakres wyłącznej kompetencji Unii (zgodnie z art. 3 TFUE), Unia

44 A. Matei, A.S. Dumitru, *The Subsidiarity Principle...*, s. 4.

45 A. Cygan, *Participation by national parliaments...*, s. 422.

46 I. Cooper, *National parliaments...*, s. 920.

47 *Ibidem*.

48 P. Kiiver, *The conduct of subsidiarity checks...*, s. 539.

49 A. Matei, A.S. Dumitru, *The Subsidiarity Principle...*, s. 3.

działa tylko wtedy i „o ile cele proponowanego działania nie mogą zostać osiągnięte przez Państwa Członkowskie (...) ale ze względu na skalę lub skutki proponowanych działań można je lepiej osiągnąć na poziomie Unii”. Oznacza ona, że w dziedzinach, które nie wchodzą w zakres wyłącznych kompetencji UE, państwa członkowskie powinny podejmować decyzje, chyba że działanie centralne zapewni większą skuteczność porównawczą w osiąganiu określonego (-ych) celu (-ów)⁵⁰. Brak traktatowej definicji zasady pomocniczości powoduje, że jej znaczenie pozostaje przedmiotem dyskusji i rodzi wątpliwości⁵¹. W UE zasada pomocniczości, pomimo braku jej definicji traktatowej, jest uznawana za ogólną zasadę prawa UE, a nawet za jedną z kluczowych zasad konstytucyjnych, określających charakter UE⁵².

Koncepcja pomocniczości nie jest, jak wiadomo, koncepcją nową, stosowaną tak przez doktrynę, jak i polityków⁵³. Aktualny, jak zauważa Tomasz Jaroszyński, pozostaje pogląd wyrażony 25 lat temu, że „pomocniczość jest dziś modną ideą, chociaż jej znaczenie pozostaje niejasne”⁵⁴.

Wskazana treść art. 5 ust. 3 TUE może bowiem sugerować domniemanie sprzeciwu wobec działań UE. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału⁵⁵ prawodawstwo UE jest wymagane, jeżeli spełnia podwójne wymogi konieczności i skuteczności. W doktrynie wymóg ten poddawany jest krytyce, jako zbyt ekspansywny. Przykładowo Derrick Wyatt⁵⁶ proponował, by analizując zasadność działań w oparciu o zasadę pomocniczości, zadać tylko pytanie o to, czy cele proponowanego działania można osiągnąć jedynie poprzez działania UE? Jeżeli nie, wówczas należy podjąć działania na szczeblu krajowym. Zatem gdy parlamenty narodowe stwierdzą, że UE nie powinna działać, jego zdaniem nie ma potrzeby rozważania skuteczności prawodawstwa. Co więcej, nawet jeśli parlamenty uznają, że działania UE są właściwe, powinno to również oznaczać, że uważają one, że środek jest proporcjonalny⁵⁷.

50 A. Follesdal, *The Principle of Subsidiarity as a Constitutional Principle in International Law*, „Jean Monnet Working Paper” 2011, nr 12, s. 6.

51 A. Cygan, *Participation by national parliaments...*, s. 424.

52 N.W. Barber, *The Limited Modesty of Subsidiarity*, „European Law Journal” 2005, nr 3, s. 308, 324; T. Jaroszyński, *National Parliaments’ Scrutiny...*, s. 95.

53 E. Carbonara, B. Luppi, F. Parisi, *Self-Defeating Subsidiarity...*, s. 744.

54 T. Jaroszyński, *National Parliaments’ Scrutiny...*, s. 93.

55 Wyrok TS z dnia 8 czerwca 2010 r., C-58/08, *Vodafone Ltd i in.*, ECLI:EU:C:2010:321.

56 D. Wyatt, *Could a ‘yellow card’ for national parliaments strengthen judicial as well as political policing of subsidiarity*, „Croatian Yearbook of European Law and Policy” 2006, s. 5; A. Cygan, *Participation by national parliaments...*, s. 424.

57 A. Cygan, *Participation by national parliaments...*, s. 425.

Istnieją jednak i stanowiska przeciwne, uznające, że pomocniczość oraz szersza rola parlamentów narodowych może stanowić hamulec dla rozszerzenia kompetencji UE. Wydaje się jednak, że głosy te nie są słuszne. Stanowi ona raczej jednak podstawę prawną do ustalenia potrzeby rozszerzenia kompetencji, wówczas gdy działania państw mogły być w danym obszarze niewystarczające, a oczekiwane skutki nie mogą zostać osiągnięte w sposób zadowalający za pomocą środków państwowych⁵⁸.

Mechanizm wczesnego ostrzegania dał parlamentom narodowym możliwość kontroli zgodności projektów ustawodawczych UE z zasadą pomocniczości w obszarach, które nie należą do wyłącznych kompetencji UE. Wprowadzenie mechanizmu wczesnego ostrzegania miało stać się rozwiązaniem kompromisowym. Dano bowiem parlamentom narodowym możliwość wpływu na politykę UE, a sama Unia miała, dzięki ich zaangażowaniu, zyskać narzędzie do zniwelowania istniejącego w niej deficytu demokratycznego, jako że parlamenty narodowe postrzegane były jako cieszące się legitymacją demokratyczną. Zwiększono więc rolę parlamentów bez zmian struktury instytucjonalnej i obciążania procedury ustawodawczej⁵⁹.

Przyjęcie mechanizmu wczesnego ostrzegania o pomocniczości (EWM) daje każdemu parlamentowi narodowemu możliwość dokonania oceny, czy wniosek ustawodawczy złożony przez Komisję narusza zasadę pomocniczości⁶⁰. Komisja musi przysyłać wszystkie wnioski ustawodawcze parlamentom narodowym w tym samym czasie, co instytucjom Unii. Parlamente narodowe muszą również otrzymywać rezolucje legislacyjne Parlamentu Europejskiego i stanowiska przyjęte przez Radę. Zasada pomocniczości ma ogólne zastosowanie do działań UE w obszarach o kompetencjach niewyłącznych, sama EWM obejmuje wyłącznie projekty aktów ustawodawczych (wyłączając akty delegowane i wykonawcze). Parlamente narodowe mogą jednak zgłaszać obawy dotyczące realizacji zasady pomocniczości w odniesieniu do wniosku ustawodawczego, który przewiduje przekazanie Komisji uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych i wykonawczych, co czyniły w przeszłości⁶¹.

58 I.G. Bărbulescu, *Noua Europă: Identitate și model european* [The New Europe: Identity and European Model], București 2015, s. 242, podaje za: A. Matei, A.S. Dumitru, *The Subsidiarity Principle...*, s. 7.

59 T. Jaroszyński, *National Parliaments' Scrutiny...*, s. 97.

60 A. Cygan, *The parliamentarisation of EU decision-making? The impact of the Treaty of Lisbon on national parliaments*, „European Law Review” 2011, nr 4, s. 486–487.

61 L. Tilindyte, *Subsidiarity: Mechanisms for Monitoring Compliance*, Brussels 2018.

Każdy parlament narodowy dysponuje dwoma głosami. W dwuizbowych systemach parlamentarnych każda z dwóch izb dysponuje jednym głosem, a każda izba jest uprawniona do samodzielnego wydawania uzasadnionych opinii⁶². W sytuacji gdy 1/3 zgromadzeń (parlamentów) dojdzie do wniosku, że działania na szczeblu UE wychodzą poza jej uprawnienia (nie są zgodne z zasadą pomocniczości), uruchamiają one procedurę tzw. „żółtej kartki”. W takiej sytuacji Komisja jest zobowiązana do przedstawienia dalszego uzasadnienia.

Próg ten jest niższy i wynosi 1/4, jeżeli projekt wniosku ustawodawczego przedłożony jest na podstawie art. 76 TFUE. Komisja (najczęściej) ma prawo do zmiany, utrzymania lub wycofania wniosku; jeżeli zdecyduje się na jego utrzymanie, musi przedstawić uzasadnienie. Komisja nie jest jednak zobowiązana do wycofania wniosku ustawodawczego. Natomiast ma obowiązek dokładnego uzasadnienia, dlatego nie doszło do naruszenia zasady pomocniczości oraz wyjaśnienia, jaka jest wartość dodana wniosku i dlaczego istnieje konieczność jego przyjęcia. Jeżeli w procedurze ustawodawczej zwykła większość parlamentów narodowych uzna, że projekt wniosku ustawodawczego nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, projekt musi zostać ponownie przeanalizowany przez Komisję, co skutkuje „pomarańczową kartką”. Wskutek dokonanego przeglądu Komisja może podjąć decyzję o utrzymaniu, zmianie lub wycofaniu wniosku. Utrzymując wniosek, Komisja musi uzasadnić swoje stanowisko. Przed zakończeniem pierwszego czytania Parlament Europejski i Rada muszą następnie rozważyć, czy wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości. Jeżeli Parlament zwykłą większością głosów swoich członków lub Rada większością 55% swoich członków uznają, że wniosek nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, zostaje on odrzucony. Odrzucenie projektu wniosku przez Radę lub Parlament nie budzi kontrowersji, w sytuacji gdy większość krajowych organów ustawodawczych wyraża zaniepokojenie przestrzeganiem zasady pomocniczości, a ich stanowisko nie zostało wysłuchane przez Komisję. Parlamente narodowe nie mają uprawnień do skutecznego zawetowania wniosku poprzez wydanie „czerwonej kartki”. Takie uprawnienie spoczywa wyłącznie na prawodawcy UE.

Największą trudnością w funkcjonowaniu protokołu nr 2 i zawartej w nim możliwości, jaką parlamentom narodowym dają procedury żółtej i pomarańczowej kartki, jest konieczność istnienia pomiędzy nimi konsensusu. Możliwość wywarcia wpływu na instytucje UE warunkowane

62 O. Rozenberg, *The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges*, Brussels 2017, s. 17.

jest skutecznym stosowaniem wskazanych mechanizmów. Jak jednak zauważa Adam Cygan, wymogi proceduralne Protokołu nr 2 tego konsensusu nie zakładają ani nie gwarantują⁶³.

Problemem jest również zakres kontroli. Nie ma jednego stanowiska wśród parlamentów narodowych co do tego, czy zadaniem parlamentów narodowych jest jedynie sprawdzenie, czy środek ustawodawczy ma być podjęty na poziomie unijnym czy krajowym, czy należy uwzględnić zasadę proporcjonalności, a także czy podstawa prawna wniosku została zastosowana poprawnie. Interpretując wąsko, mechanizm ten ograniczony jest do materialnego i proceduralnego wymiaru, nie odnosząc się do treści projektu, proporcjonalności ani jego podstawy prawnej⁶⁴. W szerokim podejściu mechanizm wczesnego ostrzeżenia ma na celu „ochronę reprezentatywnej przestrzeni politycznej na szczeblu krajowym i krajowych tożsamości konstytucyjnych”⁶⁵. Wydaje się, że jedynie ta szeroka interpretacja może być oceniana jako narzędzie, dzięki któremu UE w drodze mechanizmu wczesnego ostrzegania może osiągnąć skutek w postaci zniwelowania istniejącego deficytu demokratycznego. Tak też twierdzi Tomasz Jaroszyński⁶⁶, który uważa, że to szersze rozumienie zasady pomocniczości jest bardziej pragmatyczne oraz może przynieść pozytywne „skutki uboczne”, o których mowa wyżej. Parlamenty narodowe są oczywiście zobowiązane do przestrzegania traktatów UE, ale – jako organy polityczne – mają swobodę ich interpretacji⁶⁷.

Jak dotąd, monitorowanie pomocniczości na mocy Protokołu nr 2 doprowadziło do wykorzystania procedury „żółtej kartki” jedynie trzykrotnie. Po raz pierwszy próg 1/3 głosów został osiągnięty w przypadku wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych (Monti II)⁶⁸. Komisja nie stwierdziła naruszenia zasady pomocniczości, jednak biorąc pod uwagę opinie

63 A. Cygan, *Participation by national parliaments...*, s. 428.

64 F. Fabbrini, K. Granat, „Yellow Card, But No Foul”: *The Role of the National Parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for an EU Regulation on the Right to Strike*, „Common Market Law Review” 2013, nr 1, s. 120–125; T. Jaroszyński, *National Parliaments’ Scrutiny...*, s. 97.

65 M. Goldoni, *The Early Warning System and the Monti II Regulation: The Case for a Political Interpretation*, „European Constitutional Law Review” 2014, nr 1, s. 101.

66 T. Jaroszyński, *National Parliaments’ Scrutiny...*, s. 98.

67 *Ibidem*.

68 Wniosek dotyczący Rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, Bruksela, 21.3.2012 r., COM(2012) 130 final 2012/0064 (APP).

Parlamentu Europejskiego i Rady, uznała że wniosek ten ma małe szanse na uzyskanie poparcia politycznego, dlatego też postanowiła o wycofaniu wniosku. Po raz drugi procedurę tę zastosowano w 2013 r. w odniesieniu do wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego Prokuraturę Europejską⁶⁹. Po dokonaniu analizy uzasadnionych opinii Komisja uznała, że wniosek ten jest zgodny z zasadą pomocniczości i postanowiła o jego podtrzymaniu⁷⁰. Trzeci raz procedura „żółtej kartki” zastosowana została w maju 2016 r. Wówczas 14 izb parlamentarnych w 11 krajach UE sprzeciwiło się zaproponowanemu przez Komisję przeglądowi dyrektywy o delegowaniu pracowników⁷¹. Komisja, podtrzymując swoje stanowisko, stwierdziła, że wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości⁷².

