

WOJCIECH MACIEJKO

Granice poprawek Senatu RP a ukryta inicjatywa ustawodawcza

I. Wprowadzenie

Stosownie do art. 95 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Tworzenie prawa odbywa się zatem w drodze współdziałania dwu organów władzy publicznej. Każdy z tych organów ma przy tym wyłączną właściwość do dokonywania władczych aktów wpływających na kształt ustawy. Kolejność, zakres oraz tryb dopełniania tych aktów nie są przypadkowe i mają swoje precyzyjnie określone miejsce oraz formę. Wyłom od określonych Konstytucją kompetencji każdego z organów w dowolnej fazie procesu ustawodawczego skutkuje naruszeniem prawa postępowania i bez względu na wagę tego naruszenia powoduje niekonstytucyjność ustawy ze względów procesowych².

Ani Konstytucja, ani też żadna ustawa, nie dają podstaw do mierzenia, wartościowania, czy też stopniowania uchybień procedury ustawodawczej. Przeciwnie, jeżeli uchybienia te tylko zaistnieją, muszą prowadzić do wniosku o niekonstytucyjności³ aktu prawnego podjętego z takim naruszeniem prawa⁴.

¹ Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm. i ze sprost.

² Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 1997 r., K 25/97, OTK ZU 1997, nr 3-4, poz. 35.

³ Por. art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. nr 102, poz. 643 ze zm.

⁴ Zdanie odrębne Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Marka Safjana do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2002 r., K 11/02, OTK ZU 2002, seria A, nr 4, poz. 43, s. 608.

Z tych względów tak doniosłe staje się określenie zasad współdziałania Sejmu i Senatu w postępowaniu ustawodawczym, w szczególności zaś określenie, w jakich granicach po uchwaleniu ustawy przez Sejm, Senat władny jest kształtować treść przyszłego prawa. Należałoby przede wszystkim podjąć próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, jak daleko w ostateczną treść ustawy uchwalonej przez Sejm może ingerować Senat w drodze poprawki. Literalna wykładnia przepisów obowiązującej aktualnie Konstytucji nie daje jednoznacznej odpowiedzi na podstawowe dla wyniku procesu ustawodawczego pytania:

- 1) czy Senat jest władny w trybie poprawki wykroczyć poza zakres przedmiotowy ustawy przedłożonej mu przez Marszałka Sejmu?,
- 2) czy może w drodze poprawek wprowadzać rozwiązania tylko alternatywne, czy również przeciwstawne do zaakceptowanych przez Sejm?,
- 3) czy rozpatrując ustawę nowelizującą inną ustawę może wkraczać w zakres ustawy nowelizowanej, czy też obowiązany jest ograniczyć się do ram ustawy nowelizującej?,
- 4) gdzie leży granica pomiędzy instytucją poprawki Senatu a instytucją przysługującej tej izbie inicjatywy ustawodawczej i czy zbyt szeroki zakres zgłaszanych poprawek nie jest obejściem przepisów o inicjatywie?,
- 5) czy nieodrzućenie przez Sejm poprawek Senatu, bez względu na ich zakres, sanuje niekonstytucyjność ustawy związanej z wadliwym, zbyt szerokim zakresem materii ujętej w poprawkach Senatu.

Rozwikłanie wszystkich tych szczegółowych kwestii pozwoli na sformułowanie wniosków, w zakresie kryteriów, jakim powinna czynić zadość poprawka Senatu aby uchronić ustawę od zarzutu niekonstytucyjności oraz czy stopień określoności konstytucyjnej procedury legislacyjnej jest aktualnie wystarczający dla uniknięcia wkraczania Senatu w kompetencje Sejmu.

II. Czy Sejm uchwała ustawy?

Już na wstępie należy zauważyć, że wyłączną podstawą badań nad określonością przepisów postępowania ustawodawczego winny być przepisy Konstytucji. Zakres tej podstawy nie może obejmować przepisów niższej rangi zgodnie z zasadą, stanowiącą, że przepisów wyższego rzędu nie można interpretować przez pryzmat przepisów rzędu niższego. Przepisami, które stanowią mogą podstawę wniosków w zakresionych wcześniej granicach są: art. 7 i art. 121 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 7 Konstytucji, wyrażającym zasadę legalizmu, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Stosownie natomiast do art. 121 ust. 2 Konstytucji, Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania mu ustawy przez Marszałka Sejmu, może ją przyjmując bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości (zd. pierwsze). Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm (zd. drugie).

