Mateusz Chrzanowski¹

Kompetencje ustawodawcze Senatu – zakres poprawek w praktyce ustrojowej i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego²

Słowa kluczowe: Senat Rzeczypospolitej Polskiej, poprawka, proces ustawodawczy, wyroki Trybunału Konstytucyjnego

Keywords: The Senate of the Republic of Poland, amendment, legislative process, judgments of the Constitutional Tribunal

Streszczenie

Poprawki senackie są istotnym elementem w zakresie postępowania ustawodawczego. Aktualne rozwiązania zawarte w Konstytucji RP dotyczące tej instytucji budzą wątpliwości, gdyż nie pozwalają na wyraziste wskazanie kompetencji Senatu. Obrazuje to praktyka orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego oraz praktyka ustrojowa. Genezę problematyki zakresu poprawek odnajdujemy w sporach kompetencyjnych, jakie po 1989 r. prowadzone były między Sejmem a Senatem. Orzecznictwo polskiego sądu konstytucyjnego w odniesieniu opisywanej instytucji wskazuje, że organ ten w znaczący sposób wpłynął na proces ograniczania kompetencji drugiej izby. Obecne doświadczenia dotyczące poprawek senackich pokazują potrzebę nowelizacji Konstytucji RP w tym zakresie.

¹ ORCID ID: 0000-0002-4099-0980, magister, Katedra Prawa Konstytucyjnego Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: m.chrzanowski@umcs.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu przygotowanego na XVII Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego pt. Aktualne problemy współczesnego parlamentaryzmu, które miało miejsce 18–20 kwietnia 2018 r. w Lublinie.

Summary

The legislative competence of the Senate: the scope of the amendments to the political practice and jurisdiction of the Constitutional Tribunal

The amendments proposed by the Senate from an important element in terms of legislative proceedings. The current arrangements specified in the Constitution of the Republic of Poland regarding the Senate are raising many doubts, as they are clearly creating uncertainty about the authority of this body. This is being demonstrated in the jurisdictional practice of the Constitutional Tribunal, as well as in the political practice. The origin of the scope of the issue of the amendments can be found in the disputes over authority between the Sejm and the Senate after 1989. The jurisdiction of the Polish Constitutional Tribunal over the body in question has been exercised in a way which has significantly influenced the process of limiting the Upper Chamber's authority. The current experience regarding the amendments proposed by the Senate shows that this aspect of the Constitution of the Republic of Poland needs to be reformed.

Kompetencje Senatu do uchwalenia poprawek do przekazanej mu do rozpatrzenia ustawy przyjętej przez Sejm (art. 121, ust. 2 Konstytucji³) są jednym z najważniejszych jego uprawnień. Prawo do wnoszenia poprawek i zakres przedmiotowy warunkują znaczenie drugiej izby w ustroju państwa. W podjętych rozważaniach zostanie przedstawionych kilka istotnych zagadnień dotyczących poprawek senackich w odniesieniu do stanu prawnego, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i praktyki ustrojowej.

Dotychczas w literaturze przedmiotu spotkać się można z aprobującymi opiniami dotyczącymi orzeczeń, a następnie wyroków Trybunału Konstytucyjnego odnoszących się do zakresu poprawek Senatu. Odnieść można wrażenie, że następujące po sobie zmiany regulacji konstytucyjnych i regulaminowych miały na celu dostosowanie się do praktyki ustrojowej i tez interpretacyjnych, jakie pojawiały się w wyniku kolejnych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego.

Genezy problemu zakresu poprawek Senatu poszukiwać należy w praktyce jego pierwszej kadencji. Paradoksalnie można powiedzieć, że wtedy, gdy

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

rola drugiej izby była teoretycznie najsłabsza, nie doszło do ustalenia jednolitej praktyki odnośnie do tego, jak należy rozumieć granice ingerencji ustawodawczej Senatu⁴. Przypomnieć należy, że brak określenia zakresu poprawek Senatu był wynikiem kilku czynników.