Patrząc obiektywnie na skuteczność EWM, można mówić o jego niewielkim sukcesie. Różna jest również aktywność parlamentów narodowych. Najbardziej aktywny jest szwedzki Rikstag, natomiast aż 6 krajowych izb parlamentarnych w 5 krajach nie wykazało się żadną aktywnością⁷³. W pierwszym okresie Riksdag był również liderem, a pozostałe izby wykazały się różnym stopniem zaangażowania w ten mechanizm⁷⁴.

Słabość wpływu parlamentów narodowych jest zwłaszcza zauważalna, gdy regulacja unijna dotyczy rynku wewnętrznego. W tym aspekcie można zauważyć konsekwentną linię orzeczniczą Trybunału, który orzekał, że w sytuacji gdy uzna się za konieczne przyjęcie wspólnych zasad regulujących rynek wewnętrzny, może to zostać osiągnięte jedynie poprzez działanie na poziomie unijnym. Takie stanowisko prawodawcy

69 Wniosek dotyczący Rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Bruksela, 17.7.2013 r., COM(2013) 534 final 2013/0255 (APP).

70 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i parlamentów narodowych w sprawie przeglądu wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej w odniesieniu do zasady pomocniczości, zgodnie z protokołem nr 2, Bruksela, 27.11.2013 r., COM(2013) 851 final.

71 Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Strasburg, 8.3.2016 r., COM(2016) 128 final 2016/0070 (COD).

72 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i parlamentów narodowych w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę o delegowaniu pracowników, w odniesieniu do zasady pomocniczości, zgodnie z protokołem nr 2 Bruksela, 20.7.2016 r., COM(2016) 505 final.

73 Parlamenti narodowe Belgii, Cypru, Finlandii, Grecji i Słowenii.

74 K. Granat, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order. The Role of National Parliaments in the Early Warning System*, London 2018, s. 118; T. Jaroszyński, *National Parliaments' Scrutiny...*, s. 104.

unijnego, ale i Trybunału, wydaje się, że powoduje (na pewno w obszarze wspólnego rynku) niechęć ze strony państw członkowskich do podejmowania prób weryfikacji zasady pomocniczości, uznając argument wyższej skuteczności działań na poziomie unijnym. Stąd też można stwierdzić, że powodem tylko trzech żółtych kartek jest, jak słusznie podsumowuje Adam Cygan⁷⁵, nie to, że prawo UE jest niemalże zawsze zgodne z zasadą pomocniczości, ale raczej to, że parlamenty narodowe stwierdziły, że działanie protokołu nr 2 ma dość ograniczony wymiar. Należy jednak zauważyć, że często w uzasadnieniu Komisji dla działań prawodawczych brak wystarczającej argumentacji ilościowej i jakościowej. Można mieć zatem wątpliwość, czy działania UE we wskazanym obszarze nie są zbyt ekstensywne i czy pozostają w zgodzie z zasadą proporcjonalności (art. 5 TUE).

Ta niska efektywność EWM spowodowała, że próbowano zmienić zakres wpływu parlamentów narodowych na unijne prawodawstwo. Jednak w trakcie prac Grupa robocza IV Konwentu Przyszłości Europy (*Working Group IV of the Convention of the Future of Europe*) odrzuciła możliwość ograniczania przez parlamenty narodowe unijnego procesu legislacyjnego, uznając to rozwiązanie za niezgodne z demokracją i równowagą instytucjonalną⁷⁶. Kwestia ta powróciła jako żądanie Wielkiej Brytanii w ramach „renegocjacji” przedreferendalnej. Procedura ta dałaby parlamentom narodowym możliwość zablokowania projektów aktów prawnych UE. Przewodniczący Rady Europejskiej w lutym 2016 r. przedstawił propozycję, która miałaby zwiększyć skuteczność EWM. Zakładała ona, że 55% parlamentów narodowych mogłoby zakwestionować projekt aktu ustawodawczego; następnie byłby on omawiany w Radzie UE, która zaprzestałaby rozpatrywania danego projektu aktu ustawodawczego, chyba że projekt zostałby zmieniony w celu uwzględnienia obaw parlamentów narodowych dotyczących pomocniczości⁷⁷. Po wyniku referendum w sprawie brexitu w Wielkiej Brytanii propozycja wprowadzenia „czerwonej kartki” nie miała już szerszego wsparcia, chociaż nie zniknęła całkowicie z agendy politycznej (znalazła się np. w nocie podsumowującej sesję plenarną COSAC w listopadzie 2016 r., przygotowanej przez parlament prezydencji słowackiej)⁷⁸.

75 A. Cygan, *Participation by national parliaments...*, s. 430.

76 Final report of Working Group IV on the role of national parliaments, Brussels, 22 October 2002, CONV 353/02.

77 A. Cygan, *Participation by national parliaments...*, s. 431.

78 A. Cygan, *Participation by national parliaments...*, s. 432.

Pozostałe formy udziału parlamentów narodowych

Oprócz realizacji Protokołu nr 2 poprzez EWM wkład parlamentów narodowych przejawia się również poprzez kontrolę polityczną i legislacyjną, także przez możliwości, jakie daje monitorowanie zasady pomocniczości. Należy wskazać także na lepszą współpracę pomiędzy nimi na forach takich jak Konferencja Komisji Parlamentów Narodowych do Spraw Europejskich (COSAC)⁷⁹.

Można stwierdzić, że protokoły nr 1 i 2 odniosły niejako (oprócz ich literalnych założeń) „pośredni” sukces. Parlamenty narodowe ośmieliły się występować w bardziej aktywnej roli na unijnej arenie, uczestnicząc w jej polityce i procesach legislacyjnych. Natomiast stosowanie tych protokołów przez parlamenty narodowe jak dotąd nie sprawiło, że działają one wspólnie dla osiągnięcia konsensusu. Można jednak uznać, że protokoły stały się inspiracją dla szerszego dialogu⁸⁰.

W tym kontekście należy wspomnieć o tzw. inicjatywie Barroso, który był inicjatorem szerszego udziału parlamentów narodowych, zanim przyjęto rozwiązania protokołu nr 1 i 2 do traktatu z Lizbony. Udział parlamentów narodowych w tworzeniu prawodawstwa unijnego był przedmiotem dyskusji w trakcie prac nad tym traktatem. Komisja w komunikacie do PE i Rady – Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach⁸¹, odnotowanym w konkluzjach Rady Europejskiej w czerwcu 2006 r., przedłożyła parlamentom narodowym propozycję ściślejszej współpracy. Skutkiem czego od 1 września 2006 r. parlamentom zaczęto przysyłać projekty aktów prawnych, jak i dokumenty konsultacyjne Komisji. Dzięki temu zyskały one możliwość przekazywania opinii i uwag poza tymi, które dotyczą pomocniczości i proporcjonalności, a dotyczącymi *meritum* projektu. Komisja zaś przyjęła zasadę indywidualnego udzielania odpowiedzi. Dialog ten nosi nazwę dialogu politycznego.

Ten dialog polityczny od początku odnosił sukces⁸². Po raz pierwszy bowiem, co stanowi znaczące osiągnięcie tej inicjatywy, parlamentom

79 Konferencja Komisji do Spraw Europejskich parlamentów narodowych, założona w 1989 r., znana jest pod akronimem COSAC od francuskiego tytułu (*Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires*). COSAC zbiera się dwa razy w roku w państwie członkowskim sprawującym prezydencję w Radzie.

80 A. Cygan, *Participation by national parliaments...*, s. 433.

81 COM(2006) 211.

82 D. Jančić, *The Barroso initiative: window dressing or democratic boost?*, „Utrecht Law Review” 2012, nr 1, s. 78.

narodowym zaczęto przekazywać nie tylko wszystkie wnioski ustawodawcze, lecz również polityczne dokumenty konsultacyjne. Jak zauważa Adam Cygan, z uwagi na to, że otrzymywane przez parlamenty narodowe wskazane wyżej dokumenty (poza wnioskami ustawodawczymi, a zatem poza zakresem EWM) pozwoliły im niejako przejść na „wyższy etap”, dając możliwość poinformowania Komisji o swoich priorytetach w zakresie wniosków dotyczących polityki UE⁸³. Dialog polityczny z Komisją zyskał szerszy wymiar tak wertykalny, jak i horyzontalny. Szerszy stał się również dialog pomiędzy parlamentami.

Oceniając łącznie postanowienia traktatu z Lizbony i możliwości, jakie parlamentom narodowym stworzyła inicjatywa Barroso, można stwierdzić, że formalnie ich sytuacja uległa diametralnej zmianie. Z „marginesu procesu decyzyjnego”⁸⁴ znalazły się one w widocznym miejscu ustroju UE, zwłaszcza w obliczu większej rozliczalności, jaką daje uczestnictwo instytucjonalne oraz dialog polityczny. To nie oznacza jednak, że kryzys deficytu demokratycznego został zażegnany. Chociaż narzędzia te istnieją, dialog polityczny można uznać za sukces (parlamenty narodowe bardzo chętnie korzystają z narzędzia, jakie otrzymały w ramach tzw. inicjatywy Barroso⁸⁵), to nadal realizacja EWM pozostawia wiele do życzenia. W najbliższym czasie sytuacja ta raczej nie ulegnie zmianie, nie ma bowiem woli politycznej do wprowadzenia reform EWM i nadal pozostaje ono narzędziem jednak marginalnym.

Mówiąc o formach udziału parlamentów narodowych, należy jednak również odnieść się do poglądu Pietera de Wilde i Tapio Raunio⁸⁶, którzy postrzegają ich rolę w prawodawstwie unijnym w zupełnie odmienny sposób, krytykując konstrukcję EWM i działania podejmowane w jej ramach przez parlamenty narodowe. Krytyka przeprowadzona przez tych autorów osadzona jest w normatywnej perspektywie demokracji parlamentarnej z jednej strony oraz w ocenie stanu UE z drugiej. Ich zdaniem skierowanie działalności parlamentów narodowych i skupienie ich uwagi na EWM powoduje, że zaczynają one zaniedbywać swoje podstawowe funkcje: kontroli rządów oraz relacji z obywatelami poprzez zapewnienie areny dla debaty publicznej.

Patrząc na określone wyżej funkcje parlamentów narodowych oraz porównując je z EWM, jak podkreśla Pieter de Wilde, nie można

83 A. Cygan, *Participation by national parliaments...*, s. 432.

84 *Ibidem*.

85 Od 2006 r. parlamenty narodowe wydały w ramach tzw. inicjatywy Barroso ponad 4000 pisemnych opinii.

86 P. de Wilde, T. Raunio, *Redirecting national parliaments: Setting priorities for involvement in EU affairs*, „Comparative European Politics” 2018, nr 2, s. 310–329.

powiedzieć, że mechanizm ten spełnia wspomniane funkcje. Nie został zaprojektowany dla ułatwienia pociągnięcia do odpowiedzialności władzy wykonawczej lub dla powiązania parlamentów lub UE z obywatelami. Mechanizm wczesnego ostrzegania został stworzony przede wszystkim dla nadania legitymacji europejskiemu sprawowaniu rządów”. Powołując się na Bertholda Rittbergera⁸⁷, był to „logiczny i powszechnie akceptowany argument, że instytucje polityczne, które według nich najbardziej ucierpiały z powodu coraz większej liczby transferów suwerenności na szczebel europejski [parlamenty narodowe] powinny mieć prawo do wypowiedzenia się w sprawie stosowania zasady pomocniczości, powstrzymując – jeśli to konieczne – hamowanie przywłaszczania kompetencji w zakresie kształtowania polityki przez Komisję”.

Udział niektórych parlamentów narodowych w EWM bywa niekiedy zupełnie sporadyczny. Nie wykazują one również szerszego zaangażowania w innych formach uczestnictwa w polityce UE. Nawet jednak w parlamentach, które wykazują szerokie zaangażowanie, jak w Danii czy Finlandii, czas poświęcany na kontrolę pomocniczości, mógłby być poświęcony na inne sprawy wynikające z członkostwa w UE. Należy mieć również na względzie to, że często parlamenty narodowe, ustalając priorytety swych działań, dają pierwszeństwo sprawom krajowym. W większości przypadków więc i dla większości polityków krajowych „polityka wewnętrzna” wyprzedza sprawy UE. Jak zauważają Pieter de Wilde i Tapio Raunio, w żadnym parlamencie wszystkie sprawy europejskie nie są poddawane jednakowo starannej kontroli komisji zajmujących się sprawami UE czy też debatom parlamentarnym. To oznaczałoby, że powierzenie parlamentom narodowym roli podmiotu, który służy niwelowaniu deficytu demokratycznego UE, pozostaje iluzoryczne. Równocześnie jednak cytowani autorzy podkreślają potrzebę nadzoru parlamentarnego nad Radą Europejską i działaniami UE w obszarze gospodarki. Ich zdaniem, jeżeli parlamenty narodowe chcą wykonywać swoje funkcje polegające na kontrolowaniu rządu i skutecznym komunikowaniu się z obywatelami w sprawach UE, powinny kierować swoje główne działania na kwestie rozstrzygnięte w Radzie Europejskiej.