Należałoby się zastanowić, czym jest twór trafiający do Senatu na skutek czynności „przekazania przez Marszałka Sejmu”. Złudne jest wrażenie, jakie niesie za sobą literalne brzmienie art. 120 i art. 121 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „ustawę” uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi. Czy rzeczywiście już na etapie zakończenia trzeciego czytania mamy do czynienia z aktem będącym ustawą? To, co przedstawione przepisy nazywają „ustawą” nie jest bowiem tą samą ustawą, o której mowa w art. 122 Konstytucji. Ten ostatni przepis stanowi, że po zakończeniu postępowania określonego w art. 121 Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej⁵. Warto podkreślić, iż odmienne założenia kierowały autorami alternatywnej koncepcji trybu ustawodawczego, nakazującego efekt prac Sejmu przed trafieniem go do Senatu traktować jako „projekt ustawy”.⁶ Jakkolwiek odstąpiono

⁵ Zdanie odrębne Sędziego Trybunału Konstytucyjnego Marka Safjana do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2002 r., K 11/02, OTK ZU 2002, seria A, nr 4, poz. 43, s. 610.

⁶ Jak postanowiono w projekcie poddanym pod obrady Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego treść analizowanego unormowania prezentowała się

od literalnego różnicowania „ustawy” przekazywanej przez Marszałka Sejmu Senatowi oraz „ustawy” przedstawianej do podpisu Prezydentowi RP wiadomym jest, że ustawa wpływająca do Senatu nie jest aktem prawnym. Nie jest finalnym efektem postępowania ustawodawczego. Jest wprawdzie aktem, który ma znaczne szanse zostać prawem powszechnie obowiązującym, jednakże w swojej istocie wciąż pozostaje propozycją (projektem) aktu, podlegającą jeszcze obróbce i weryfikacji na co najmniej dwóch etapach postępowania.

Nie umniejszając znaczeniu projektu pochodzącego od inicjatora postępowania ustawodawczego oraz roli trzech czytań w Sejmie, akt przekazywany przez Marszałka Sejmu Senatowi, jest nieukończonym produktem procesu legislacyjnego i nie mieści się w pojęciu ustawy z znaczeniu języka prawnego.

Już te wstępne ustalenia pozwalają wyciągnąć wniosek, że rola Senatu nie została zredukowana do działań wymierzonych w zmianę kształtu „ustawy”. Zakończenie trzeciego czytania nie przydaje wynikowi prac Sejmu przymiotu „prawomocności”, nie tworzy nawet domniemania, że projekt uchwalony przez Sejm będzie obowiązującą ustawą. Akt uchwalony przez Sejm nie jest aktem niedostępnym innym organom władzy; nie został wyposażony w żadną cechę utrudniającą wzruszenie utrwalonego w tym akcie władczego stanowiska. Akt trafiający do Senatu ma równie duże szanse by jego byt ustał (nie doszedł do skutku), albo by zmianie uległy pierwotne zapatrywania inicjatora postępowania bądź Sejmu.

III. Szerokość i głębokość poprawek Senatu

Pytanie o istotę poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm jest pytaniem o dwa konstytutywne składniki poprawki: o zakres przedmiotowy określony sferą stosunków społecznych zdalnych do poddania regulacji władczym aktem Senatu na tym etapie procesu

następująco: „ust. 1. Projekt ustawy uchwalonej przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje w ciągu 7 dni do rozpatrzenia Senatowi; (...) ust. 3. Senat w ciągu 30 dni może projekt ustawy przyjąć, zaproponować do tekstu poprawki albo projekt odrzucić”. *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn XX*, Warszawa 1996, s. 25 i 28.

ustawodawczego, oraz o kierunek i siłę zmian dotychczasowych stosunków społecznych, w szczególności zaś w porównaniu do kierunku i siły tożsamy zmian (a w zasadzie projektów zmian) zawartych w przedłożonej Senatowi do rozpatrzenia ustawie.