Po pierwsze, związany był z charakterem wyborów z czerwca 1989 r. Jak powszechnie wiadomo, jedynie wybory do Senatu były wyborami „wolnymi”, tzn. wyborcy w pełni decydowali o składzie politycznym izby. Wybory do Sejmu X kadencji były wyborami „niekonfrontacyjnymi”, gdzie o podziale mandatów pomiędzy partie polityczne decydowało porozumienie polityczne zawarte przy Okrągłym Stole.

Po drugie, liczba i zakres poprawek Senatu skutecznie ograniczane były poprzez stosowanie instytucji „pata ustawodawczego”. Zapomniana już praktyka ustrojowa zakładała przeprowadzanie dwóch głosowań – pierwszego większością kwalifikowaną 2/3 głosów za odrzuceniem poprawek i drugiego za przyjęciem poprawek Senatu.

Problematyka dopuszczalnego zakresu i pojęcia poprawek Senatu była wielokrotnie przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. Na szczególną uwagę zasługują wydane w pełnym składzie: orzeczenie z 23 listopada 1993 r. (sygn. K 5/93)⁵, orzeczenie z 22 września 1997 r. (sygn. K 25/97)⁶, wyrok z 23 lutego 1999 r. (sygn. K 25/98)⁷, wyrok z 19 czerwca 2002 r. (sygn. K 11/02)⁸. Trybunał Konstytucyjny dotychczasowe argumenty przemawiające za taką interpretacją syntetycznie przedstawił w wyroku z 18 kwietnia 2012 r. (sygn. K 33/11)⁹. Zdaniem tego organu wszystkie poprzednie rozstrzygnięcia „dają wyraz konsekwentnej linii orzeczniczej”. Postaram się wykazać w dalszej części opracowania, że wymienione wcześniej orzeczenia stanowią raczej wyraz ewolucji poglądów Trybunału Konstytucyjnego na zakres uprawnień Senatu.

⁴ W. Orłowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–1991. Geneza instytucji*, Warszawa 2009, s. 177–196; M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003, s. 135–193; A. Grześkowiak, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej I kadencji 1989–1991*, [w:] *Senat w Polsce. Dzieje i teraźniejszość. Sesja naukowa (materiały)*, Kraków 25 i 26 maja 1993, s. 183–188.

⁵ OTK ZU 1993, poz. 39, dotyczące tzw. ustawy o kombatantach.

⁶ OTK ZU 3–4/1997, poz. 35, dotyczące paliwa rolniczego.

⁷ OTK ZU 2/1999, poz. 23, dotyczący ustawy warszawskiej.

⁸ OTK ZU 4/A/2002, poz. 43, dotyczący tzw. ustawy lustracyjnej.

⁹ OTK ZU 4A/2012, poz. 40, dotyczący dostępu do informacji publicznej.

Istotą stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących zakresu uprawnień ustawodawczych Senatu jest nadanie konstytucyjnych ram instytucji poprawki, tak aby nie zatracić jej odrębności wobec instytucji inicjatywy ustawodawczej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego prawo wnoszenia projektów ustaw ma charakter w zasadzie nieograniczony, natomiast ustalenie zakresu treściowego projektu i jego rozmiarów zależy od woli projektodawcy, którym może być także Senat (art. 118, ust. 1 Konstytucji).

Konstytucyjnie uregulowane zasady trybu ustawodawczego, jako proceduralne gwarancje stanowionego prawa w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji), nie mieszczą się, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w zakresie autonomii Sejmu i Senatu oraz nie mogą stanowić podstawy dla ustawodawczej „drogi na skróty”¹⁰.

Istotą argumentacji Trybunału Konstytucyjnego jest to, że art. 7 Konstytucji wyklucza domniemanie kompetencji organów konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału, przekroczenie przez Senat granic poprawek wnoszonych w trybie art. 121, ust. 2 Konstytucji należy kwalifikować również jako naruszenie tego przepisu Konstytucji. Nasuwa się jednak pytanie, czy dzielenie poprawek Senatu przez Sejm nie jest przypadkiem w rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego „domniemaniem kompetencji”.