Ich zdaniem parlamenty narodowe mogą najlepiej przyczynić się do demokracji europejskiej, „robiąc w polityce europejskiej dokładnie to, co robią w polityce wewnętrznej – kontrolując rząd i publicznie debatując nad ważnymi politykami w komisjach i na posiedzeniu plenarnym”⁸⁸.

87 B. Rittberger, *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation-State*, Oxford 2005, s. 192; P. de Wilde, T. Raunio, *Redirecting national parliaments...*, s. 7.

88 P. de Wilde, T. Raunio, *Redirecting national parliaments...*, s. 23.

W opozycji do poglądów Pietera de Wilde pozostaje zupełnie odmiennie stanowisko, zgodnie z którym parlamenty narodowe, dzięki uprawnieniom przyznanych przez traktat z Lizbony, stały się „trzecią izbą” biorącą udział w tworzeniu unijnego prawodawstwa⁸⁹.

„Trzecia izba”

Włączenie parlamentów narodowych jest jedną z największych innowacji politycznych w UE. Posiadają one funkcję kontrolowania wykonywania kompetencji europejskich oraz nadzorowania przekazywania nowych.

Wprowadzenie EWM miało odnieść skutek w postaci zwiększenia kontroli demokratycznej UE, jak i zwiększyć jej legitymację⁹⁰. Zakładano nawet, że dzięki wykorzystaniu tego mechanizmu parlamenty narodowe staną się „wirtualną trzecią izbą” w ramach unijnego systemu demokracji przedstawicielskiej, obok Rady i Parlamentu Europejskiego. Miały pełnić funkcję izby na szczeblu UE bez spotykania się w tym samym miejscu⁹¹. Zdaniem Iana Coopera efektywne funkcjonowanie EWM miałyby więc potencjał do wzmocnienia legitymacji demokratycznej UE „poprzez zapewnienie trzeciego kanału reprezentacji łączącego obywatela z UE, który w efekcie miałyby »trójizbowy« system reprezentacji rządów UE (Rada), obywateli (PE) i narodów (parlamenty narodowe)”⁹². Co w zasadzie pozostaje w zgodzie z koncepcją UE jako demokracji wielopoziomowej⁹³.

Pieter de Wilde i Tapio Raunio⁹⁴ zawężają możliwość uznania takiej roli parlamentów narodowych tylko do sytuacji, w których uruchomiona procedura „żółtej kartki” odnosi sukces, czyli wówczas, gdy osiągnięty jest wymagany próg (jak w przypadku rozporządzenia Monti II, Prokuratury Europejskiej oraz pracowników delegowanych). W takiej sytuacji jedynie, ich zdaniem, można uznać je za „wirtualną trzecią izbę”. Działają one wtedy wspólnie, aby zapobiec wejściu wniosków ustawodawczych w życie.

89 I. Cooper, *Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union*, „Journal of European Integration” 2013, nr 5, s. 531–546.

90 I. Cooper, *National parliaments...*, s. 9.

91 *Ibidem*.

92 I. Cooper, *Bicameral or Tricameral?...*, s. 531–546; A. Matei, A.S. Dumitru, *The Subsidiarity Principle...*, s. 5.

93 *Ibidem*.

94 P. de Wilde, T. Raunio, *Redirecting national parliaments...*, s. 9.

Uznanie parlamentów narodowych za „trzecią izbę” było krytykowane. Pojawiły się argumenty przemawiające za tym, że pomimo istniejącego deficytu demokratycznego w UE nie można uznać parlamentów narodowych za trzecią izbę w ramach unijnej demokracji przedstawicielskiej, bowiem zacierałoby to istniejące linie reprezentacji i odpowiedzialności, w ramach których państwa członkowskie na szczeblu UE są reprezentowane tylko przez rządy krajowe⁹⁵.

Ponadto w sytuacji, w której parlament narodowy zajmowałby niezależne stanowisko w sprawie konfliktu pomiędzy rządem a UE, mogłoby to doprowadzić do podważenia demokracji na szczeblu krajowym⁹⁶. Uważa się również, że szersze zaangażowanie parlamentów narodowych w EWM może spowodować niekorzystną dla państwa członkowskiego sytuację, w której odwrócona zostaje ich uwaga od zasadniczej roli, jaką jest kontrolowanie postępowania ich rządów w sprawach UE⁹⁷. Eric Miklin z kolei twierdzi przeciwnie, że wczesne zaangażowanie parlamentów narodowych w EWM, włączając je szerzej w kwestie UE, czyni ich działania bardziej skutecznymi w nadzorowaniu działań, które wykraczają poza kwestie pomocniczości⁹⁸.

Podnoszone były także głosy, że traktowanie parlamentów narodowych jako „trzeciej izby” nie spowoduje zniwelowania istniejącego w UE deficytu demokratycznego, a przyniesie niekorzystny skutek w postaci spowolnienia i tak skomplikowanego już procesu decyzyjnego. Nie bez znaczenia jest również to, że nie wszystkie parlamenty w równym stopniu są zainteresowane polityką europejską⁹⁹.

Konkluzje

Dokonując przeglądu realizacji mechanizmu wczesnego ostrzegania, można zauważyć zaangażowanie parlamentów narodowych, które wykracza poza zwykłą kontrolę pomocniczości. Istotne jest bowiem to, że parlamenty narodowe biorą udział w unijnym procesie prawotwórczym,

95 I. Cooper, *National parliaments...*, s. 921.

96 T. Raunio, *National legislatures in the EU constitutional treaty*, [w:] *National Parliaments within the Enlarged European Union: From 'Victims' of Integration to Competitive Actors*, red. J. O'Brennan, T. Raunio, London 2007, s. 79–92.

97 P. de Wilde, T. Raunio, *Redirecting national parliaments...*, s. 7.

98 E. Miklin, *Beyond subsidiarity: The indirect effect of the Early Warning System on national parliamentary scrutiny in European Union affairs*, „Journal of European Public Policy” 2017, nr 3, s. 366–385; I. Cooper, *National parliaments...*, s. 921.

99 A. Matei, A.S. Dumitru, *The Subsidiarity Principle...*, s. 5; G. Davies, *The post-Laken division of competences*, „European Law Review” 2003, nr 5, s. 686–698.

a ich głos ma znaczenie, nawet jeżeli próg „żółtej kartki” nie zostaje osiągnięty. Niewłaściwym byłoby bowiem mierzenie sukcesu EWM wyłącznie na podstawie tych wyników¹⁰⁰. W przypadku mechanizmu wczesnego ostrzegania jego ocena nie powinna polegać na liczbach, ale na wartości wkładu dostarczanego indywidualnie przez parlamenty narodowe. Jeżeli znaczenie EWM ograniczone byłoby jedynie do wydania „żółtej kartki”, to wówczas, jak zauważa Tomasz Jaroszyński oznaczałoby to, „że w ciągu ostatnich pięciu lat głos parlamentów narodowych miał znaczenie tylko w jednym z prawie 400 projektów aktów ustawodawczych, które zostały im przekazane”¹⁰¹. Nawet jeśli procedura „żółtej kartki” nie może zostać wszczęta ze względu na niewystarczającą liczbę aktywnie uczestniczących państw, nadal istnieje szansa, że wyraźne wskazanie problemu wywoła autorefleksję wśród decydentów i osiągnięty zamierzony cel.

Wartością dodaną mechanizmu wczesnego ostrzegania jest zatem to, że nawet w przypadku niewielkiej skuteczności „kart” parlamentom narodowym udzielany jest głos¹⁰². Mogą więc one zarzucić Komisji niewystarczające uzasadnienie projektu, które w doktrynie uznawane jest samo w sobie za naruszenie zasady pomocniczości, bowiem, jak zauważa Philipp Kiiver¹⁰³, na Komisji spoczywa formalny obowiązek uzasadnienia projektu. Brak zaś uzasadnienia spełniającego wymogi określone w art. 5 Protokołu nr 2 utrudnia, a nawet uniemożliwia ocenę zgodności wniosku z zasadą pomocniczości¹⁰⁴. Jak podkreśla Tomasz Jaroszyński, taki brak „narusza prawo parlamentów narodowych do sprzeciwu, co w dłuższej perspektywie osłabiłoby demokratyczne procesy decyzyjne w UE”¹⁰⁵.

Uzasadnione opinie, przygotowywane przez państwa członkowskie w ramach procedury wczesnego ostrzegania, by mogły być skuteczne, muszą zawierać co najmniej jeden powód wskazujący na bezpośrednie naruszenie zasady pomocniczości *sensu stricto*, która „zakotwicza taką opinię w mechanizmie wczesnego ostrzegania”¹⁰⁶. Brak jednak precyzyjnego wskazania bezpośredniego naruszenia zasady pomocniczości, a jedynie zarzucenie naruszenia zasad przyznania lub proporcjonalności

100 A. Cygan, *Participation by national parliaments...*, s. 422.

101 T. Jaroszyński, *National Parliaments' Scrutiny...*, s. 118.

102 T. Jaroszyński, *National Parliaments' Scrutiny...*, s. 93.

103 P. Kiiver, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, London 2012, s. 100.

104 T. Jaroszyński, *National Parliaments' Scrutiny...*, s. 116.

105 *Ibidem*.

106 T. Jaroszyński, *National Parliaments' Scrutiny...*, s. 117.

nie umniejsza ich wartości, jak i roli parlamentów narodowych, bowiem jak zauważa Marco Goldoni¹⁰⁷, stanowisko takie „może wywołać owocną dyskusję w trakcie procedury ustawodawczej”. Jakkolwiek efektywność EWM nie jest znacząca, to jednak należy podkreślić jej przewagę nad nieformalną inicjatywą Barroso, która może być w każdej chwili zniesiona przez Komisję¹⁰⁸.

Zgłaszane przez parlamenty narodowe uzasadnione opinie, co oczywiste, w głównej mierze dotyczyły problemów istotnych z punktu widzenia państwa zgłaszającego. Jak wskazuje Tomasz Jaroszyński, praktyka jest zrozumiała, „ponieważ kwestie suwerenności, prawa konstytucyjnego lub kompetencji krajowych są znacznie głębiej wpisane w *modus operandi* krajowych organów ustawodawczych niż zajmowanie się niuansami ogólnoeuropejskiego przeglądu”¹⁰⁹. Przy czym celem uzasadnionych opinii nie jest oczywiście uwzględnienie wszelkich problemów konstytucyjnych państwa członkowskiego. Mogą to być jedynie te, wyrażone w sposób znaczący na podstawie klauzuli tożsamości narodowej zawartej w art. 4 ust. 2 TUE¹¹⁰.

W założeniu rola, jaką otrzymały parlamenty narodowe, powinna wzmocnić demokratyczny charakter UE, a także rozwinąć „koope ratywny charakter federalizmu europejskiego poprzez udział państw członkowskich nie tylko na szczeblu rządowym, ale także parlamentarnym”¹¹¹. Sama Unia zaś nie powinna traktować pomocniczości jako hamulca dla rozszerzenia jej kompetencji. Ale jak twierdzi Jordan Gheorghie Bărbulescu, przeciwnie – pomocniczość powinna być rozumiana jako podstawa prawna do ustalenia potrzeby rozszerzenia kompetencji, w sytuacji gdy działania państwa mogą być niewystarczające lub też gdy oczekiwana wielkość i skutki nie mogą być osiągnięte w sposób zadowalający za pomocą środków państwowych¹¹².

Przyjęcie EWM przyczyniło się do wzmocnienia stosunków między parlamentami narodowymi a instytucjami UE, jednak, jak zauważają Ani Matei i Adrian Stelian Dumitru, „ta droga do wielopoziomowej współpracy wydaje się jednak zbyt wąska, aby zaspokoić pragnienie parlamentów narodowych dotyczące lepszego zaangażowania

107 M. Goldoni, *The Early Warning System...*, s. 91.

108 D. Jančić, *The Barroso initiative...*, s. 83.

109 T. Jaroszyński, *National Parliaments' Scrutiny...*, s. 118.

110 *Ibidem*.

111 F.A. Luzárraga, M.G. Llorente, *Europa Viitorului: Tratatul de la Lisabona* [The Future Europe: The Lisbon Treaty], București 2011, podają za: A. Matei, A.S. Dumitru, *The Subsidiarity Principle...*, s. 5.

112 I.G. Bărbulescu, *Noua Europă...*, s. 241–242.

w sprawy UE¹¹³. Jednak równocześnie nie może zejść z pola widzenia, że jakkolwiek skuteczność tej współpracy można różnie ocenić, to można zaobserwować, że dzięki omawianym kompetencjom parlamenty narodowe są obecnie „aktywnymi uczestnikami codziennej polityki legislacyjnej UE”¹¹⁴.

Odpowiedź na pytanie dotyczące EWM i jej wpływu na deficyt demokratyczny jest więc dość trudna, z uwagi na to że jej cel oraz charakter bywa kwestionowany przez świat nauki, ale również przez parlamentarzystów krajowych, którzy, jak pisze Ian Cooper, „nie zgadzają się co do tego, czy mają być »graczami weta« w procesie legislacyjnym UE, czy uczestnikami dialogu politycznego z instytucjami UE”¹¹⁵. Trudno jest też także mówić w tym kontekście o jednym akceptowanym standardzie demokratycznym, według którego mógłby on być mierzony¹¹⁶.