Pierwszą właściwość poprawki należy nazwać jej szerokością, drugą zaś – głębokością. Obydwie cechy poprawki Senatu współdecydują o przyjętym w Konstytucji modelu władzy ustawodawczej sprawowanej przez obydwie izby. Szerokość poprawki jest kategorią z zakresu właściwości rzeczowej i kształtowana jest przez dopuszczalną konstytucyjnie otwartą listę spraw poddanych regulacji ustawowej z uwzględnieniem granic sfery stosunków społecznych, których dotyczy konkretna „sprawa ustawodawcza”. Jeszcze bez wnikania w szczegółowe zależności ustrojowe między obiema izbami należy stwierdzić, że szerokość poprawki Senatu jest kształtowana nie tylko dopuszczalną konstytucyjnie swobodą ustawodawcy w kształtowaniu stosunków społecznych w granicach dopuszczalnych w demokratycznym państwie prawnym, ale wpływają na nią też granice inicjatywy ustawodawczej oraz granice prowadzonego postępowania ustawodawczego. Podobnie jak organowi administracji publicznej rozpoznającemu indywidualną sprawę nie można wykroczyć poza jej określony prawem publicznym przedmiot, również w trakcie postępowania ustawodawczego wyznaczone muszą być jasne i sformalizowane granice procesu, bez względu na jego etap i bez względu na organ (izbę) przypisany konstytucyjnie do danego etapu⁷. Jak trafnie dostrzegł Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, pojęcie „sprawa” powinno dotyczyć również oznaczenia działań, w wyniku których organ władzy publicznej korzystając ze swych władczych kompetencji doprowadza do ustanowienia aktu prawnego⁸. Tam natomiast, gdzie w grę wchodzi „sprawa” w sensie prawnym, tam organ

⁷ W obu przypadkach określając sformalizowany sposób działania organu władzy publicznej można posłużyć się terminem „postępowanie publiczne”. Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2005 r., P 8/05, OTK ZU 2005, seria A, nr 3, poz. 20, s. 242.

⁸ Por. stanowisko Prokuratora Generalnego przytoczone w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2003 r., U 10/01, OTK ZU 2003, seria A, poz. 23, s. 325.

władzy publicznej załatwiając ją w ramach narzuconej prawem publicznym procedury, zobligowany jest poruszać się wyłącznie w granicach tejże sprawy. Skoro normy procesu ustawodawczego, wskazujące sposób określenia granic sprawy ustawodawczej wynikają z przepisów prawa publicznego, nie można ich interpretować rozszerzająco, ani też domniemywać właściwości któregokolwiek z organów uczestniczących w procesie.

Można zatem wyciągnąć kolejny istotny, jak się wydaje, wniosek, że zakresu władzy ustawodawczej Senatu realizowanej w drodze poprawki nie można wywodzić z żadnego innego przepisu prawa, aniżeli z art. 121 ust. 2 Konstytucji oraz że przepis ten należy odczytywać w łączności z art. 7 Konstytucji, wymagającym umocowania wszelkiej działalności władzy publicznej w przepisach prawa.

IV. Negatywna definicja poprawki Senatu

Rozważania o zakresie dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej Senatu działającego w trybie poprawki rozpocząć należałoby od wyznaczenia dolnej granicy, jakiej izbie tej nie wolno w opisywanym trybie przekroczyć. Jest rzeczą niesporną, że Senat może wpływać na efekty procesu legislacyjnego w dwóch podstawowych formach procesowych: w określonej w art. 118 ust. 1 Konstytucji inicjatywie ustawodawczej oraz w uregulowanej w art. 121 ust. 2 Konstytucji poprawce. Wyróżnienie tych dwóch form działania stanowi podstawę sformułowania tezy, że rezultaty obu form mają inne cele, a ich skutecznienie przynosi odmienne efekty. Innymi słowy, wynik działań legislacyjnych podejmowanych w znacznie bardziej obostrzonym trybie inicjatywy ustawodawczej Senatu nie może być tożsamy z wynikiem zastosowania mniej sformalizowanej poprawki. Obie formy nie mogą w stosunku do takich samych założeń Senatu być stosowane zamiennie. Inicjatywa ze swej natury służy poddaniu regulacji nieuregulowanego jeszcze wycinka rzeczywistości społecznej lub zmiany istniejących stosunków prawnych. Poprawka natomiast jest instrumentem dbania o jakość prawa uchwalanego przez Sejm oraz korygowania dostrzeżonych w przekazanych przez Marszałka Sejmu ustawach wadliwości istotnych i nieistotnych, merytorycznych i formalnych.