Należy zwrócić uwagę, że organ ten w swoich wyrokach nie analizuje dwóch istotnych postanowień Konstytucji, mianowicie art. 10 i 95. Przy uwzględnieniu treści obu tych przepisów określających Senat jako organ władzy ustawodawczej trudno jest podzielić w pełni argumentację zawartą w uzasadnieniu wyroku z 20 lipca 2006 r. (sygn. K 40/05)¹¹ w sprawie „domniemania kompetencji”. Przecież prawo do zgłaszania przez Senat poprawek jest wyraźnie określone w art. 121 ust. 2 Konstytucji.

W wyrokach Trybunał Konstytucyjny wskazywał wielokrotnie, że należy wprowadzić rozróżnienie pomiędzy „głębokością” a „szerokością” popraw-

¹⁰ Jest to ważna dla społeczeństwa gwarancja w demokratycznym państwie prawnym stanowienia prawa ze szczególną rozważą, przy istnieniu i przestrzeganiu instytucjonalnych warunków wszechstronnego rozważenia zgłaszanych propozycji legislacyjnych, zanim staną się one obowiązującym prawem. Por. orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1, w sprawie gospodarki gruntami i wywłaszczenia nieruchomości.

¹¹ OTK ZU 7A/2006, poz. 82, dotyczący sportu kwalifikowanego.

ki¹². Zdaniem tego organu „głębokość” poprawki dotyczy materii zawartej w projekcie ustawy albo w uchwalonej już ustawie, zaś „szerokość” poprawek pozwala określić granice przedmiotowe regulowanej materii. Trybunał Konstytucyjny ustalił ogólną zasadę, że im bardziej zaawansowany jest proces ustawodawczy, tym mniejsza swoboda w określaniu granic poprawek, zwłaszcza w aspekcie ich „szerokości”¹³.

Trybunał Konstytucyjny nie analizuje jednak szczegółowo, jaki kształt mieć może „poprawka”. Problematyka ta doczekała się osobnej w literaturze przedmiotu monografii autorstwa Piotra Chybalskiego. Wspomniany autor, powołując się również na poglądy innych przedstawicieli doktryny¹⁴, stwierdza, że ani obecnie obowiązująca Konstytucja RP, ani wcześniejsze ustawy zasadnicze nie zawierają przepisów, w których treści można byłoby odnaleźć legalną definicję poprawki¹⁵.

Kolejny raz można więc postawić pytanie, czy podzielona poprawka Senatu wyczerpuje dyspozycję określoną w art. 121, który stanowi, że 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. Wszak prze-

¹² Wyroki: z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU 4/1998, poz. 52; z 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02; z 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU 7A/2008, poz. 124; z 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU 7A/2008, poz. 124.

¹³ W literaturze przedmiotu spotkać się można z poglądem, że 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”. P. Maciejko, *Granice poprawek Senatu RP a ukryta inicjatywa ustawodawcza*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2008, nr 4, s. 95. Wspomniany autor nie podaje, jak definiować głębokość poprawki.

¹⁴ Z. Witkowski, J. Galster, *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 1997 r. (sygn. akt K 25/97)*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 171; L. Garlicki, *Uwaga nr 12 do art. 121*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.

¹⁵ P. Dybalski, *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2014, s. 71 i n. Analiza przepisów Konstytucji wskazuje zdaniem przywołanego autora że wymienione zostały podmioty, którym przysługuje uprawnienie wnoszenia poprawek. Są to na etapie sejmowym wnioskodawcy projektu, posłowie oraz Rada Ministrów (art. 119, ust. 2 Konstytucji), następnie na etapie senackim – Senat *in pleno* (art. 121 ust. 2 Konstytucji oraz w odniesieniu do ustawy budżetowej art. 223 Konstytucji). Wyjątkiem jest szczególny tryb tzw. usunięcia niezgodności z Konstytucją RP (art. 122, ust. 4), gdyż ustawa zasadnicza nie determinuje jego przebiegu, a także nie określa podmiotów, które są wówczas uprawnione do zgłaszania poprawek.

pis ten wyraźnie odnosi się do poprawki zaproponowanej w uchwale Senatu, a nie – *de facto* – w uchwale komisji sejmowych¹⁶.

