

Warszawa, 26 stycznia 2015 r.

Doc. dr hab. Ryszard Piotrowski
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

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 RP?

Teza opinii:

Instytucja oświadczenia senatorskiego – w kształcie wynikającym z art. 15 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz art. 49 Regulaminu Senatu – jest zgodna z Konstytucją RP.

Uzasadnienie:

1. W świetle art. 95 ust. 2 Konstytucji funkcję kontrolną sprawuje Sejm, „a tym samym sprawowania tej funkcji nie przypisuje się Senatowi”¹. Odpowiada to konstytucyjnemu modelowi stosunków między parlamentem a rządem, w którym tylko Sejm ma kompetencje związane z powoływaniem rządu i egzekwowaniem jego odpowiedzialności parlamentarnej oraz z procedurą udzielania absolutorium². Tego rodzaju wykładnia Konstytucji pozostaje w zgodzie z polską tradycją parlamentarną, która „nigdy nie przyznawała Senatowi poważniejszych uprawnień kontrolnych”³. Jednakże należy przypomnieć, że art. 33 w związku z art. 37 Konstytucji z 1921 r. (zw. marcową) przyznawał prawo interpelacji także senatorom⁴.

2. Kontrola, o której stanowi ustawa zasadnicza stwierdzając, że „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów” jest rozumiana w Konstytucji nie tylko jako

¹ Tak L. Garlicki, *Uwagi do art. 95* [w:] L. Garlicki, (red.) *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 1999, t. I. s. 5

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ Por. M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003, s. 83. Por. także J. Czajowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej I kadencji 1922-1927*, Warszawa 1999, s. 63.

ustalanie faktów i formułowanie ocen, a więc badanie zgodności stanu istniejącego z pożądanym⁵, ale również jako „podejmowanie przez parlament różnych środków wpływania na podejmowanie decyzji przez organy rządowe lub nawet współuczestniczenie w podejmowaniu tych decyzji”⁶, przekształcającą kontrolę w inspirację, a niekiedy nawet w „współrządzenie”⁷. Istota kontroli sejmowej polega na tym, że ma ona związek z egzekwowaniem odpowiedzialności politycznej i prawnej, w którym to procesie Senat nie uczestniczy, z wyjątkiem przypadku pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta RP przez Zgromadzenie Narodowe.

Kontrola nad działalnością organów państwa obejmuje – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny – „wszelkie działania związane z badaniem oraz analizą stanów faktycznych i ich przyrównywaniem (subsumpcją) do stanu idealnego, pożądanego, czy też zgodnego z prawem. Na tym tle sejmowa kontrola działalności Rady Ministrów przejawia się w możliwości pozyskiwania wiedzy o stanie faktycznym oraz dokonania oceny podjętych działań, prowadzącej przede wszystkim do wyegzekwowania odpowiedzialności politycznej (rządziej prawnej)”⁸. W świetle Konstytucji RP dostępne Sejmowi instrumentarium kontrolne jest – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – „ściśle określone. Obejmuje ono przede wszystkim instytucję wotum nieufności (art. 158 i art. 159 Konstytucji), możliwość powołania sejmowej komisji śledczej (art. 111 Konstytucji), interpelacje i zapytania poselskie (art. 115 ust. 1 Konstytucji), pytania w sprawach bieżących (art. 115 ust. 2 Konstytucji), wreszcie prawo oceny wykonania ustawy budżetowej i udzielenia (albo nieudzielenia) absolutorium (art. 226 Konstytucji). Za szczególny środek kontroli uznaje się niekiedy uprawnienie Sejmu do stawiania najwyższych urzędników państwowych przed Trybunałem Stanu”⁹.

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”¹⁰.

Konstytucja nie przypisuje Senatowi sprawowania tego rodzaju funkcji, ani nie pozwala na korzystanie z właściwego Sejmowi instrumentarium, w szczególności nie

⁵ Por. E. Smoktunowicz, (red.) *Wielka encyklopedia prawa*, Warszawa 2000, s. 376.

⁶ Tak L. Garlicki: op. cit., s. 5.

⁷ Ibidem.

⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 24/04.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Tak L. Garlicki, op. cit., s. 5.

przyznaje senatorom prawa do interpelacji¹¹, co nie oznacza jednak wykluczenia możliwości ustalania faktów i formułowania ocen przez Senat. Bez tego rodzaju możliwości Senat nie mógłby zwłaszcza uczestniczyć w procesie ustawodawczym jako organ przedstawicielski¹². Zdaniem P. Sarneckiego Senat jako organ parlamentarny „nie może nie brać udziału w omawianiu najważniejszych problemów i musi się do nich ustosunkowywać”¹³, 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”¹⁴. Zdaniem L. Garlickiego wprowadzenie Konstytucją „nie daje uzasadnienia do odnajdowania w niej podstaw funkcji kontrolnej Senatu”, to jednak „nie jest to (...) równoznaczne z zakazem formułowania pewnych kompetencji kontrolnych Senatu w ustawach zwykłych”¹⁵. 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”¹⁶. 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”¹⁷.

3. 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”¹⁸. Oznacza to w szczególności, że procedury interpelacyjne nie mogą znajdować zastosowania w Senacie i są „instrumentem kontroli dostępnym

¹¹ Tak Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 190.

¹² Por. P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy”, nr 6/2000, s. 9 i nast.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Tak L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu?. Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy”, nr 6/2000, s. 28 i nast.

¹⁵ Ibidem, s. 34.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Tak M. Dobrowolski, op. cit., s. 271.

¹⁸ Tak L. Garlicki, *Uwagi do art. 124 [w:] L. Garlicki, (red.): Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2001, t. II, s. 1.

wyłącznie posłom”¹⁹. Jednakże 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”²⁰. 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”²¹. Zgodnie z tym poglądem Senat może sprawować kontrolę parlamentarną o charakterze ogólnopolitycznym, jednak pozbawioną „konkretnych instrumentów egzekwowania odpowiedzialności politycznej”²². 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 wspólnotnej 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 związku 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.

¹⁹ Tak P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 251.

²⁰ Tak B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 632.

²¹ Tak P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 16.

²² *Ibidem*.

4. Zgodnie z art. 15 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora senatorowie mogą – „w szczególności” - „wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Senatu i jego organów”. Na tym w istocie polega sprawowanie mandatu senatorskiego stosownie do art. 104 w związku z art. 108 Konstytucji.

Senatorom nie przysługuje możliwość wnoszenia interpelacji i zapytań, które należą do indywidualnych uprawnień posłów wynikających z funkcji kontrolnej sprawowanej przez Sejm²³. W sprawach związanych z wykonywaniem mandatu, nie dotyczących wszakże zagadnień będących przedmiotem porządku obrad bieżącego posiedzenia Izby, mogą oni jednak – w myśl art. 49 Regulaminu Senatu – wygłaszać oświadczenia senatorskie, które nie są narzędziem służącym realizacji funkcji kontrolnej, o której mowa w art. 95 ust. 2 Konstytucji, ponieważ Senat nie sprawuje kontroli związanej z urzeczywistnianiem odpowiedzialności politycznej i prawnej rządu.

Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora korzysta z domniemania zgodności z Konstytucją dopóty, dopóki nie zostanie ono obalone przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ta właśnie ustawa stanowi w art. 15 ust. 1 pkt 1, że senatorowie mają – wynikające przede wszystkim z art. 104 w związku z art. 108 Konstytucji – prawo wyrażania swojego stanowiska na zasadach i w trybie - jak to precyzuje art. 15 ust. 2 wspomnianej ustawy - określonym w Regulaminie Senatu. Zdaniem doktryny oznacza to, że „regulamin musi zawierać zarówno normy o charakterze materialnym, konstruuje poszczególne uprawnienia, bądź doprecyzowujące normy wynikające z Konstytucji RP lub samej ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, jak i normy proceduralne, wskazujące sposób wykonywania przyznanych senatorom praw (...)”²⁴.