Zaprezentowane argumenty pozwalają określić pierwsze materialne kryterium władzy ustawodawczej Senatu działającego w trybie poprawki. Poprawka nie może być okazją do wtrącania w uchwaloną przez Sejm ustawę materii, która ani w ustawie przekazanej przez Marszałka Sejmu, ani też w żadnym wcześniejszym akcie prawnym nie została poddana regulacji prawnej. Podobnie, poprawka nie może dotyczyć materii, nad którą nie procedował Sejm rozpatrując projekt aktualnie badanej przez Senat ustawy. W odmiennym przypadku instytucja poprawki wykorzystana może być do realizacji ukrytej inicjatywy ustawodawczej⁹.

V. Materia ustawowa i nowość normatywna

Na konieczność posłużenia się terminem „materia stanowiąca przedmiot obrad Sejmu” zwracano już uwagę w toku postępowania z wniosku o zbadanie konstytucyjności ustawy, w trakcie uchwalania której Senat zmienił definicję legalną dotychczasowego pojęcia ustawowego, którego to Sejm – po pierwotnym uchwaleniu ustawy nowelizowanej – później już nie modyfikował w ustawie nowelizującej¹⁰. Podstawowym argumentem, pozostającym w tym miejscu do rozważenia jest to, czy „materia”, którą wolno Senatowi we władczy sposób regulować uchwałą w sprawie poprawki jest tylko materia, która znalazła swój „finalny obraz normatywny” w akcie („ustawie”) uchwalonym przez Sejm i przekazanym Senatowi przez Marszałka Sejmu, czy też za materię tę należy uznać wszelkie stosunki społeczne, jakie poddawane były pod rozagę Sejmu od daty wszczęcia postępowania na skutek inicjatywy ustawodawczej, aż do zakończenia trzeciego czytania.

⁹ Zgodnie z art. 69 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, M.P. z 2002 r. nr 54, poz. 741 ze zm. jeżeli w toku prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm, komisja dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, to wraz z projektem uchwały, o którym mowa w art. 68 ust. 2, komisja może przedstawić wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy.

¹⁰ Por. stanowisko grupy posłów zawarte w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2002 r., K 11/02, OTK ZU 2002, seria A, poz. 43, s. 578.

Ułomność pierwszego rozwiązania jawi się we wcześniejszych ustaleniach w zakresie tego, czym jest ów twór uchwalony przez Sejm tuż przed przekazaniem go Senatowi. Te właśnie ustalenia skłaniają do wniosku, że nie można mówić o żadnym „definitywnym”, czy „finalnym” rezultacie procedury legislacyjnej. Jakkolwiek przepisy Konstytucji posługują się tu terminem „ustawa”, to w jasny sposób widać przecież, że kolejne etapy postępowania kształtować jeszcze będą ostateczny rys obowiązujących norm. Brak jest równocześnie rzeczowych argumentów przemawiających za tym, aby w uprzywilejowany sposób traktować wynik prac legislacyjnych Sejmu w stosunku do wyniku prac legislacyjnych Senatu. W świetle Konstytucji, żaden z tych elementów postępowania nie odgrywa ani istotniejszej, ani fakultatywnej roli. Stanowiska obu izb, choć zapadające w odmiennych zakresach działania, są z procesowego punktu widzenia równoważne. Tak przed, jak i po poprawkach Senatu, do czynienia mamy tylko z uchwaloną przez obie izby propozycją przyszłego prawa. Senat nie proceduje nad nieodwołalnie uchwaloną przez Sejm ustawą, ale aktywnie wpływa na kształt stosunków społecznych w sferze poddanej regulacji przez Sejm.

Przed wskazaniem kolejnego kryterium określającego zakres władzy Senatu działającego w trybie poprawki poddać należy jeszcze analizie wzajemną wagę wyników poszczególnych stadiów postępowania ustawodawczego w samym Sejmie, a następnie podjąć próbę określenia, czy akt uchwalony w trzecim czytaniu zasługuje na tak szczególne traktowanie, aby pomijać obszar stosunków społecznych, które były poddawane pod rozagę Sejmu, w różnych konfiguracjach, we wcześniejszych stadiach procesu. Mowa tu przy tym również o tych obszarach, które ze względów celowościowych i względów zasadności legislacyjnej nie spotkały się z akceptacją wymaganej większości w głosowaniu po trzecim czytaniu.