Inaczej sytuację tę ocenia Adam Cygan¹¹⁷, mówiąc o koncepcji nowego deficytu demokracji na szczeblu krajowym. Uważa bowiem, że skuteczność jedynie trzech żółtych kartek w ciągu 10 lat oznacza niezdolność parlamentów narodowych do osiągnięcia w wystraszającym stopniu porozumienia na podstawie Protokołu nr 2 do TFUE i niestosowanie zasady pomocniczości w sposób spójny i jednomyślny. Może być to skutek niezamierzony. Stosowanie jednak protokołu nr 2 wymaga dla swej skuteczności stałej i spójnej horyzontalnej współpracy międzyparlamentarnej. Autor stwierdza wręcz, że optymizm co do konstytucyjnego potencjału Protokołu nr 2 był nieuzasadniony¹¹⁸.

Moim zdaniem można jednak uznać, że legitymacja demokratyczna UE została wzmocniona. Traktat z Lizbony dał bowiem parlamentom narodowym teoretycznie możliwość wpływu na proces legislacyjny UE. Parlamenti mają dwie możliwości działania: mogą działać wspólnie, próbując zablokować ich zdaniem niepożądane prawodawstwo, lub zaangażować się w dialog polityczny z instytucjami UE, aby wprowadzić treść ustawodawstwa krajowego.

Patrząc na fakt, że jak dotąd procedura „żółtej kartki” nie odniosła znaczącego sukcesu, należy stwierdzić, że ten wpływ pozostał

113 A. Matei, A.S. Dumitru, *The Subsidiarity Principle...*, s. 13.

114 *Ibidem*.

115 I. Cooper, *Is the Early Warning Mechanism a legal or a political procedure? Three questions and a typology*, „Working Paper, EUI RSCAS” 2016, nr 18, s. 21.

116 I. Cooper, *National parliaments...*, s. 920.

117 A. Cygan, *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU: The Role of National Parliaments*, Cheltenham 2013.

118 A. Cygan, *Participation by national parliaments...*, s. 431.

minimalny. Liczba uzasadnionych jak dotąd opinii była mniejsza niż liczba wniosków ustawodawczych UE podlegających EWM w tym samym okresie. Zauważyć należy, co podkreśla Ian Cooper¹¹⁹, że większość uzasadnionych opinii koncentrowała się na stosunkowo niewielkiej liczbie wniosków ustawodawczych, w tym na trzech przypadkach, w których osiągnięto próg formalnego uruchomienia EWM („żółta kartka”). W rzeczywistości prawie 1/3 uzasadnionych opinii dotyczyła zaledwie 16 wniosków ustawodawczych.

Formalnie oceniając, skuteczność EWM może rozczarowywać. Jeżeli jednak dokonamy oceny z innego punktu widzenia, jako zapewnienie parlamentom narodowym publicznego forum do kwestionowania wniosków ustawodawczych, wówczas można mówić o pewnym sukcesie (nie oceniając samej efektywności). Przede wszystkim wówczas, gdy przez swoje stanowisko parlamenty narodowe wywarły wpływ na proces legislacyjny, skłaniając Komisję do zmiany wniosku lub zastępując stanowisko Rady lub PE w sposób wpływający na ostateczną wersję przyjętego prawodawstwa¹²⁰. Pamiętać również należy o tym, że udział parlamentów narodowych jest ograniczany przez nadmierne stosowanie „aktów delegowanych” i „aktów wykonawczych”, wówczas bowiem spora część prawodawstwa pozostaje poza ich zakresem oddziaływania, unikając kontroli z ich strony¹²¹.

Oceniając wpływ EWM na demokratyczną legitymację UE, warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt. Nie może być on oceniany tylko w perspektywie określonych w tej procedurze 8 tygodni, ale należy spojrzeć na wpływ EWM na rzeczywiste wyniki legislacyjne UE w wymiarze długoterminowym. Wówczas można zauważyć, że bez wątpienia EWM wpłynął na podjęcie przez parlamenty krajowe aktywnej roli w polityce UE. Co stanowi dowód na to, że EWM wzmocnił, przynajmniej w minimalnym stopniu, legitymację demokratyczną UE.

Konkludując, można stwierdzić, że o ile parlamenty narodowe nie odniosły dużego sukcesu w blokowaniu prawodawstwa, to jednak można mówić o pewnym sukcesie, ponieważ uzyskały one pole do angażowania się w dialog polityczny z instytucjami UE dla wywarcia wpływu na wynik legislacyjny. Przy czym mogło również stać się tak, że zmiany legislacyjne mogłyby wystąpić nawet w braku EWM. Parlamenty narodowe nie są jednak oczywiście kluczowymi uczestnikami w polityce UE.

119 I. Cooper, *National parliaments...*, s. 920.

120 I. Cooper, *National parliaments...*, s. 932.

121 K. Granat, *National Parliaments and the Policing of the Subsidiarity Principle*, Florence 2014, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33889/2014_Granat.pdf?sequence=1 [dostęp: 16.08.2022].

Niemniej dzięki zmianie, jaką przyniósł traktat z Lizbony parlamenty krajowe stopniowo „zintegrowały się z tkanką procesów demokratycznych UE”¹²². Ich wpływ legislacyjny należy ocenić jako niewielki, jednak mechanizm ten wzmocnił legitymację demokratyczną UE.

122 I. Cooper, *National parliaments...*, s. 938.

Bibliografia

Akty prawne

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 326, s. 47).
- Jednolity akt europejski z dnia 28 lipca 1986 r. (Dz.Urz. WE L z 1987 r. Nr 169, s. 1 ze zm.).
- Traktat z Maastricht o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.Urz. WE C Nr 191, s. 1).
- Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C z 2012 r. Nr 326, s. 13).
- Traktat z Amsterdamu z dnia 2 października 1997 r. zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz.Urz. WE C Nr 340, s. 115).
- Traktat z Lizbony z dnia 13 grudnia 2007 r. zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C Nr 306, s. 258).

Dokumenty unijne

- Deklaracja z Laeken w sprawie przyszłości Europy z dnia 15 grudnia 2001 r.
- Final report of Working Group IV on the role of national parliaments, Brussels, 22 October 2002, CONV 353/02.
- Komunikat Komisji do Rady Europejskiej – Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach, COM(2006) 211.
- Wniosek dotyczący Rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, Bruksela, 21.3.2012 r., COM(2012) 130 final 2012/0064 (APP).
- Wniosek dotyczący Rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Bruksela, 17.7.2013 r., COM(2013) 534 final 2013/0255 (APP).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i parlamentów narodowych w sprawie przeglądu wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej w odniesieniu do zasady pomocniczości, zgodnie z protokołem nr 2, Bruksela, 27.11.2013 r., COM(2013) 851 final.
- Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Strasburg, 8.3.2016 r., COM(2016) 128 final 2016/0070 (COD).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i parlamentów narodowych w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę o delegowaniu pracowników, w odniesieniu do zasady pomocniczości, zgodnie z protokołem nr 2 Bruksela, 20.7.2016 r., COM(2016) 505 final.

Orzecznictwo

Wyrok TS z dnia 8 czerwca 2010 r., C-58/08, *Vodafone Ltd i in.*, ECLI:EU:C:2010:321.

Literatura

- Auel Katrin, *Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs*, „European Law Journal” 2007, nr 4.
- Barber Nicholas W., *The Limited Modesty of Subsidiarity*, „European Law Journal” 2005, nr 3.
- Bărbulescu Iordan Gheorghe, *Noua Europă: Identitate si model european* [The New Europe: Identity and European Model], București 2015.
- Bartolini Stefano, *The Nature of the EU Legitimacy Crisis and Institutional Constraints: Defining the Conditions for Politicisation and Partisanship*, [w:] *Rescuing the European Project: EU Legitimacy, Governance and Security*, red. O. Cramme, London 2009.
- Cameron David, *EU Speech at Bloomberg*, Cabinet Office (Londyn, 23 stycznia 2013 r.).
- Carbonara Emanuela, Luppi Barbara, Parisi Francesco, *Self-Defeating Subsidiarity*, „Review of Law & Economics” 2009, nr 1.
- Cools Dries, *A European Account of Justice: Under Pressure of Subsidiarity?*, „Netherlands Journal of Legal Philosophy” 2016, nr 1.
- Cooper Ian, *Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union*, „Journal of European Integration” 2013, nr 5.
- Cooper Ian, *Is the Early Warning Mechanism a legal or a political procedure? Three questions and a typology*, „Working Paper, EUI RSCAS” 2016, nr 18.
- Cooper Ian, *National parliaments in the democratic politics of the EU: the subsidiarity early warning mechanism, 2009–2017*, „Comparative European Politics” 2019, nr 6.
- Crepaz Katharina, *The minority safepack initiative – A european participatory process supporting cultural diversity*, „European Yearbook of Minority Issues” 2020, t. 17.
- Cygan Adam, *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU: The Role of National Parliaments*, Cheltenham 2013.
- Cygan Adam, *Participation by national parliaments in the EU legislative proces*, „ERA Forum” 2021, nr 22.
- Cygan Adam, *The parliamentarisation of EU decision-making? The impact of the Treaty of Lisbon on national parliaments*, „European Law Review” 2011, nr 4.
- Davies Gareth, *The post-Laeken division of competences*, „European Law Review” 2003, nr 5.
- Fabbrini Federico, Granat Katarzyna, „Yellow Card, But No Foul”: *The Role of the National Parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for an EU Regulation on the Right to Strike*, „Common Market Law Review” 2013, nr 1.
- Follesdal Andreas, *The Principle of Subsidiarity as a Constitutional Principle in International Law*, „Jean Monnet Working Paper” 2011, nr 12.
- Goldoni Marco, *The Early Warning System and the Monti II Regulation: The Case for a Political Interpretation*, „European Constitutional Law Review” 2014, nr 1.
- Granat Katarzyna, *National Parliaments and the Policing of the Subsidiarity Principle*, Florence 2014.
- Granat Katarzyna, *The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order. The Role of National Parliaments in the Early Warning System*, London 2018.

- Holzacker Ronald, *Democratic Legitimacy and the European Union*, „Journal of European Integration” 2007, nr 3.
- Jančić Davor, *The Barroso initiative: window dressing or democratic boost?* „Utrecht Law Review” 2012, nr 1.
- Jaroszyński Tomasz, *National Parliaments’ Scrutiny of the Principle of Subsidiarity: Reasoned Opinions 2014–2019*, „European Constitutional Law Review” 2020, nr 1.
- Jaskiernia Jerzy, *Rola parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej po Traktacie z Lizbony i konieczne zmiany w prawie parlamentarnym*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2013, t. IX.
- Jaskiernia Jerzy, *Rozwój instytucjonalny Unii Europejskiej a problem „deficytu demokracji”*, [w:] *Forum Spraw Publicznych, VII Konferencja, Przyszłość Unii Europejskiej, 10 czerwca 2006*, Warszawa 2006.
- Kiiver Philipp, *The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: Analysis, observations and practical recommendations*, „ERA Forum” 2012, nr 4.
- Kiiver Philipp, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, London 2012.
- Kiiver Philipp, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution Building*, Kluwer Law International 2006.
- Longo Michael, Murray Philomena, *No Ode to Joy? Reflections on the European Union’s legitimacy*, „International Politics” 2011, nr 6.
- Luzárraga Francisco Aldecoa, Llorente Mercedes Guinea, *Europa Viitorului: Tratatul de la Lisabona* [The Future Europe: The Lisbon Treaty], București 2011.
- Matei Ani, Dumitru Adrian Stelian, *The Subsidiarity Principle and National Parliaments Role: From Formal Need to Real Use of Powers*, „Administrative Sciences” 2020, nr 24.
- Maurer Andreas, *National parliaments in the European Union architecture: From latecomers’ adaptation towards permanent institutional change?*, [w:] *National Parliaments on Their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, red. A. Maurer, W. Wessels, Baden-Baden 2001.
- Menon Anand, Weatherill Stephen, *Legitimacy, accountability, and delegation in the European Union*, [w:] *Accountability and Legitimacy in the European Union*, red. A. Arnall, D. Wincott, Oxford 2002.
- Miklin Eric, *Beyond subsidiarity: The indirect effect of the Early Warning System on national parliamentary scrutiny in European Union affairs*, „Journal of European Public Policy” 2016, nr 3.
- Moravcsik Andrew, *Is there a ‘Democratic Deficit’ in World Politics? A Framework for Analysis*, „Government and Opposition” 2004, nr 2.
- Neunreither Karlheinz, *The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Co-operation between the European Parliament and National Parliaments*, „Government and Opposition” 1994, nr 3.
- O’Brennan John, Raunio Tapio, *Deparliamentarisation and European integration*, [w:] *National Parliaments within the Enlarged European Union: From ‘Victims’ of Integration to Competitive Actors*, red. J. O’Brennan, T. Raunio, London 2007.
- Parry Philip, *The Democratic Deficit of the EU*, „North East Law Review” 2016, nr 1.
- Peters Jit, *National Parliaments and Subsidiarity: Think Twice*, „European Constitutional Law Review” 2005, nr 1.

