

Dr Marek Dobrowolski
Wydział Prawa i Administracji
Katolicki Uniwersytet Lubelski

Opinia prawna stanowiąca odpowiedź na pytanie:

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 postawiony przez autorów petycji, mówiący o możliwej niezgodności przepisu art. 49 Regulaminu Senatu (instytucja oświadczenia senatorskiego) z Konstytucją?

1. Instytucja oświadczeń senatorskich została ukształtowana przez praktykę funkcjonowania drugiej izby polskiego parlamentu. Jej początków należy poszukać w atmosferze pracy Senatu pierwszej kadencji, kiedy to poparcie udzielone solidarnościowej opozycji w pełni demokratycznych wyborach z czerwca 1989 r. wzmacniało u ówczesnych senatorów poczucie odpowiedzialności za przemiany ustrojowe, co znajdowało wyraz m. in. w ich zainteresowaniach wykraczających poza zasadnicze kompetencje izby (inicjatywa ustawodawcza, rozpatrywanie ustaw sejmowych). Temu procesowi sprzyjała szczupłość unormowań regulaminowych.

Od tego czasu przedmiotowa instytucja przeszła znaczącą ewolucję; nastąpiło nie tylko doprecyzowanie jej nazwy (pierwotnie były to oświadczenia, następnie oświadczenia osobiste, w końcu – od października 1996 r. – oświadczenia senatorskie), ale także została wyodrębniona od innych bardziej formalnych senatorskich uprawnień (replika, zgłoszenie wniosku formalnego, sprostowania błędnie zrozumianej lub przytoczonej wypowiedzi); zmianie uległa również możliwość reagowania na oświadczenia w formie wystąpień *ad vocem* (zostały wyeliminowane już w II kadencji Senatu). Przede wszystkim zaś doszło do zmian w obrębie jej treści: zgodnie z art. 49 Regulaminu Senatu przedmiotem oświadczenia mogą być „sprawy związane z wykonywaniem mandatu”, jednak z wyłączeniem tych, które znajdowały się w „porządku obrad bieżącego posiedzenia (pierwotnie oświadczenia osobiste mogły być składane „w związku z debatą”). Stałym natomiast (występującym właściwie od samego początku) elementem oświadczeń jest możliwość kierowania wniosków i uwag do członków Rady Ministrów, przedstawicieli organów i instytucji państwowych lub samorządowych, w celu zajęcia stanowiska. Regulamin Senatu wskazuje także, iż „odpowiedzi udzielane są senatorom na piśmie, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia

przekazania oświadczenia” (art. 49 ust. 5). Ponadto określa on zasady składania do protokołu niewyłoszonych oświadczeń (ust. 2 i 2a).

2. Autorzy petycji powołują art. 124 w zw. z art. 112 Konstytucji jako podstawę niekonstytucyjności instytucji oświadczeń senatorskich, podnoszą tym samym, iż regulamin drugiej izby w powyższym zakresie wykracza poza konstytucyjnie określone granice regulacji regulaminowych, wskazują również „iż w żadnym miejscu Konstytucja ani także materia ustawowa nie umożliwia Senatowi RP realizowania funkcji kontrolnej nad Radą Ministrów, organami i instytucjami państwowymi lub samorządowymi”. Tym samym uznać należy, iż autorzy petycji zarzucają senackim regulacjom regulaminowym także niezgodność z art. 95 ust. 2 Konstytucji, chociaż wprost tego nie formułują.

3. Spośród trzech obszarów podlegających regulacji regulaminowej w niniejszej sprawie zasadnicze znaczenie ma ten wskazujący, iż materia regulaminowa obejmuje sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Senatu. Do materii regulaminowej należy więc, co warto podkreślić, określenie sposobu wykonania także ustawowych (a nie tylko konstytucyjnych) obowiązków organów państwowych wobec izb parlamentu.

Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 1996 r. Nr 73, poz. 350 ze zm.) przyznała senatorom na równi z posłami (także stałym i nadzwyczajnym komisjom senackim i sejmowym) szereg uprawnień, które rodzą obowiązki po stronie organów państwowych. Senatorowie na mocy ww. ustawy posiadają prawo do uzyskiwania od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych informacji i wyjaśnień „w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków (...) senatorskich” (art. 16 ust. 1). Ponadto senatorowie mają prawo – w ramach wykonywania swojego mandatu – do uzyskiwania informacji i materiałów oraz wglądu w działalność m. in. organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego (art. 19 ust. 1), a także do podejmowania interwencji m. in. w organie administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz organizacji społecznej. Kierownicy tych jednostek są obowiązani do niezwłocznego przyjęcia senatora, który przybył w związku ze sprawą wynikającą z wykonywania jego mandatu, oraz do udzielenia informacji i wyjaśnień dotyczących sprawy. Podjęcie interwencji przez senatora rodzi po stronie wskazanych w ustawie organów i jednostek obowiązek powiadomienia senatora (najpóźniej w ciągu czternastu dni) o stanie rozpatrywania sprawy i ostatecznego jej załatwienia w terminie uzgodnionym z senatorem (art. 20).

W świetle przytoczonych powyżej rozwiązań ustawowych stwierdzić należy, iż kwestionowana przez autorów petycji regulacja zawarta w Regulaminie Senatu, a dotycząca oświadczeń senatorskich jest jednym z dopuszczalnych sposobów wykonywania ustawowo określonego prawa senatorów do uzyskiwania informacji i wyjaśnień od wskazanych organów

i instytucji. W związku z powyższym nie można uznać, iż Senat wprowadzając do swojego regulaminu instytucję oświadczeń senatorskich wykroczył poza konstytucyjnie wyznaczony zakres regulacji regulaminowej.

Podobnie sprawa wygląda w przypadku wyrażonej w petycji opinii, zgodnie z którą art. 49 ust. 5 Regulaminu Senatu „nakłada obowiązek” udzielenia odpowiedzi na przedstawione przez senatora oświadczenie. Wskazany przepis określa zasady udzielania odpowiedzi na oświadczenia senatorskie (forma pisemna i 30-dniowy termin), jednak nie stanowi samoistnej podstawy zobowiązującej adresatów do ich udzielania. Taką podstawę można odnaleźć w przedstawionych powyżej postanowieniach ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Na trafność wskazanej interpretacji wskazuje także treść art. 49 ust. 6 Regulaminu Senatu, zgodnie z którym w przypadku przekroczenia 30-dniowego terminu do udzielenia odpowiedzi na oświadczenie senatorskie albo udzielenia odpowiedzi oczywiście niewystarczającej stosuje się odpowiednio art. 8 ust. 1 pkt 13 i 14 Regulaminu Senatu. Przepisy te nakładają na Marszałka Senatu obowiązek „czuwania nad wykonywaniem wobec (...) senatorów konstytucyjnych i ustawowych obowiązków przez organy państwowe i samorządu terytorialnego, podporządkowane im jednostki oraz inne obowiązane podmioty” (pkt 13), a także obowiązek dokonywania oceny „wykonywania przez organy państwowe i samorządu terytorialnego obowiązków wobec (...) senatorów” (pkt 14). Zwrócić należy uwagę, iż: po pierwsze - środki jakimi dysponuje izba (i Marszałek Senatu) do egzekwowania odpowiedzi na oświadczenia senatorskie są nader skromne, po drugie odwołanie się w Regulaminie Senatu do ustawowych obowiązków poszczególnych organów państwa jest w pełni uzasadnione, zważywszy na przedstawiony powyżej konstytucyjnie wyznaczony zakres materii regulaminowej.