Granice projektu ustawy przedstawionego w wyniku inicjatywy ustawodawczej, granice poszczególnych wersji aktu uchwalanego w kolejnych czytaniach, jak również granice „ustawy” przekazywanej Senatowi oraz granice ustawy zaopatrzonej w poprawki oraz „ustawy”, w stosunku do której Sejm nie odrzucił poprawek Senatu bezwzględną większością głosów i granice ustawy przekazanej do podpisu Prezydentowi RP – wszystkie one są granicami, które nie przesądzają

o zakresie przedmiotowym i podmiotowym ustawy. Są tylko propozycjami takich granic zakreślonymi w ramach różnych kompetencji różnych organów i podmiotów uczestniczących w postępowaniu ustawodawczym w jego różnych fazach. Jakkolwiek jedne z tych granic są bardziej stabilne i łatwiej dostrzegalne dla obserwatora procesu (np. granice „ustawy” uchwalonej w trzecim czytaniu), a inne z trudnością dostrzegalne nawet dla żywo zainteresowanych wynikiem poszczególnych głosów w dyskusji członków izby (np. w trakcie prac komisji albo w drugim czytaniu), to jednak wszystkie te dające się dostrzec granice, są tylko granicami proponowanymi, a nie granicami narzucanymi przez „silniejszego” uczestnika procesu, uczestnikowi „słabszemu”. Skoro w procesie ustawodawczym brak jest uczestników i organów silniejszych i słabszych, bardziej i mniej doniosłych, obligatoryjnych i fakultatywnych, to wszystkie propozycje granic zakresu podmiotowego i przedmiotowego uchwalanej ustawy, jakie pojawiły się na dowolnym etapie prac parlamentarnych, wpływają na zakres materii ustawowej, w ramach których Senat w trybie poprawek może się swobodnie poruszać i władczo wypowiedzieć. Zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy przekazanej Senatowi nie ogranicza się do zakresu propozycji tekstu ustawy, ale obejmuje również cały krąg stosunków społecznych, które w ramach poruszanej problematyki, z punktu widzenia celowości i racjonalności mogłyby zostać, ale nie zostały z pewnych względów wyartykułowane w formie „ustawy” w znaczeniu art. 120 Konstytucji. Nie przepisy bowiem są przedmiotem działalności prawodawczej izb, ale normy prawne, jakie z tych przepisów podlegać będą odkodowywaniu.

Tylko to, co wykracza poza ten krąg celowo lub niecelowo niewyartykułowanych spraw stanowić będzie nowość normatywną zastrzeżoną dla instytucji inicjatywy ustawodawczej i nie będzie mogło stanowić przedmiotu poprawki Senatu. Bardziej lub mniej sformalizowany sposób określania propozycji kształtu przyszłej ustawy ma wymiar instrumentalny, a nie materialnoprawny. Element sformalizowanego ujmowania stanowiska uzyskanego w dotychczasowym postępowaniu w Sejmie służy ułatwieniu w zapoznaniu się przez kolejnego uczestnika procesu (Senat) z wynikiem dotychczasowych prac Sejmu i prezentacji stanowiska, które co do zasady uzyskało akceptację tej

izby. Ze swej istoty pomija więc rozwiązania alternatywne, rozwiązania ekstremalne oraz rozwiązania przeciwstawne wyartykułowanym. Dowolne jednak z nich, stanowiąc możliwą alternatywę lub zaprzeczenie dotychczasowych ustaleń Sejmu, wchodzi w zakres materii, jako jego negatywna, niewyartykułowana, ale prawdopodobna do zaakceptowania możliwość ukształtowania w przyszłości prawa.

Ramy materii ustawowej, w której porusza się Senat na etapie poprawki wyznaczają więc: zakres inicjatywy ustawodawczej, zakres prac Sejmu¹¹, w tym także dyskusji nad kształtem i argumentacją wyboru alternatywnych, skrajnych i przeciwstawnych rozwiązań, a nadto krąg (celowych lub niecelowych, badanych dotąd lub niebadanych) możliwych do wprowadzenia, a także racjonalnie oraz logicznie uzasadnialnych konstrukcji normatywnych¹². Związek tych potencjalnych konstrukcji musi przy tym nierozdzielnie i w sposób oczywisty łączyć się z problematyką aktu. Wyznacznikiem zakresu prac jest również tytuł i cel regulacji¹³.