- Raunio Tapio, *National legislatures in the EU constitutional treaty*, [w:] *National Parliaments within the Enlarged European Union: From 'Victims' of Integration to Competitive Actors*, red. J. O'Brennan, T. Raunio, London 2007.
- Rittberger Berthold, *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation-State*, Oxford 2005.
- Rozenberg Olivier, *The Role of National Parliaments in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges*, Brussels 2017.
- Sander Florian, *Subsidiarity Infringement before the European Court of Justice: Futile Interference with Politics or a Substantial Step towards EU Federalism*, „Columbia Journal of European Law” 2006, nr 2.
- Scicluna Nicole, *When Failure isn't Failure: European Union Constitutionalism after the Lisbon Treaty*, „Journal of Common Market Studies” 2012, nr 3.
- Tilindyte Laura, *Subsidiarity: Mechanisms for Monitoring Compliance*, Brussels 2018.
- Wallace Helen, Reh Christine, *An Institutional Anatomy and Five Policy Modes*, [w:] *Policy-Making in the European Union*, red. H. Wallace, M.A. Pollack, A.R. Young, Oxford 2017.
- Warren Mark E., *Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory*, London 2009.
- Wilde Pieter de, Raunio Tapio, *Redirecting national parliaments: Setting priorities for involvement in EU affairs*, „Comparative European Politics” 2018, nr 2.
- Wyatt Derrick, *Could a 'yellow card' for national parliaments strengthen judicial as well as political policing of subsidiarity*, „Croatian Yearbook of European Law and Policy” 2006.

Konstytucyjne reguły zaangażowania Sejmu i Senatu w obszarze polityki zagranicznej a zjawisko dyplomacji parlamentarnej

Wprowadzenie

Problem zaangażowania Sejmu i Senatu w obszarze polityki zagranicznej ma istotne znaczenie w związku z chęcią poznania mechanizmów funkcjonowania polskiego modelu dwuizbowości niesymetrycznej. Ważne znaczenie ma też to, jaką faktyczną rolę odgrywa polski parlament w obszarze, który tradycyjnie zdominowany jest przez władzę wykonawczą. Szczególnym punktem odniesienia w podjętej w tym opracowaniu analizie będzie próba odpowiedzi na pytanie, jak na zaangażowanie Sejmu i Senatu w obszarze polityki zagranicznej rzutuje rozwój zjawiska dyplomacji parlamentarnej.

W niniejszym opracowaniu poddana zostanie weryfikacji następująca hipoteza badawcza: zaangażowanie Sejmu i Senatu w podejmowanie dyplomacji parlamentarnej, zwłaszcza na forach międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych, w znaczący sposób rozszerza ich rolę w sferze kształtowania i kontroli polityki zagranicznej ponad schemat kompetencyjny, określony w Konstytucji RP, przyczyniając się do ograniczenia „deficytu demokracji”, który dostrzegany jest w obszarze efektywnej kontroli przez parlament polityki zagranicznej.

* Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia – Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, ORCID: 0000-0001-9401-5999.

Polityka zagraniczna jako obszar kompetencyjny Sejmu i Senatu

Analizując działalność współczesnych parlamentów, można odnotować, że polityka zagraniczna należy do tych dziedzin, w których stosunkowo najtrudniej jest zastosować w praktyce zasady kontroli demokratycznej, w porównaniu z obszarami polityki wewnętrznej¹. Parlamente narodowe *in gremio* mają tu bowiem znacząco mniejszy dostęp do informacji dotyczących spraw zagranicznych, zwłaszcza związanych z obszarem bezpieczeństwa narodowego, w porównaniu do innych dziedzin aktywności państwowej, a dostęp do informacji ściśle tajnych zawężony jest z reguły do wąskich ciał parlamentarnych, których członkowie podlegają specjalnym procedurom dostępu do takich informacji². Dotyczy to np. tak skomplikowanych negocjacji, jak kwestie rozbrojenia nuklearnego, gdzie trudnym wyzwaniem jest zapewnienie cywilnej kontroli i demokratycznej odpowiedzialności³. Tymczasem parlamente narodowe muszą w tym zakresie wypełniać istotną funkcję legitymizacyjną polityki państwowej, reagując na poglądy opinii publicznej i stanowiąc forum artykulacji różnych opcji, które artykułowane są w odniesieniu do polityki zagranicznej państw⁴. Trudności w zapewnieniu demokratycznej kontroli nad dziedziną spraw zagranicznych wynikają m.in. stąd, że „istotą polityki zagranicznej są raczej negocjacje niż ustawodawstwo”, a to nie może pozostać bez wpływu na znaczenie parlamentu i jego organów w tej dziedzinie. W ostatnich dekadach obserwuje się jednak zwiększoną aktywność parlamentów w sferze polityki zagranicznej, przy czym dotyczy to zarówno wpływu na kształt strategicznych założeń państwa dotyczących polityki zagranicznej, jak też działań kontrolnych, podejmowanych w stosunku do władzy wykonawczej na forum parlamentarnych komisji zagranicznych⁵. Dlatego też nie można zlekceważyć

1 Zob. K. Waltz, *Foreign Policy and Democratic Politics: the American and British Experience*, Boston 1967, s. 48.

2 Por. *Parliamentary Democracy and International Security Policy: Conference Report*, red. L. Sprangers, T. Bolhuis, A.E. Hojberg, the Hague 1991.

3 Zob. P.D. Feaver, K. Thompson Sharp, *The United States, [w:] Governing the Bomb: Civilian Control and Democratic Accountability of Nuclear Weapons*, red. H. Born, B. Gill, H. Hänggi, Oxford 2010, s. 43.

4 Zob. J. Black, *Parliament, the Press and Foreign Policy*, „Parliamentary History” 2006, nr 1, s. 14.

5 Zob. T. Raunio, *Refusing to be Sidelined: The Engagement of the Finnish Eduskunta in Foreign Affairs*, „Scandinavian Political Studies” 2016, nr 4, s. 329.

oddziaływania parlamentu w tej sferze⁶. Dotyczy to w szczególności udzielenia przez parlament zgody na użycie sił zbrojnych poza granicami kraju, co jest wyrazem ustrojowego ograniczenia kompetencji organów władzy wykonawczej⁷. Podejmowane są analizy uprawnień parlamentów w tym zakresie⁸. Stawiane jest pytanie: jaką rolę mogą odgrywać parlamenty we współczesnych procesach decyzyjnych, przy założeniu że mają one spełniać wymogi demokracji?⁹.

Skala zaangażowania parlamentu i parlamentarzystów w obszarze polityki zagranicznej zależy od zastosowanego modelu ustrojowego w kwestii wzajemnych relacji legislatywy i egzekutywy¹⁰. Demokratyczny parlament może wiązać się z zastosowaniem w tej sferze rozmaitych rozwiązań instytucjonalnych¹¹. Sfera zagraniczna, pomimo swej specyfiki, musi być bowiem powiązana z zastosowaniem demokratycznych instrumentów ustrojowych¹². Nie może być wyłączona z działań, które służą wyegzekwowaniu odpowiedzialności organów państwowych przed przedstawicielami narodu¹³. Wskutek zawieranych traktatów i przystępowania państw do organizacji międzynarodowych, państwa ograniczają realizację swej suwerenności w procesie wywiązywania się z międzynarodowych zobowiązań¹⁴, a proces ten wymaga dla swej legitymizacji parlamentarnej kontroli¹⁵.

Kluczowe znaczenie ma pytanie, jak powinien wyglądać racjonalny rozkład władzy i odpowiedzialności pomiędzy różne organy państwowe

6 Zob. J. Krause, *The role of the Bundestag in German foreign policy*, [w:] *Germany's New Foreign Policy: Decision-Making in an Interdependent World*, red. W.-D. Eberwein, K. Kaiser, Basingstoke 2001, s. 157–172.

7 Zob. D. Peters, W. Wagner, *Executive privilege or parliamentary proviso? Exploring the sources of parliamentary war powers*, „Armed Forces & Society” 2014, nr 2, s. 312.

8 Zob. W. Wagner, D. Peters, C. Glahn, *Parliamentary war powers around the world, 1989–2004. A new dataset*, Geneva 2010, s. 11.

9 Zob. B. Wessels, *Roles and orientations of members of parliament in the EU context: Congruence or difference? Europeanisation or not?*, „Journal of Legislative Studies” 2005, nr 3–4, s. 446.

10 Zob. A. King, *Modes of executive-legislative relations: Great Britain, France, and West Germany*, „Legislative Studies Quarterly” 1976, nr 1, s. 14.

11 Zob. *Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice*, red. D. Beetham, Geneva 2006.

12 Zob. R.D. Putnam, *Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games*, „International Organization” 1988, nr 3, s. 434.

13 Zob. K. Strøm, *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, „European Journal of Political Research” 2000, nr 3, s. 279.

14 Zob. A. Chayes, A. Handler Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge 1998, s. 56.

15 Zob. J. Jaskiernia, *Współodpowiedzialność prezydenta i Kongresu w sferze polityki zagranicznej USA*, „Sprawy Międzynarodowe” 1976, nr 7–8, s. 103.

w systemie podziału władzy w odniesieniu do kształtowania i kontroli polityki zagranicznej. Można je rozpatrzyć na przykładzie rozwiązań przyjętych w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej.

W ujęciu Wojciecha Sokolewicza rola organów państwowych powinna być zróżnicowana w zależności od tego, czy chodzi o kształtowanie, czy o realizowanie polityki zagranicznej oraz określana odpowiednio do charakteru i funkcji organów państwa w strukturze opartej na trójpodziale władzy. Stąd rola inicjatywna w zakresie kształtowania polityki powinna przypadać Prezydentowi działającemu w porozumieniu z rządem, rozstrzygająca zaś – Sejmowi, a częściowo także Senatowi. Ponieważ kształtowanie ponadpartyjnej polityki zagranicznej opartej na konsensie jest w praktyce możliwe tylko w parlamencie, to on tu powinien działać we właściwych formach, tzn. ustawodawstwa, stanowienia budżetu i innych planów gospodarczych oraz – w miarę potrzeby – stosownych uchwał. Do Sejmu natomiast należy kontrola realizacji polityki zagranicznej, wykonywana zarówno przez komisje, jak i w drodze interpelacji oraz zapytań poselskich. Do parlamentu, a może raczej do Sejmu, powinno należeć zdefiniowanie – na wniosek egzekutywy – polskiej racji stanu oraz czuwanie nad zgodnością realizowanej polityki z tak określoną racją. Odpowiednie uchwały Sejmu powinny być formułowane w dużym stopniu ogólności, pozostawiając rządowi wybór taktyki i umożliwiając niezbędną w stosunkach międzynarodowych elastyczność. Inną rzeczą jest prowadzenie bieżącej polityki, stanowiącej domenę działalności rządu, podejmowanej w porozumieniu z Prezydentem. Dlatego rząd powinien być w tym zakresie głównym ośrodkiem koordynacji wszystkich przedsięwzięć władz państwowych¹⁶.

Choć ten pogląd Wojciecha Sokolewicza sformułowany został pod rządami tzw. Małej konstytucji z 1992 r.¹⁷, opartej na zadzie podziału władzy¹⁸, w swym podstawowym zarysie nie utracił aktualności pod rządami Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁹, również eksponującej

16 Zob. W. Sokolewicz, *Prawnokonstytucyjne aspekty polityki zagranicznej*, „Biuletyn Kancelarii Sejmu RP Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1993, nr 2, s. 43.

17 Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

18 Zob. K. Działocha, *O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 329.

19 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

w art. 10 zasadę trójpodziału władzy²⁰. Konstytucja RP przyczyniła się jednak do precyzyjniejszego określenia wzajemnych uprawnień Prezydenta i rządu, bo utrzymujące się niejasności, w związku z dwuczłonowością władzy wykonawczej, prowadziły do sporów kompetencyjnych²¹, stanowiących zarzewie kryzysu konstytucyjnego²². Niezmieniona pozostała natomiast rola parlamentu w określaniu polskiej racji stanu²³.

Tabela nr 1. Schemat zaangażowania Sejmu i Senatu w obszarze kształtowania i kontroli realizacji polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej.

Lp.	Kompetencja	Sejm	Senat
1.	Uchwalanie ustaw wyznaczających ramy polskiej polityki zagranicznej oraz kompetencje Ministra Spraw Zagranicznych	x	x
2.	Uchwalanie budżetu państwa, tworzącego podstawy finansowe działań Ministra Spraw Zagranicznych (art. 219 ust. 1 Konstytucji)	x	x
3.	Wyrażanie zgody na ratyfikację przez Prezydenta RP umowy międzynarodowej przekazującej kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach organom lub organizacjom międzynarodowym (tzw. wielka ratyfikacja) – art. 90 ust. 1–2 Konstytucji	x	x
4.	Wyrażanie zgody w trybie ustawy na ratyfikację przez Prezydenta RP umów międzynarodowych dotyczących materii określonych w art. 89 ust. 1 Konstytucji (tzw. duża ratyfikacja)	x	x
5.	Kontrola prawidłowości zastosowania przez Radę Ministrów procedury przekazania umowy międzynarodowej do ratyfikacji przez Prezydenta RP bez zgody wyrażonej w ustawie, w kwestiach nieobjętych art. 89 ust. 1 Konstytucji (tzw. mała ratyfikacja) – art. 89 ust. 2 Konstytucji	x	-
6.	Decydowanie w imieniu Rzeczypospolitej o stanie wojny i o zawarciu pokoju (art. 116 ust. 1–2 Konstytucji)	x	-
7.	Kontrola wykonania budżetu państwa w dziale „Ministerstwo Spraw Zagranicznych” w procedurze rozpatrywania sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej i udzielenia lub odmowy udzielenia rządowi absolutorium (art. 226 ust. 1–2 Konstytucji)	x	-

20 Zob. W. Sokolewicz, *Zasada podziału władz w prawie i orzecznictwie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 181.