W związku z powyższym nie sposób zgodzić się z autorami petycji jakoby instytucja oświadczeń senatorskich wykraczała „poza delegacje z art. 124 w zw. z art. 112 Konstytucji RP”. W konsekwencji nie ma żadnych konstytucyjnych powodów obligujących Senat do zmiany swojego regulaminu w analizowanym zakresie.

4. Kwestia regulaminowych uprawnień senatorów związanych z instytucją oświadczeń senatorskich została w petycji połączona z brakiem podstawy konstytucyjnej do realizowania przez Senat funkcji kontrolnej („w żadnym miejscu Konstytucja RP ani także materia ustawowa nie umożliwia Senatowi RP realizowania funkcji kontrolnej”). W ten sposób, pośrednio podniesiono zarzut naruszania art. 95 ust. 2 Konstytucji przez Regulamin Senatu w analizowanym zakresie. Z dotychczasowych ustaleń wynika jednak, iż „materia ustawowa” daje podstawę prawną do regulaminowego ustanowienia instytucji oświadczeń senatorskich. W konsekwencji przyjęć należy, iż albo ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora wykracza poza konstytucyjnie ustalony podział zadań pomiędzy obie izby polskiego parlamentu, a tym samym ustawa i instytucja

oświadczeń są niekonstytucyjne, albo – przeciwnie ww. ustawa nie narusza zastrzeżonej dla Sejmu funkcji kontroli rządu, w efekcie i oświadczenia senatorskie mieszczą się w konstytucyjnie i ustawowo określonych kompetencjach Senatu. W istocie chodzi więc o rozstrzygnięcie czy ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora w zakresie w jakim przyznaje senatorom prawo do uzyskiwania informacji i wyjaśnień jest elementem kształtującym funkcję kontrolną.

Wyczerpująca ocena konstytucyjności ustawowego prawa senatorów do uzyskiwania informacji i wyjaśnień (a co za tym idzie obowiązku wskazanego podmiotu ich udzielenia) wykracza jednak poza zakres niniejszej opinii, gdyż ten wyznaczany jest przez zarzuty wskazane w petycji, a kwestia ta nie została tam w ogóle podniesiona. Na marginesie można jedynie zwrócić uwagę, iż możliwości Senatu uwzględniania petycji zawierających zarzuty niekonstytucyjności ustaw ograniczają się jedynie do przedłożenia Sejmowi odpowiedniego projektu ustawy zmieniającej lub kierowania przez grupę senatorów takiej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego.

Niewątpliwie jednak ustalenia poczynione poniżej w związku z zarzutem niezgodności art. 49 Regulaminu Senatu z art. 95 ust. 2 Konstytucji będą odnosić się również, niejako przy okazji do zagadnienia konstytucyjności ww. ustawy. Zdając sobie sprawę z występowania takiej zależności dalsza analiza zostanie ograniczona do zagadnienia postawionego w petycji, a sprowadzającego się do odpowiedzi na pytanie: czy oświadczenia senatorskie są instytucją, za pomocą której Senat w sposób nieuprawniony sprawuje funkcję kontrolną?

W tym celu należy przypomnieć:

Po pierwsze, w literaturze przedmiotu uprawnienie senatorów do składania oświadczeń nie jest zaliczane do funkcji kontrolnej, ale do kategorii: „instrumenty kontroli sprawowane przez Senat” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 256); „uprawnienia kontrolne Senatu” (B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 437; R. M. Małajny (red.), *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Warszawa 2012, s. 432); uprawnienia o charakterze kontrolnym lub *quasi*-kontrolnym albo po prostu „działania kontrolne” (R. Mojak, *Funkcja parlamentarnej kontroli działalności rządu*, [w]: Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 144).