Barierą w przekraczaniu przez Senat wymogów „racjonalności”, „logiki”, „alternatywności” i „przeciwstawności” jest skierowany do Senatu zakaz zastępowania treści ustawy uchwalonej przez Sejm w części lub w całości treścią zupełnie nową¹⁴.

W zaprezentowanym znaczeniu, w skład materii ustawowej zdanej do poddania kształtowaniu wola Senatu w drodze poprawki wchodziłaby również sfera możliwych i zasadnych z pewnych racji teleologicznych obszarów kształtowania prawa w stosunkach tożsamyh lub

¹¹ Por. wyjaśnienia Marszałka Sejmu RP zawarte w piśmie z dnia 20 maja 2002 r., zaprezentowane w uzasadnieniu cyt. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2002 r., K 11/02.

¹² Por. stanowisko Prokuratora Generalnego zawarte w uzasadnieniu cyt. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2002 r., K 11/02, gdzie jako wyznacznik zakresu działania Senatu wskazano wcześniejsze „prace Sejmu” oraz wymóg logicznego i merytorycznego uzasadnienia dla wprowadzanych przez Senat treści normatywnych nieznajdujących odzwierciedlenia w dotychczasowych pracach Sejmu.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2002 r., K 11/02, OTK ZU 2002, seria A, poz. 43, s. 598.

¹⁴ W zakresie terminu „treść zupełnie nowa” por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., K 25/98, OTK ZU 1999, nr 2, s. 139.

w pewien sposób konkurencyjnych wobec uregulowanych ustawą przez Sejm. Miernikiem tożsamości lub konkurencyjności regulacji są określone dobra społeczne wymagające interwencji ustawodawczej. Takie ujęcie czyni zadość względem szerokiego zakresu działania Senatu w ramach poprawki, w granicach materii ustawowej poddanej ocenie Sejmu. Równocześnie jednak wyklucza nieuzasadniony merytorycznie wybór sfery regulacji, z uwzględnieniem tego, że Sejm wnikliwie już rozważał obszar potencjalnego oddziaływania prawa przystępując do prac w związku z określoną inicjatywą ustawodawczą¹⁵. Tylko to, co wykracza poza tak ujęte granice działania Senatu, stanowić może niedopuszczalną dla tej izby na etapie poprawki nowość normatywną¹⁶.

VI. Enumeratywna lista uchwał Senatu

Do rozwikłania pozostaje dość znaczący problem, czy przepis art. 121 ust. 2 zd. pierwsze Konstytucji kształtuje pewną rozległą sferę działania Senatu, spośród której ustawodawca konstytucyjny wychwycił i uzewnętrznił wybrane kompetencje, czy też wyliczenie to obejmuje zakaz podejmowania uchwał o innych celach niż te, którym służyć mają uchwały w unormowaniu tym wyliczone. Stosownie do art. 121 ust. 2 zd. pierwsze Konstytucji, Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Pojawić się może zarzut, że skoro działania Senatu zostały ukształtowane tak szeroko, od jednej skrajnej kompetencji (przyjęcie ustawy bez zmian) do drugiej skrajnej kompetencji (uchwalenie odrzucenia ustawy w całości), to mieszczące się pomiędzy tymi rozwiązaniami poprawki obejmują wszelkie inne możliwe modyfikacje przedłożonego Senatowi aktu.

Przyjęcie takiego stanowiska oznaczałoby, że wcześniejsze ustalenia dotyczące granic działania Senatu w trybie poprawki dezaktualizują się, a izba ta jest władna podjąć każde rozstrzygnięcie w dowolny

¹⁵ Zob. cyt. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 1993 r., K 5/93, OTK ZU 1993, poz. 39.