W myśl art. 49 Regulaminu Senatu, jeżeli oświadczenia senatorów zawierają wnioski i uwagi kierowane do członków Rady Ministrów, przedstawicieli organów i instytucji państwowych lub samorządowych, są niezwłocznie przekazywane przez Marszałka Senatu do wskazanych adresatów w celu zajęcia stanowiska. Regulamin stanowi, że odpowiedzi udzielane są senatorom w formie pisemnej, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia przekazania oświadczenia. W doktrynie wskazano, że w praktyce senatorowie wykorzystują oświadczenia do podobnych celów, do których posłowie wykorzystują interpelacje²⁵. Jednak wspomniane podobieństwo celów nie może przesłaniać zasadniczej różnicy polegającej na tym, że niezależnie od nazwy owe oświadczenia nie są interpelacjami w sensie

²³ Por. K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, s. 210.

²⁴ Por. K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, op. cit., s. 211.

²⁵ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 256.

funkcjonalnym, ponieważ nie spełniają żadnej roli w egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej i prawnej organów, do których są adresowane, gdyż Senat takiej odpowiedzialności nie egzekwuje, ponieważ nie sprawuje kontroli parlamentarnej.

Art. 49 Regulaminu Senatu jest zatem z tego względu zgodny z art. 95 ust. 2 Konstytucji. Oświadczenie senatorskie nie jest interpelacją w świetle Konstytucji. Podobieństwo oświadczeń i interpelacji, polegające na tym, że mamy do czynienia z wypowiedzią zawierającą wskazanie problemu i obowiązkiem odpowiedzi na tę wypowiedź, nie eliminuje zasadniczej różnicy dotyczącej charakteru prawnego oświadczeń i interpelacji. Sprowadza się ona do tego, że interpelacje zostały uregulowane w art. 115 ust. 1 Konstytucji, natomiast oświadczenia mają podstawę w art. 15 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz w art. 49 Regulaminu Senatu. Jedne i drugie są przejawem wykonywania mandatu przedstawicielskiego w warunkach demokracji parlamentarnej, która przecież polega na mówieniu.

Próba odebrania senatorom wolności słowa przez wskazanie w ustawie, że nie mogą oni wyrażać swojego stanowiska w innych sprawach, aniżeli związane z postępowaniem ustawodawczym, byłaby niezgodna z Konstytucją i niewykonalna, ponieważ ustawodawstwo jest immanentnie związane z wyrażaniem własnego stanowiska w odniesieniu do rzeczywistości stanowiącej przedmiot regulacji. Skoro tak, to konstytucyjna zasada rzetelności i sprawności działania władz publicznych, wyrażona we wstępie do ustawy zasadniczej, wymaga, by ci, których te wypowiedzi dotyczą poznali je i mogli ustosunkować się do ich treści. Rzetelność i sprawność działania władz publicznych wyklucza sytuację, w której władze te nie korzystają z możliwości skorygowania własnego funkcjonowania dzięki informacjom zawartym w oświadczeniach senatorów. Jedną z podstaw systemu parlamentarnego jest zasada racjonalizacji jego funkcjonowania²⁶. Byłoby zasadniczo nieracjonalne odebranie senatorom możliwości potencjalnie skutecznego oraz krytycznego oceniania rzeczywistości i – jak to scharakteryzowano w doktrynie reagowania na „bieżące wydarzenia polityczne”²⁷ – tylko dlatego, że posłowie mają prawo korzystania z interpelacji, które są narzędziem służącym innym celom aniżeli oświadczenia senatorskie.

Instytucja oświadczeń senatorskich kształtowała się w praktyce parlamentarnej Trzeciej Rzeczypospolitej już w 1989 r. i znalazła odzwierciedlenie w Regulaminie Senatu w 1990 roku²⁸. Funkcjonowanie tej instytucji pozostaje w granicach wyróżnionej, w doktrynie

²⁶ Ibidem, s. 75.

²⁷ Tak M. Dobrowolski, *Oświadczenia senatorskie w latach 1989-1995*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/1997, s. 63.

²⁸ Ibidem, s. 51.

przypisywanej Senatowi, funkcji częściowego współkształtowania polityki państwa, częściowego „gdyż nie ma organów ponoszących odpowiedzialność polityczną przed Senatem”²⁹.