21 Zob. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 188.

22 Zob. G.J. Szablowski, *Division or Cohesion in the Polish Executive Democracy*, [w:] *Institutions and Democratic Statecraft*, red. M. Heper, A. Kazancigil, B.A. Rockman, New York 1997, s. 252.

23 Zob. E. Ponczek, *Polska racja stanu a przemiany systemowe w III Rzeczypospolitej w perspektywie integracji europejskiej*, [w:] *Transformacja systemowa w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej 1989–2002. Wybrane problemy*, red. T. Godlewski, A. Koseski, K.A. Wojtaszczyk, Bydgoszcz–Pułtusk 2003, s. 105.

Lp.	Kompetencja	Sejm	Senat
8.	Kontrola działalności Ministra Spraw Zagranicznych poprzez możliwość kierowania dezyderatów przez Komisję Spraw Zagranicznych Sejmu (art. 159 ust. 1 Regulaminu Sejmu [*])	x	-
9.	Kontrola działalności Ministra Spraw Zagranicznych przez możliwość kierowania interpelacji, zapytań i zapytań w sprawach bieżących do Rządu w obszarze polityki zagranicznej (art. 115 ust. 1–2 Konstytucji)	x	-
10.	Kontrola działalności Ministra Spraw Zagranicznych i możliwość udzielenia mu wotum nieufności (art. 159 ust. 1–2 Konstytucji)	x	-
11.	Opiniowanie kandydatów na ambasadorów i stałego przedstawiciela RP przy Unii Europejskiej przez Komisję Spraw Zagranicznych Sejmu (art. 39 ust. 2a ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej ^{**})	x	-
12.	Rozstrzygnięcie o kształtowanej przez Prezydenta RP inicjatywie w sprawie formułowania polityki zagranicznej we współpracy z rządem	x	x
12.	Definiowanie, na wniosek egzekutywy, polskiej racji stanu i czuwanie nad jej realizacją	x	?

Źródło: *Opracowanie własne.*

* Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2021 r. poz. 483 ze zm.).

** Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1076 ze zm.

Schemat ten ukazuje rolę Sejmu i Senatu w sferze kreowania i kontroli polityki zagranicznej w warunkach zastosowanego modelu dwuizbowości niesymetrycznej. Rola obu izb przewidziana jest w szczególności w procedurze ustawodawczej, ale należy pamiętać, że ich pozycja nie jest tu równa, skoro Sejm może odrzucić propozycje Senatu bezwzględną większością głosów. Nie ma tu więc zastosowania ani system znany z Kongresu Stanów Zjednoczonych, gdzie obie izby muszą się porozumieć w kwestii ostatecznej kształtu ustawy na forum międzyizbowej komisji porozumiewawczej²⁴, ani „system nawetkowy”, występujący w parlamencie francuskim, gdzie projekt ustawy krąży pomiędzy izbami celem osiągnięcia ostatecznego porozumienia w kwestii jego kształtu.

Zasadnicze znaczenie ma jednak konsekwencja przypisania funkcji kontrolnej w stosunku do rządu wyłącznie Sejmowi. W obszarze kontroli realizacji polityki zagranicznej uprawnienia kontrolne Senatu, w sensie modelowym, nie występują. Należy jednak uwzględnić, że pozycja Senatu zrównuje się z pozycją Sejmu w procedurze wyrażania zgody na ratyfikację przez Prezydenta RP umowy międzynarodowej

24 Zob. J. Jaskiernia, *Funkcje dwuizbowości Kongresu w systemie ustrojowym USA*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 3, s. 62.

w procedurze tzw. „wielkiej ratyfikacji”, natomiast w procedurze tzw. „dużej ratyfikacji” niesie ograniczenia charakterystyczne dla roli Senatu w procesie ustawodawczym. Rola Senatu nie jest natomiast przewidziana w procedurze kontrolnej dotyczącej tzw. „małej ratyfikacji”, skoro została ona zastrzeżona tylko dla Sejmu²⁵. Rozwiązanie takie uznać należy za kontrowersyjne. Skoro bowiem Senat odgrywa rolę w procedurze tzw. „dużej ratyfikacji”, to powinien mieć również uprawnienia kontrolne w kwestii tego, czy rząd prawidłowo zastosował procedurę tzw. „małej ratyfikacji”, która w kwestii wyrażania zgody na ratyfikację niesie nie tylko ograniczenie kompetencji Sejmu, ale też Senatu.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że zarówno Sejm i Senat biorą udział we władczym rozstrzyganiu o kierunkach polityki zagranicznej, proponowanej przez Prezydenta we współpracy z rządem. Formułowane są jedynie wątpliwości, czy obie izby biorą udział w kreowaniu i kontroli polskiej racji stanu, skoro uprawnienia kontrolne Senatu zostały wyraźnie w Konstytucji RP ograniczone.

Ta ograniczona ustrojowo pozycja Senatu zachęca jednak do formułowania propozycji *de lege fundamentalis ferenda*, które wzmocniłyby pozycję Senatu w polskim modelu ustrojowym²⁶.

Pojęcie i rozwój dyplomacji parlamentarnej

Pojęcie dyplomacji parlamentarnej – choć obecne w języku polityków i mediów już od lat 50. XX w. – zaczęło być konceptualizowane dopiero na przełomie XX i XXI w.²⁷. Definiowane jest jako pełen zakres działań międzynarodowych podejmowanych przez parlamentarzystów i parlamenty w celu zwiększenia wzajemnego zrozumienia między państwami, wzmocnienia odpowiedzialności rządów i zwiększenia legitymacji

25 Zob. K. Spryszak, *Wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej – model konstytucyjny i uwarunkowania jego realizacji*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 3, s. 90.

26 Zob. A. Bisztyga, *Need for Existence of the Senate of the Republic of Poland and the Concept of Its Functions*, [w:] *Main challenges for Democracy, the Rule of Law, and the Protection of Human Rights in the Modern World. Studies in Honour of Professor Jerzy Jaskiernia*, red. M. Bator-Bryła, S.A. Paruch, K. Spryszak, Toruń 2022, s. 343.

27 Por. G. Noulas, *The role of parliamentary diplomacy in foreign policy*, „Foreign Policy Journal”, 22 October 2011.

demokratycznej organizacji międzynarodowych²⁸. Poczynając od XX w., mamy do czynienia ze zjawiskiem „parlamentaryzacji polityki zagranicznej”. Proces ten zapoczątkowany został po I wojnie światowej i został zdynamiczowany w wyniku rozwoju działalności organizacji międzynarodowych, a po II wojnie światowej szczególne znaczenie miały tu postępujące procesy integracyjne²⁹. Towarzyszy mu proces parlamentaryzacji organizacji międzynarodowych³⁰. Pojawia się w nich bowiem problem legitymizacji ich działań, który wymusza dostrzeżenie roli wymiaru parlamentarnego³¹.

Dyplomacja parlamentarna, określana mianem „paradyplomacji”, na pewno nie jest alternatywą dla klasycznej dyplomacji, ale, wykraczając poza tradycyjne obszary pracy parlamentarnej, związanej z legislacją i kontrolą władzy wykonawczej, stanowi niewątpliwie uzupełnienie polityki zagranicznej i klasycznej dyplomacji, prowadzonej przez rządy poszczególnych państw³². Nawiązuje do dylematu, wyeksponowanego przez Roberta A. Dahla, czy dążenie do efektywności zarządzania pozostaje w konflikcie z obywatelską partycypacją³³. Z kolei David Held zastanawiał się nad relacją demokratycznej odpowiedzialności i politycznej efektywności z punktu widzenia kosmopolitycznej perspektywy³⁴. Skoro obszar polityki zagranicznej podlega tradycyjnie słabszej kontroli demokratycznej niż obszary polityki wewnętrznej³⁵, to zaangażowanie parlamentarzystów w tym obszarze nabiera szczególnego znaczenia. Zapewnienie demokratycznej kontroli jest, w świetle

28 Zob. S. Stavridis, D. Jančić, *The Rise of Parliamentary Diplomacy in International Politics*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2016, nr 2–3, s. 113–114.

29 Zob. P. Ihalainen, S. Matikainen, *The British Parliament and Foreign Policy in the 20th Century: Towards Increasing Parliamentarisation?*, „Parliamentary History” 2016, nr 1, s. 12.

30 Zob. A. Chiniaeva, *Parliamentarization of International Governmental Organizations*, Cham 2021, s. 41.

31 Zob. A. Grigorescu, *Democratic Intergovernmental Organizations? Normative Pressures and Decision-making Rules*, Cambridge 2015, s. 49.

32 Zob. B. Surmacz, A. Kuczyńska-Zonik, *Dyplomacja parlamentarna: uwarunkowania, pojęcie, zadania*, [w:] *Dyplomacja parlamentarna w Europie Środkowej i Wschodniej w latach 2015–2019*, red. B. Surmacz, A. Kuczyńska-Zonik, „Policy Papers” 2019, nr 2, s. 14.

33 Zob. R.A. Dahl, *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*, „Political Science Quarterly” 1994, nr 1, s. 23.

34 Zob. D. Held, *Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective*, „Government and Opposition” 2004, nr 2, s. 364.

35 Zob. M. Zürn, *Global Governance and Legitimacy Problems*, „Government and Opposition” 2004, nr 2, s. 261.

doświadczeń praktyki ustrojowej, poważnym wyzwaniem³⁶. Jeśli uznamy za prawdziwą tezę Josepha S. Nye o „globalizacji deficytu demokratycznego”³⁷, to dyplomacja parlamentarna może być postrzegana jako czynnik łagodzenia „deficytu demokracji” postrzeganego w obszarze polityki światowej³⁸.

Pojęcie dyplomacji parlamentarnej jest stosunkowo nowe, szczególnie gdy chodzi o rozwiązywanie konfliktów³⁹. Obok klasycznej dyplomacji rządowej (czy prezydenckiej – w państwach o takim właśnie systemie rządów), dialog przedstawicieli legislatur, niekiedy nieformalny, może okazać się pożyteczny. Posłowie bowiem są z reguły bardziej elastyczni niż dyplomaci i mają większe pole manewru politycznego. Podejmowaniu przez parlamentarzystów takiej działalności sprzyja postęp procesów integracji i globalizacji, uwzględniający regionalne bądź kontynentalne struktury parlamentarne⁴⁰.

Poprzez podejmowanie dyplomacji parlamentarnej członkowie parlamentów krajowych mogą na forum ponadnarodowych zgromadzeń parlamentarnych oddziaływać na kształtowanie się stosunków międzynarodowych i rozwiązywanie wyzwań cywilizacyjnych w skali globalnej i regionalnej, ale też na promowanie interesów państwa na arenie międzynarodowej⁴¹. Otwiera to podstawę do budowania demokratycznego wymiaru stosunków międzynarodowych, istotnego dla legitymizacji decyzji podejmowanych w tym obszarze⁴².

Pojęciem „dyplomacja parlamentarna” obejmuje się szeroki krąg aktywności międzynarodowej parlamentarzystów w celu budowania lepszego zrozumienia pomiędzy narodami, zwiększenia efektywności kontroli władzy wykonawczej, lepszej reprezentacji społeczeństw i zwiększenia demokratycznej legitymizacji działań organizacji

36 Zob. W. Wagner, *The democratic control of military power Europe*, „Journal of European Public Policy” 2006, nr 2, s. 214.

37 Zob. J.S. Nye Jr., *Globalization’s democratic deficit. How to make international institutions more accountable*, „Foreign Affairs” 2001, nr 4, s. 2.

38 Zob. A. Moravcsik, *Is there a ‘Democratic Deficit’ in world politics? A framework for analysis*, „Government and Opposition” 2004, nr 2, s. 336.

39 Zob. G. Elorriaga, *La diplomacia parlamentaria*, Madrid 2004, s. 32.

40 Zob. T. Iwiński, *Dyplomacja parlamentarna Rady Europy a rozwiązywanie konfliktów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010, s. 762.

41 Por. *Nationales Interesse und integrative Politik in transnationalen parlamentarischen Versammlungen*, red. E. Kuper, U. Jun, Opladen 1997.

42 Zob. S. Marschall, *Transnationale Repräsentation in Parlamentarischen Versammlungen: Demokratie und Parlamentarismus jenseits des Nationalstaates*, Baden-Baden 2005, s. 34.

międzynarodowych⁴³. Pozwala ona stworzyć ponadnarodową sieć zdobywania przez parlamentarzystów informacji w obszarze polityki zagranicznej i obronnej, m.in. w wyniku udziału w misjach, co umożliwia przepływ informacji ponad granicami i liniami podziałów politycznych, a w konsekwencji umożliwia parlamentarzystom skuteczniejsze wykonywanie kontroli tego obszaru polityki państw⁴⁴.