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2002 r., K 11/02, OTK ZU 2002, seria A, nr 4, poz. 43. s. 597.

sposób modyfikujące ustawę uchwaloną przez Sejm, choćby i wykroczyła przy tym poza materię ustawową określoną przez inicjatora, zakres prac sejmowych oraz wynik trzeciego czytania. Teza taka wydaje się nieuprawniona. Władza, mająca swój wyraz w możliwości całkowitego odrzucenia ustawy oraz przyjęcia jej bez zmian, nie może być traktowana jako kłamra spinająca pewien nieokreślony zbiór wszystkich pośrednich zachowań procesowych. Przeciwnie, już semantyka terminu „poprawka”¹⁷, w odróżnieniu od takich jak w szczególności „zmiana”, wskazuje, że ta właśnie czynność Senatu nie może wykroczyć poza swój uzupełniający, doprecyzowujący i udoskonalający prawo zakres.

Niezależnie od tego, przepis art. 121 ust. 1 Konstytucji należy do przepisów prawa publicznego i przy jego wykładni w pierwszej kolejności należy kierować się wykładnią logiczno-językową. Ta zaś prowadzi do wniosku, że Senat dysponuje tylko trzema wyraźnie określonymi kompetencjami. Nie może, ze względu na alternatywę łączącą „albo”, ich łączyć, tworzyć rozwiązań hybrydowych oraz stosować rozstrzygnięć pośrednich pomiędzy przyjęciem ustawy bez zmian i wniesieniem poprawek, przyjęciem ustawy bez zmian i jej równoczesnym odrzuceniem oraz odrzuceniem ustawy wraz z wniesieniem poprawek. Co więcej, w ramach samej kompetencji do wnoszenia poprawek, nie może zbliżać się nawet do celów działań, jakie mógłby osiągnąć przy rozwiązaniach skrajnych (przyjęciu lub odrzuceniu ustawy) lub – co już zostało wykazane – w drodze inicjatywy ustawodawczej.

VII. Ustawodawcza droga na skróty

Zgodnie z art. 121 ust. 3 Konstytucji, uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu, uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Powstaje więc kolejne pytanie, czy nieodrzuconie poprawki Senatu przez Sejm w trybie art. 121 ust. 3 Konstytucji uzdrawia wadliwą konstytu-

¹⁷ Definiowaniem terminu „poprawka” zajmował się Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 23 listopada 1993 r., K 5/93, OTK 1993, poz. 39.

cyjnie ustawę, gdy jej wadliwość wynikała z przekroczenia przez Senat zakresu materii ustawowej, nad którą procedował wcześniej Sejm.

Rozważając to zagadnienie zwrócić należy uwagę na odmienną rolę i wyłączny, określony przepisami postępowania ustawodawczego, wkład w wynik procesu, jaki może wnieść każda z izb. Nie można tracić z pola widzenia, że istotną rolę w procesie ustawodawczym odgrywa nie tylko to, jaką materią zajmuje się każdy z dwu organów władzy ustawodawczej, ale też i to, w jakim czasie i na jakim etapie procesu podejmują one swoje władcze akty współtworzenia prawa. Skoro przepisy Konstytucji każdy z etapów przypisują do oznaczonego organu, i na każdym z etapów odmiennie kształtują materię, w jakiej wolno im procedować, nie może być mowy o tytule któregośkolwiek z organów do akceptacji uchyleń procesowych drugiego¹⁸. Żadnemu bowiem nie przysługuje wyższa, uprzywilejowana pozycja procesowa¹⁹, czy też kierownicze kompetencje w stosunku do drugiego z organów. Wzmocnienie roli którejkolwiek z izb wymaga wyraźnego przepisu prawa²⁰, a brak takiego unormowania nie pozwala na przydawanie jednej z nich tytułu do podejmowania czynności ze skutkiem sanującym wadliwe działanie drugiego²¹.

Ani nieodrzućcenie poprawek Senatu przez Sejm, ani żaden inny akt podejmowany w trakcie procesu ustawodawczego nie uzdrawia wadliwej uchwały Senatu w sprawie poprawek do ustawy. Choćby ustawa stała się obowiązującym prawem, to wykroczenie przez Senat poza materię ustawową, jaką zajmował się Sejm, skutkuje nieodwracalną niekonstytucyjnością ustawy z powodu naruszenia przepisów postępowania ustawodawczego.

Model dwuizbowości asymetrycznej funkcjonujący w obecnej Konstytucji dostarcza wyłącznie argumentów za związaniem Senatu

¹⁸ Por. L. Garlicki (red.), [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, tezy do art. 121, nr 6, 12-15.