Podstawą demokracji jest – jak to wynika ze wstępu do Konstytucji – współdziałanie władz oraz dialog społeczny. Trudno byłoby pogodzić z tymi wartościami konstytucyjnymi wykładnię przepisów prawa ustrojowego prowadzącą do wykluczenia współdziałania Senatu z innymi władzami poprzez oświadczenia senatorskie i elementu dialogu owych władz z Senatem poprzez odpowiedzi na te oświadczenia.

5. Stanowisko doktryny w sprawie uprawnień kontrolnych Senatu nie jest jednolite. Jedni autorzy uznają istnienie niewładczej kontroli sprawowanej przez Senat określając ją mianem parlamentarnej (P. Sarnecki³⁰), inni dostrzegają zasadność wyróżnienia nie tyle funkcji kontrolnej, co działań kontrolnych Senatu (L. Garlicki³¹).

Oceniając konstytucyjność instytucji oświadczeń senatorskich, postrzeganej w doktrynie jako instrumenty kontroli sprawowanej przez Senat, które pojawiły się w praktyce³², ale też jako działania kontrolne Senatu nieuzasadniające wszakże stwierdzenia istnienia kompetencji kontrolnych tego organu³³, należy wziąć pod uwagę, że Senat na mocy wyraźnego postanowienia art. 95 ust. 2 Konstytucji nie sprawuje nad działalnością Rady Ministrów kontroli, prowadzącej do urzeczywistnienia parlamentarnej, względnie konstytucyjnej, odpowiedzialności rządu. Tego rodzaju kontroli, której narzędziem są interpelacje, Senat nie może sprawować, co wynika także z art. 124 Konstytucji, wskazującego zakres odpowiedniego stosowania do Senatu wymienionych w tym artykule przepisów Konstytucji i pomijającego prawo do interpelacji. Żaden przepis Konstytucji nie pozbawia jednak senatorów prawa do wygłaszania oświadczeń i otrzymywania odpowiedzi od kompetentnych organów, nie w ramach kontroli mogącej prowadzić do urzeczywistnienia odpowiedzialności parlamentarnej względnie konstytucyjnej, a więc kontroli o charakterze władczym³⁴, lecz w ramach wykonywania mandatu przedstawicielskiego; konstytucyjną podstawę kompetencji do wygłaszania oświadczeń senatorskich stanowi przedstawicielski

²⁹ Tak M. Kudej, *W sprawie klasyfikacji funkcji Sejmu i Senatu*, [w:] L. Garlicki, (red.) *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2002, s. 111. Autor wyróżnia wspomnianą funkcję Senatu na tle jego udziału w ustawodawstwie, ale można uznać oświadczenia senatorskie za przejaw tej właśnie funkcji.

³⁰ Por. P. Sarnecki, op. cit., s. 16.

³¹ Por. L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu ...*, s. 37.

³² Tak L. Garlicki, *Polskie...*, s. 256.

³³ Por. L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu ...*, s. 37.

³⁴ *Ibidem*, s. 29.

charakter Senatu³⁵. Ponadto z art. 112 Konstytucji, na mocy jej art. 124 znajdującego zastosowanie do Senatu, wynika, że obowiązki organów państwowych wobec Senatu mogą być wskazane w ustawach i określone w regulaminie Senatu, co ma miejsce w przypadku oświadczeń senatorskich, a także pozostałych – znacznych przecież – uprawnień Senatu wobec innych organów państwa, wymienionych w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora, jak też wskazanych w innych ustawach, a związanych z rozpatrywaniem sprawozdań lub informacji o działalności naczelnych organów państwowych³⁶.

Wykładnia Konstytucji, wykluczająca legalność instytucji oświadczeń senatorskich w jej obecnym kształcie, wynikającym z wieloletniej praktyki, opartej na postanowieniach regulaminowych i ustawie, byłaby sprzeczna z zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, ponieważ redukowałaby szanse praktycznego oddziaływania wypowiedzi senatorów; oświadczenia senatorskie stanowią przecież realizację konstytucyjnych obowiązków, które senatorowie ślubowali wykonywać.

Z powyższych względów należy uznać tezę przedstawioną na wstępie niniejszej opinii za uzasadnioną.

³⁵ Por. M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu ...*, s. 272.

³⁶ Por. M. Dobrowolski, op. cit., s. 265.