Po drugie, samo pojęcie „kontrola” może być dwojako rozumiane, tj.: jako działalność o charakterze niewładczym, polegająca jedynie na uzyskiwaniu informacji o funkcjonowaniu kontrolowanego podmiotu i wyrażaniu o nim ocen (P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 16) lub jako działania o charakterze władczym, tj. łączącym ocenę aktywności podmiotu kontrolowanego z egzekwowaniem odpowiedzialności politycznej w przypadku oceny negatywnej (L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu RP. Uwagi na marginesie artykułu prof. P. Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 29). Konstytucja, kompetencje Sejmu do sprawowania kontroli nad działalnością Rady Ministrów

(art. 95 ust. 2), w sposób jednoznaczny łączy z jego uprawnieniami do powoływania i odwoływania rządu i poszczególnych ministrów, tworząc w ten sposób funkcję kontrolną. Natomiast Senat, który nie sprawuje funkcji kontrolnej, pozostaje na poziomie uprawnień kontrolnych o charakterze niewładczym.

Po trzecie, konstytucyjnych podstaw dla podejmowania przez Senat (senatorów) niewładczych działań kontrolnych należy poszukiwać w przedstawicielskim charakterze tej izby; zarówno bowiem posłowie, jak i senatorowie są reprezentantami Narodu (art. 104 i 108 Konstytucji). W związku z tym, Senat jako organ przedstawicielski nie może nie brać udziału w omawianiu i ocenie najważniejszych problemów państwa, a więc także nie może być pozbawiony prawa do "uzyskania informacji i wyjaśnień", w sprawie działań podejmowanych przez rząd, administrację i pozostałe organy władzy państwowej. Już samo „wydobywanie na światło dzienne takich lub innych posunięć egzekutywy, a zwłaszcza ujawnienie mankamentów w jej działaniu oraz sugerowanie nasuwających się możliwości usprawnienia działalności ma w praktyce niemałe znaczenie i może nieraz stanowić bardzo dotkliwą swoistą sankcję za ujawnione nieprawidłowości” (P. Sarnecki, dz. cyt., s. 15-16 i s. 18. Por. W. Sokolewicz, zdanie odrębne do orzeczenia TK z 22 listopada 1995 r., sygn. akt K19/95. ZO TK z 1995 r., nr 3, s. 163). W tym świetle pierwszoplanowego znaczenia nabiera ściśle powiązanie oświadczeń senatorskich z wykonywaniem przez senatorów mandatu przedstawicielskiego.

W konsekwencji stwierdzić należy, iż Konstytucja nie daje podstaw do sprawowania przez Senat funkcji kontrolnej. Nie jest to jednak równoznaczne z zakazem formułowania pewnych kompetencji kontrolnych Senatu w aktach niższego rzędu, przepisy ustanawiające takie kompetencje nie mogą jedynie podlegać wykładni rozszerzającej, nie mogą być także domniemywane. Dopóki więc „kompetencje kontrolne Senatu są ukształtowane w sposób wyraźny i w wymiarze nie naruszających podstawowego charakteru zadań Sejmu (...), dopóty owym unormowaniom nie można stawiać zarzutu sprzeczności z konstytucją” (L. Garlicki, *Kompetencje...*, s. 34).

5. Z przeprowadzonej analizy wynika, iż:

a) Oświadczenia senatorskie ustanowione w Regulaminie Senatu są formą realizacji uprawnień senatorskich ukształtowanych w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora, co nie tylko nie narusza art. 124 w zw. z art. 112 Konstytucji, ale stanowi realizację zawartych w tych przepisach norm prawnych;

b) Regulamin Senatu nie nakłada na członków Rady Ministrów, przedstawicieli organów i instytucji państwowych lub samorządowych obowiązku udzielania odpowiedzi na zawarte

w oświadczeniach senatorskich wnioski i uwagi kierowane do wskazanych tam podmiotów;

c) Oświadczenia te nie należą do kompetencji z zakresu funkcji kontrolnej, a stanowią „tylko” uprawnienie kontrolne senatorów. W efekcie przedmiotowa instytucja nie narusza Konstytucji, w związku z tym Senat nie ma prawnego obowiązku eliminowania jej ze swojego regulaminu.