¹⁹ M. Kudej, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r.*, K 25/98, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 164 i n.

²⁰ Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 152 i 154-155.

²¹ Por. P. Winczorek, *Z orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego. Glosa do wyroku z 23 lutego 1999 r.*, K 25/98, „Państwo i Prawo” 1999, nr 6, s. 102 i n.

zakresem materii obejmującej ustawę uchwaloną przez Sejm, łącznie ze sferą jej możliwego alternatywnego lub przeciwnego pod względem celowości modyfikowania. Model ten nie tworzy jednak uprawnienia Sejmu do poszerzania zakresu działania Senatu poprzez nieodrzucając niekonstytucyjnie uchwalonych poprawek²².

VIII. Podsumowanie

Zagadnienie poprawek senackich ma doniosły charakter konstytucyjnoprawny. Stanowi istotny refleks problematyki udziału obydwu organów władzy ustawodawczej w procesie stanowienia prawa. W szerszej zaś perspektywie pozwala wypowiedzieć się w zakresie wyznaczonych konstytucyjnie pozycji Sejmu i Senatu.

Aktualne rozwiązanie zawarte w art. 121 ust. 2 Konstytucji budzi zasadnicze wątpliwości co do faktycznego władztwa prawodawczego Senatu. Brzmienie tego przepisu w żadnej mierze nie zapewnia wystarczającego poziomu jego określoności. Nie pozwala na przejrzyste wskazanie kompetencji Senatu działającego w trybie poprawki. Źródłem wątpliwości, jak pokazuje praktyka orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego, jest z jednej strony, zbyt szerokie definiowanie materii ustawowej poddawanej pod obrady Sejmu. Z drugiej jednak, czego dowodem są liczne zdania odrębne zgłaszane do wyroków Trybunału w tych kwestiach, przepis ten umożliwia wykładnię sprowadzającą rolę Senatu do weryfikowania zagadnień trzecioplanowych w uchwalonej przez Sejm ustawie.

Dotychczasowe doświadczenia w stosowaniu art. 121 ust. 2 Konstytucji przez Senat i Trybunał Konstytucyjny stanowią wystarczającą podstawę do głębszej refleksji, czy przepis ten nie wymagałby rozbudowania poprzez dodanie trzeciego zdania, zakreślającego granice materii, w jakiej Senat może uchylać poprawki.

²² Por. stanowiska w przedmiocie dystansu pomiędzy Sejmem i Senatem zajęte podczas obrad Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego przez następujących uczestników: I. Lipowicz, K. Łybacka, K. Kamiński, J. Zdrada, P. Andrzejewski oraz S. Pastuszka; *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn XX*, Warszawa 1996, s. 15, 28-31 i 59.

Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, że taka ewentualna zmiana Konstytucji musiałaby wykluczać dwa skrajne rozwiązania. Po pierwsze, powinna uniemożliwić Senatowi wnoszenie poprawek na tyle szerokich, aby regulowały materię nie objętą uprzednio w ogóle rozważaniami Sejmu w konkretnym postępowaniu ustawodawczym, a przez to uniemożliwić obejście przepisów o inicjatywie ustawodawczej Senatu; po drugie, winna ubezskutecznić sprowadzanie funkcji Senatu do wypełniania roli kolejnej z komisji sejmowych, zajmującej się weryfikacją interpunkcji i techniczną redakcją jednostek systematyki ustawy, co z kolei grozi ingerencją w równoprawną z Sejmem kompetencję Senatu do stanowienia prawa i realnego wpływu na zakres spraw oraz kierunek poddawania stosunków społecznych regulacjom ustawowym.

ABSTRACT

Boundaries of amendments of the RP Senate and hidden legislative initiative

The subject of the elaboration are problems connected with competency boundaries of the Senate of the Republic of Poland as an organ authorised to co-decide on a form of statute. The basis problem was made a question of boundaries of an amendment being passed by this organ. An effort was undertaken to prove whether a resolution of the Senate in matter of the amendment to act passed by Sejm of the Republic of Poland can in an arbitrary way penetrate into a matter regulated in act completing the stage of legislative proceedings at Sejm.

In order to find an answer to such a posed question proposals of meanings of terms „amendment” and „normative novelty” were presented.