



KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Opinie prawne
dotyczące zgodności instytucji
oświadczenia senatorskiego
z Konstytucją RP

OPINIE EKSPERTYZY

OE – 227

LUTY 2015

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

**Opinie prawne
dotyczące zgodności instytucji
oświadczenia senatorskiego
z Konstytucją RP**

**OPINIE
EKSPERTYZY**

OE-227

Kancelaria Senatu
Luty 2015

Materiał przygotowany przez Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych
Biura Analiz i Dokumentacji.

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

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu
dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy
z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych
(Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)

i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2015

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

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,
e-mail: Ewa.Nawrocka@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Romuald Łanczkowski – tel. 22 694 95 32
e-mail: Romuald.Lanczkowski@senat.gov.pl

Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Redaktor prowadzący – Robert Stawicki
Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

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, wskazując 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

* Petycja obywatelska wpłynęła do Senatu 15 września 2014 r. i następnie została skierowana do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji celem rozpatrzenia.

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 ścisłe 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.

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 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, przekształcające kontrolę w inspirację, a niekiedy nawet we „współrządzenie”⁷. Istota kontroli

* Petycja obywatelska wpłynęła do Senatu 15 września 2014 r. i następnie została skierowana do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji celem rozpatrzenia.

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.

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

⁶ Tak L. Garlicki: op. cit., s. 5.

⁷ Ibidem.

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 szczególnie 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 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 Konstytucja „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

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

⁹ Ibidem.

¹⁰ Tak L. Garlicki, op. cit., s. 5.

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.

„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 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 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 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.

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.

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.

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.

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, niedotyczących 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 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

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.

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 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

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.

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.

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 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.

³⁴ Ibidem, s. 29.

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

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

Spis treści

1. Dr Marek Dobrowolski	
<i>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?</i>	3
2. Doc. dr hab. Ryszard Piotrowski	
<i>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?</i>	7