Dyplomacja parlamentarna możliwa jest w ramach różnorodnych form aktywności parlamentu na arenie międzynarodowej, którymi są: wizyty zagraniczne delegacji parlamentarnych; przyjmowanie wizyt parlamentarzystów z innych państw, a także kurtuazyjnych wizyt przebywających oficjalnie w państwie najwyższych przedstawicieli innych państw (głów państw, premierów, ministrów spraw zagranicznych) oraz akredytowanych w danym państwie ambasadorów; udział parlamentarzystów w pracach zgromadzeń parlamentarnych organizacji międzynarodowych; organizacja bilateralnych i multilateralnych spotkań parlamentarnych; organizacja i działalność bilateralnych parlamentarnych grup przyjaźni⁴⁵. Szczególny wymiar dyplomacji parlamentarnej wiąże się z procedurami parlamentarnymi dotyczącymi uznania państw⁴⁶.

Jednym z istotnych celów dyplomacji parlamentarnej jest zapewnienie demokratycznej kontroli w sferze spraw zagranicznych, bezpieczeństwa i obronności⁴⁷. Dyplomacja parlamentarna postrzegana jest jako przeciwwaga dla tendencji centralizacyjnych, otwierająca drogę dla większej partycypacji społeczeństwa w procesach decyzyjnych państwa w obszarze stosunków zagranicznych, gdzie taka partycypacja jest szczególnie utrudniona⁴⁸. Dostrzega się też znaczenie dyplomacji parlamentarnej w przeciwdziałaniu konfliktom⁴⁹.

43 Zob. F.W. Weisglas, G. de Boer, *Parliamentary Diplomacy*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2007, nr 1, s. 97.

44 Zob. D. Peters, W. Wagner, C. Glahn, *Parliamentary control of CSDP: the case of the EU's fight against piracy off the Somali coast*, „European Security” 2014, nr 4, s. 446.

45 Zob. S. Stavridis, *Parliamentary diplomacy: some preliminary findings*, „Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics” 2002, nr 48, s. 8.

46 Zob. C. Loda, J. Doyle, *Parliamentary recognition*, [w:] *Routledge Handbook of State Recognition*, red. G. Visoka, J. Doyle, E. Newman, London 2020, s. 256.

47 Zob. G. Bono, *Challenges of Democratic Oversight of Security Policies*, „European Security” 2006, nr 4, s. 434.

48 Zob. M. Szüros, *The Role of Parliamentary Diplomacy in Shaping a Sustainable Democratic Security Order; a Hungarian View*, „Romanian Journal of International Affairs” 1995, nr 5, s. 96–97.

49 Zob. R. Nakamura, *The Role of the Rwandan Parliament in Conflict Prevention*, [w:] *Parliaments as Peacebuilders in Conflict-affected Countries*, red. M. O' Brien, R. Stapelhurst, N. Johnston, Washington 2008, s. 121.

Jerzy J. Wiatr dostrzegł następujące różnice pomiędzy dyplomacją parlamentarną a dyplomacją klasyczną:

- 1) dyplomacja parlamentarna podejmowana jest przez szerokie *spectrum* sił politycznych reprezentowanych w parlamencie, podczas gdy dyplomacja klasyczna jest podejmowana przez większość rządzącą i odzwierciedla jej politykę (np. w działalności Unii Parlamentarnej niejednokrotnie dochodzi do podziału głosów w delegacji narodowej w określonych sprawach, a sytuacja taka nie jest możliwa w dyplomacji rządowej);
- 2) dyplomacja parlamentarna oparta jest na sile perswazji, zwłaszcza o charakterze moralnym – nie prowadzi więc do rozstrzygnięć wiążących; w konfliktach o charakterze narodowościowym, etnicznym czy religijnym takie niewiążące oddziaływanie może jednak długofalowo przynieść oczekiwane efekty;
- 3) dyplomacja parlamentarna podejmowana jest przez osoby, które nie mają w tym zakresie profesjonalnego przygotowania, ale które czerpią swą wiedzę z doświadczeń parlamentarnych; parlamentarzyści korzystają jednak w tym zakresie z pomocy profesjonalnych dyplomatów, zatrudnianych przez kancelarie parlamentarne;
- 4) dyplomacja parlamentarna podejmowana jest na bazie *ad hoc*, nie wiąże się więc ze stałymi przedstawicielstwami za granicą; parlamentarzyści korzystają nieraz z pośrednictwa ambasad, ale z reguły podejmują działania podczas konferencji międzyparlamentarnych;
- 5) ponieważ następuje duża rotacja w składzie delegacji międzyparlamentarnych (zwłaszcza w nowych demokracjach), szeroki zakres ma zjawisko dyskontynuacji działań podejmowanych w ramach dyplomacji parlamentarnej⁵⁰.

W ujęciu Adriana Năstase wyodrębnić można trzy sytuacje, gdy występuje zjawisko dyplomacji parlamentarnej:

- 1) parlamentarzyści odgrywają rolę dyplomatów, pozostając parlamentarzystami i działając w imieniu ich rządów lub w ścisłej współpracy z nimi (praktyka uwzględniania parlamentarzystów w nieoficjalnych misjach dyplomatycznych znana jest w praktyce rządów w Europie Zachodniej i Stanów Zjednoczonych – mogą przyczynić się do przełamania impasu nawet bez bezpośredniego zaangażowania rządu, jak to miało miejsce w przypadku Francji podczas konfliktu w Zatoce Perskiej; wymiana parlamentarnych

⁵⁰ Zob. J.J. Wiatr, *Parliamentary Diplomacy after Cold War*, „Romanian Journal of International Affairs” 1995, nr 5, s. 99–100.

grup przyjaźni potrafi otworzyć kontakty niejednokrotnie niemożliwe na szczeblu międzyrządowym; uczestnictwo parlamentarzystów w wyborczych misjach obserwacyjnych; udział parlamentarzystów w sesjach Zgromadzenia Ogólnego ONZ i ważnych konferencjach międzynarodowych);

- 2) „międzynarodowi” parlamentarzyści, będąc członkami ponadnarodowych zgromadzeń parlamentarnych, wykonują funkcje *quasi-dyplomatyczne* zarówno indywidualnie, jako sprawozdawcy zgromadzeń, lub w ramach grup (komisje, wyspecjalizowane podkomisje);
- 3) międzynarodowe organizacje parlamentarne są zaangażowane w definiowanie kierunków polityki zagranicznej państw członkowskich lub w krytykowanie jej⁵¹.

Dyplomacja parlamentarna jest dostrzegana w działalności członków parlamentów, członków parlamentów międzynarodowych, jak i międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych. Występuje on zarówno w organizacjach o zasięgu powszechnym (np. w Organizacji Narodów Zjednoczonych⁵²), jak i w organizacjach o zasięgu ponadregionalnym (np. Zgromadzenie Parlamentarne NATO, Zgromadzenie Parlamentarne OBWE), regionalnym (np. Parlament Europejski, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy) lub subregionalnym (np. Inicjatywa Środkowoeuropejska, Grupa Wyszehradzka)⁵³.

Zaangażowanie Sejmu i Senatu w prowadzenie dyplomacji parlamentarnej

Zaangażowanie Sejmu i Senatu w podejmowanie dyplomacji parlamentarnej wydaje się mieć istotne znaczenie w postrzeganiu roli obu tych izb w obszarze polityki zagranicznej. Jeśli bowiem dostrzegamy, że bikameralizm asymetryczny niesie wyraźne ograniczenie kompetencji Senatu i jego organów w sferze działań kontrolnych, co ma w pełni zastosowanie również w obszarze polityki zagranicznej, to możliwość podejmowania dyplomacji parlamentarnej stanowi czynnik, który prowadzi do

51 Zob. A. Năstase, *The Role of Parliamentary Diplomacy in Shaping a Sustainable Democratic Security Order*, „Romanian Journal of International Affairs” 1995, nr 5, s. 10–11.

52 Zob. K.W. Thompson, *The New Diplomacy and the Quest for Peace*, „International Organization” 1965, nr 3, s. 406.

53 Zob. J. Jaskiernia, *Dyplomacja parlamentarna*, Toruń 2022, s. 312.

pewnego skorygowania pozycji Senatu w sferze działań kontrolnych, określonych w Konstytucji RP.

Jeśli uwzględnimy, że przedstawiciele Senatu zasiadają na równych prawach z przedstawicielami Sejmu w zgromadzeniach parlamentarnych organizacji międzynarodowych (np. w Zgromadzeniu Parlamentarnym NATO, Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy czy Zgromadzeniu Parlamentarnym OBWE), a zgromadzenia te pełnią niewątpliwie funkcję kontrolną w stosunku do organów kierowniczych tych organizacji, złożonych z przedstawicieli władzy wykonawczej (np. ministrów spraw zagranicznych), to okazuje się, że ten wymiar międzynarodowy, jaki niesie dyplomacja parlamentarna, w sposób jednoznaczny sytuuje przedstawicieli Senatu pośród podmiotów zaangażowanych w realizację funkcji kontrolnej w mechanizmach funkcjonowania tych organizacji. Członkowie Senatu, podobnie jak przedstawiciele Sejmu, nie tylko więc przesądzają o kierunkach działalności tych organizacji, formułując m.in. zalecenia kierowane do organów kierowniczych o charakterze współpracy międzyrządowej czy opiniując projekt ich budżetów, ale też podejmują działania kontrolne, nie tylko w ramach procesów decyzyjnych tych organizacji, ale również w relacjach tych organizacji z innymi państwami czy organizacjami międzynarodowymi.

Dobrym przykładem może tu być udział parlamentarzystów w misjach obserwacyjnych wyborów. Misje takie, z udziałem przedstawicieli różnych parlamentów międzynarodowych (np. Parlamentu Europejskiego czy Parlamentu Panafrkańskiego) i międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych (np. Zgromadzenia Parlamentarnego NATO, Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE) monitorują przebieg wyborów, na zaproszenie władz państwa, a formułowane przez nie oceny mają istotne znaczenie w kwestii uznania prawidłowości wyborów i spełnienia demokratycznych standardów. Formułowanie takich ocen wiąże się z prowadzeniem negocjacji przypominających negocjacje dyplomatyczne, stąd też pełne uzasadnienie znajduje zastosowanie w stosunku do nich pojęcia „dyplomacji parlamentarnej”.

Należy też zauważyć, że w tym segmencie dyplomacji parlamentarnej, jaką stanowią wizyty marszałków izb czy kierownictw Sejmu i Senatu, a także przyjmowanie delegacji zagranicznych, w ramach oficjalnego programu tych wizyt, czy też przyjmowanie ambasadorów, nie ma różnicowania pomiędzy Sejmem a Senatem, co może być traktowane jako potwierdzenie aktywnej roli, jaką obie izby spełniają w obszarze realizacji polityki zagranicznej.

Wnioski końcowe

W świetle przeprowadzonej analizy pozytywnie została zweryfikowana hipoteza badawcza, że zaangażowanie Sejmu i Senatu w podejmowanie dyplomacji parlamentarnej, zwłaszcza na forach międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych, w znaczący sposób rozszerza ich rolę w sferze kształtowania i kontroli polityki zagranicznej ponad schemat kompetencyjny, określony w Konstytucji RP, przyczyniając się do ograniczenia „deficytu demokracji”, który dostrzegany jest w obszarze efektywnej kontroli przez parlament polityki zagranicznej.

Analiza ta dostarczyła też nowych argumentów w kwestii postrzegania „drugiej izby” w polskim modelu ustrojowym. Model asymetrycznego bikameralizmu oddziałuje na ograniczoną rolę Senatu w kreowaniu, a zwłaszcza kontroli, realizacji polityki zagranicznej państwa. Ten model, ukształtowany przez Konstytucję RP, musi jednak ulec skorygowaniu, gdy uwzględnimy zaangażowanie Senatu, jego kierownictwa, jak i poszczególnych senatorów w obszarze dyplomacji parlamentarnej. Aktywność ta nie może zejść z pola widzenia przy określaniu faktycznego oddziaływania parlamentarzystów na dziedzinę polityki zagranicznej. Istotne jest przy tym to, że zarówno posłowie, jak i senatorowie, biorą udział w pracach międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych na równych zasadach. Nie podważa to oczywiście modelu bikameralizmu asymetrycznego, przewidzianego przez Konstytucję RP, ale zachęca do bardziej pogłębionej analizy faktycznego zaangażowania parlamentarzystów z obu izb w sferze polityki zagranicznej. Ma to istotne znaczenie polityczno-ustrojowe w sytuacji, gdy obszar polityki zagranicznej podlega słabszej kontroli parlamentarnej, niż ma to miejsce w innych obszarach aktywności państwa, co jest jednym z zasadniczych argumentów formułowania tezy o „deficycie demokracji”. Im szersze jest więc zaangażowanie parlamentarzystów w dziedzinie polityki zagranicznej, w tym także w ramach form charakterystycznych dla dyplomacji parlamentarnej, tym bardziej zjawisko „deficytu demokracji” ulega ograniczeniu.

De lege fundamentalis ferenda należałoby wręcz sugerować rozwiązanie skorygowania modelu bikameralizmu asymetrycznego w kwestii uwzględnienia w szerszym zakresie funkcji kontrolnej Senatu. Aktywność Senatu, jego organów i indywidualnych senatorów w sferze prowadzenia dyplomacji parlamentarnej sygnalizuje bowiem potencjał, jaki posiada w tym zakresie druga izba, z czego należałoby wyciągnąć wnioski, gdyby doszło w przyszłości do modyfikacji konstytucyjnej pozycji Senatu.

Bibliografia

Akty prawne

- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2021 r. poz. 483 ze zm.).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1076 ze zm.).

Literatura

- Biszyga Andrzej, *Need for Existence of the Senate of the Republic of Poland and the Concept of Its Functions*, [w:] *Main challenges for Democracy, the Rule of Law, and the Protection of Human Rights in the Modern World. Studies in Honour of Professor Jerzy Jaskiernia*, red. M. Bator-Bryła, S.A. Paruch, K. Spryszak, Toruń 2022.
- Black Jeremy, *Parliament, the Press and Foreign Policy*, „Parliamentary History” 2006, nr 1.
- Bono Giovanna, *Challenges of Democratoc Oversight of Security Policies*, „European Security” 2006, nr 4.
- Chayes Abram, Handler Chayes Antonia, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge 1998.
- Chiniaeva Aleksandra, *Parliamentarization of International Governmental Organizations*, Cham 2021.
- Ciapała Jerzy, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
- Dahl Robert A., *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*, „Political Science Quarterly” 1994, nr 1.
- Działocha Kazimierz, *O podziale kompetencji konstytucyjnych organów państwa w sprawach obronności i bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.
- Elorriaga Gabriel, *La diplomacia parlamentaria*, Madrid 2004.
- Feaver Peter D., Thompson Sharp Kristin, *The United States*, [w:] *Governing the Bomb: Civilian Control and Democratic Accountability of Nuclear Weapons*, H. Born, B. Gill, H. Hänggi, Oxford 2010.

- Grigorescu Alexandru, *Democratic Intergovernmental Organizations? Normative Pressures and Decision-making Rules*, Cambridge 2015.
- Held David, *Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective*, „Government and Opposition” 2004, nr 2.
- Ihalainen Pasi, Matikainen Satu, *The British Parliament and Foreign Policy in the 20th Century: Towards Increasing Parliamentarisation?*, „Parliamentary History” 2016, nr 1.
- Iwiński Tadeusz, *Dyplomacja parlamentarna Rady Europy a rozwiązywanie konfliktów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010.
- Jaskiernia Jerzy, *Dyplomacja parlamentarna*, Toruń 2022.
- Jaskiernia Jerzy, *Funkcje dwuizbowości Kongresu w systemie ustrojowym USA*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 3.
- Jaskiernia Jerzy, *Współodpowiedzialność prezydenta i Kongresu w sferze polityki zagranicznej USA*, „Sprawy Międzynarodowe” 1976, nr 7–8.
- King Anthony, *Modes of executive-legislative relations: Great Britain, France, and West Germany*, „Legislative Studies Quarterly” 1976, nr 1.
- Krause Joachim, *The role of the Bundestag in German foreign policy*, [w:] *Germany's New Foreign Policy: Decision-Making in an Interdependent World*, red. W.-D. Eberwein, K. Kaiser, Basingstoke 2001.
- Loda Chiara, Doyle John, *Parliamentary recognition*, [w:] *Routledge Handbook of State Recognition*, red. G. Visoka, J. Doyle, E. Newman, London 2020.
- Marschall Stefan, *Transnationale Repräsentation in Parlamentarischen Versammlungen: Demokratie und Parlamentarismus jenseits des Nationalstaates*, Baden-Baden 2005.
- Moravcsik Andrew, *Is there a 'Democratic Deficit' in world politics? A framework for analysis*, „Government and Opposition” 2004, nr 2.
- Nakamura Robert, *The Role of the Rwandan Parliament in Conflict Prevention*, [w:] *Parliaments as Peacebuilders in Conflict-affected Countries*, red. M. O' Brien, R. Stapehurst, N. Johnston, Washington 2008.
- Nationales Interesse und integrative Politik in transnationalen parlamentarischen Versammlungen*, red. E. Kuper, U. Jun, Opladen 1997.
- Năstase Adrian, *The Role of Parliamentary Diplomacy in Shaping a Sustainable Democratic Security Order*, „Romanian Journal of International Affairs” 1995, nr 5.
- Noulas George, *The role of parliamentary diplomacy in foreign policy*, „Foreign Policy Journal”, 22 October 2011.
- Nye Joseph S. Jr., *Globalization's democratic deficit. How to make international institutions more accountable*, „Foreign Affairs” 2001, nr 4.
- Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice*, red. D. Beetham, Geneva 2006.
- Parliamentary Democracy and International Security Policy: Conference Report*, red. L. Sprangers, T. Bolhuis, A.E. Hojberg, the Hague 1991.
- Peters Dirk, Wagner Wolfgang, *Executive privilege or parliamentary proviso? Exploring the sources of parliamentary war powers*, „Armed Forces & Society” 2014, nr 2.
- Peters Dirk, Wagner Wolfgang, Glahn Cosima, *Parliamentary control of CSDP: the case of the EU's fight against piracy off the Somali coast*, „European Security” 2014, nr 4.

- Ponczek Eugeniusz, *Polska racja stanu a przemiany systemowe w III Rzeczypospolitej w perspektywie integracji europejskiej*, [w:] *Transformacja systemowa w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej 1989–2002. Wybrane problemy*, red. T. Godlewski, A. Koseski, K.A. Wojtaszczyk, Bydgoszcz–Pułtusk 2003.
- Putnam Robert D., *Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games*, „International Organization” 1988, nr 3.
- Raunio Tapio, *Refusing to be Sidelined: The Engagement of the Finnish Eduskunta in Foreign Affairs*, „Scandinavian Political Studies” 2016, nr 4.
- Sokolewicz Wojciech, *Prawnokonstytucyjne aspekty polityki zagranicznej*, „Biuletyn Kancelarii Sejmu RP Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1993, nr 2.
- Sokolewicz Wojciech, *Zasada podziału władz w prawie i orzecznictwie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.
- Spryszak Kamil, *Wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej – model konstytucyjny i uwarunkowania jego realizacji*, „Przegląd Konstytucyjny” 2019, nr 3.
- Stavridis Stelios, *Parliamentary diplomacy: some preliminary findings*, „Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics” 2002, nr 48.
- Stavridis Stelios, Jančić Davor, *The Rise of Parliamentary Diplomacy in International Politics*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2016, nr 2–3.
- Strøm Kaare, *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, „European Journal of Political Research” 2000, nr 3.
- Surmacz Beata, Kuczyńska-Zonik Aleksandra, *Dyplomacja parlamentarna: uwarunkowania, pojęcie, zadania*, [w:] *Dyplomacja parlamentarna w Europie Środkowej i Wschodniej w latach 2015–2019*, red. B. Surmacz, A. Kuczyńska-Zonik, „Policy Papers” 2019, nr 2.
- Szablowski George J., *Division or Cohesion in the Polish Executive Democracy*, [w:] *Institutions and Democratic Statecraft*, red. M. Heper, A. Kazancigil, B.A. Rockman, New York 1997.
- Szüros Mátyás, *The Role of Parliamentary Diplomacy in Shaping a Sustainable Democratic Security Order; a Hungarian View*, „Romanian Journal of International Affairs” 1995, nr 5.
- Thompson Kenneth W., *The New Diplomacy and the Quest for Peace*, „International Organization” 1965, nr 3.
- Wagner Wolfgang, *The democratic control of military power Europe*, „Journal of European Public Policy” 2006, nr 2.
- Wagner Wolfgang, Peters Dirk, Glahn Cosima, *Parliamentary war powers around the world, 1989–2004. A new dataset*, Geneva 2010.
- Waltz Kenneth, *Foreign Policy and Democratic Politics: the American and British Experience*, Boston 1967.
- Weisglas Frans W., Boer Gonnine de, *Parliamentary Diplomacy*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2007, nr 1.
- Wessels Bernhard, *Roles and orientations of members of parliament in the EU context: Congruence or difference? Europeanisation or not?*, „Journal of Legislative Studies” 2005, nr 3–4.
- Wiatr Jerzy J., *Parliamentary Diplomacy after Cold War*, „Romanian Journal of International Affairs” 1995, nr 5.
- Zürn Michael, *Global Governance and Legitimacy Problems*, „Government and Opposition” 2004, nr 2.

Spis treści

Wstęp 3

Rozdział I

Historyczne, kulturowe i ustrojowe źródła parlamentaryzmu

Ryszard Piotrowski – *Uwagi o roli dwuizbowości w ustroju demokratycznym* 9

Jan Wawrzyniak – *Meandry realizacji funkcji przedstawicielskiej parlamentu* . . . 27

Marek Zubik – „*Senat albo antydemokratyczny, albo niepotrzebny*”.

*Rozważania w stulecie restytucji bikameralizmu
w odrodzonej Rzeczypospolitej* 41

Andrzej Szmyt – *Kilka uwag na marginesie wystąpień inauguracyjnych
Marszałków Senatu (1922 – 1989 – 2019)* 55

Rozdział II

Różnorodność funkcji i zadań izb parlamentu we współczesnym ustroju Rzeczypospolitej

Aldona Domańska – *Funkcja ustrojodawcza Senatu* 67

Anna Rytel-Warzocho – *Rola parlamentu w kontroli konstytucyjności
tworzonego prawa* 83

Jacek Zaleśny – *Inicjatywa ustawodawcza Senatu w świetle teorii i praktyki* 97

Joanna Juchniewicz – *Niespełnione nadzieje – doświadczenia partycypacji
społecznej w parlamentarnym etapie procesu tworzenia prawa* 115

Krzysztof Skotnicki – *Pierwsze czytanie projektu ustawy w Sejmie* 131

Rozdział III

Pozycja izb parlamentów w perspektywie ustrojowej państw trzecich

Stanisław Bożyk – *Senat w systemie ustrojowym współczesnej Argentyny* 151

Marian Grzybowski, Marcin Grzybowski – *Rumuńska dwuizbowość –
tradycje, regulacje i współczesna praktyka* 169

Andrzej Jackiewicz – *Bikameralizm radykalnie niedoskonały –
czyli o roli Senatu Królestwa Hiszpanii w postępowaniu ustawodawczym* 189

Aleksander Wróbel, Bogusław Przywora – *O instytucji
Delegacji Riksdagu (Krigsdelegationen) jako szczególnym rozwiązaniu
w ramach parlamentu Królestwa Szwecji – kilka refleksji* 209

Maciej Serowaniec – *Formy wpływania parlamentów na funkcjonowanie
najwyższych organów kontroli państwowej w państwach członkowskich
Unii Europejskiej* 221

Rozdział IV

Uwarunkowania świata współczesnego źródłem wyzwań dla izb parlamentów

Maria Kruk – <i>Przemysłość parlament na nowe stulecie</i>	235
Bartłomiej Nowotarski – <i>Demokracja i parlamentaryzm konsensusu XXI wieku – wyzwania dla Polski</i>	257
Joanna Kielin-Maziarz – <i>Rola parlamentów krajowych a deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej</i>	275
Jerzy Jaskiernia – <i>Konstytucyjne reguły zaangażowania Sejmu i Senatu w obszarze polityki zagranicznej a zjawisko dyplomacji parlamentarnej</i>	305

Recenzowana publikacja ma bardzo aktualny wymiar. Polski parlamentaryzm powoli wychodzi z głębokiego kryzysu dzięki przywróceniu demokratycznych procedur i kultury politycznej w Senacie. Stan izby pierwszej budzi jednak dalej zaniepokojenie, co wymusza dyskusję nad kierunkami i zakresem zmian. W tym kontekście propozycje wydania publikacji sygnowanej przez uznanych przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego należy przyjąć z pełnym zadowoleniem. (...)

Na tle toczącej się ciągle dyskusji dotyczącej pozycji ustrojowej Sejmu i Senatu oraz relacji pomiędzy obiema izbami władzy ustawodawczej, recenzowana publikacja będzie ważnym, niezwykle istotnym wkładem merytorycznym. Zwłaszcza wątki prawoporównawcze, które pozwalają na spojrzenie z pewnym dystansem na kształt obecny polskiego parlamentaryzmu.

prof. dr hab. Marek Chmaj

Wybór tematu monografii należy ocenić jako nadzwyczaj trafny. Ze względu na istotną rolę parlamentu w mechanizmie rządów demokratycznych poddanie refleksji naukowej problemów związanych z jego funkcjonowaniem w tak szerokim ujęciu, jak zostało to uczynione w recenzowanej monografii, w pełni zasługuje na aprobatę. Wysoki poziom merytoryczny poszczególnych opracowań, zawarte w nich trafne diagnozy odnoszące się do aktualnej kondycji polskiego organu władzy ustawodawczej, jak również formułowane uwagi krytyczne, pobudzają do refleksji i mogą wydatnie przyczynić się do podniesienia jakości jego prac. Nie ulega wątpliwości, że recenzowane dzieło stanowi istotny wkład w dyskurs naukowy na temat współczesnego parlamentaryzmu.

dr hab. Grzegorz Koksanowicz, prof. UMCS

ISBN 978-83-67476-03-4