Trybunał Konstytucyjny nawiązywał kilkakrotnie do pojęcia poprawki wskazując, że z istoty obejmuje ona „niewielkie zmiany”. W orzeczeniu o sygn. K 25/97 ogólnie stwierdził, że na tym wszak polega każda poprawka, że wprowadza jakąś zmianę w przedmiocie poprawianym. Rozwiniętą wypowiedź zawiera natomiast wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 2004 r. (sygn. K 37/03)¹⁷: w sensie technicznym poprawka ma postać propozycji skreślenia pewnej części w tekście projektu ustawy, uzupełnienia go przez dopisanie pewnych elementów lub zastąpienia niektórych części tekstu projektu, zwłaszcza określonych wyrazów, innymi. Do tego poglądu organ ten nawiązywał także w późniejszym orzecznictwie¹⁸.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pozwala na sformułowanie ni-niejszych ustaleń dotyczących instytucji prawnej poprawek Senatu – dekodowanych z treści art. 118, ust. 1 i art. 121, ust. 2 Konstytucji:

- Poprawki dotyczyć mogą wyłącznie materii, która była przedmiotem ustawy przekazanej Senatowi. W związku z tym izba ta nie jest uprawniona do zastępowania treści ustawy treścią zupełnie inną. W tym zakresie powinna wyjść z własną inicjatywą ustawodawczą. W przeciwnym wypadku poprawkę uznać powinno się za obejście konstytucyjnych przepisów o inicjatywie ustawodawczej (sygn. K 25/98).
- Związek między ustawą uchwaloną a poprawką ma wymiar zarówno formalny, jak i merytoryczny, który polega na tym, że konkretne poprawki muszą pozostawać w odpowiednim powiązaniu z ustawą, muszą dążyć do modyfikacji treści przekazanej ustawy, a nie do stworzenia *de facto* nowego projektu (sygn. K 40/05).
- Istotne ograniczenie zakresu przedmiotowego prawa do wnoszenia poprawek wynika też z art. 118, ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym

¹⁶ Przykładem przyjęcia tej praktyki ustrojowej mogą być prace nad ustawą o radiofonii i telewizji z 1992 r., gdzie komisje sejmowe zaproponowały izbie przyjęcie części poprawki Senatu skreślającej „wartości chrześcijańskie” ze wstępu do ustawy i odrzucenie drugiej części poprawki polegającej na dodaniu określenia „wartości chrześcijańskie” do art. 1 ustawy (32. posiedzenie Sejmu RP I kadencji z 29 grudnia 1992 r., Dz.U. 1993, nr 7, poz. 34).

¹⁷ Wyrok z 24 marca 2004 r., OTK ZU 3A/2004, poz. 21.

¹⁸ Wyroki: z 21 grudnia 2005 r., sygn. K 45/05, OTK ZU 11A/2005, poz. 140; z 16 kwietnia 2009 r., sygn. P11/08, OTK ZU 4A/2009, poz. 49.

przepisem jednocześnie z przedłożeniem Sejmowi projektu ustawy wnioskodawca ma obowiązek przedstawić skutki finansowe wykonania ustawy¹⁹. Konstytucja RP nie wymaga natomiast, aby przy składaniu poprawek wnioskodawca był zobowiązany do przedstawienia skutków finansowych jej przyjęcia²⁰.

- Ograniczony zakres poprawek w odniesieniu do Senatu wynika również z tego, że poprawki wprowadzane przez Senat w trybie art. 121, ust. 2 Konstytucji są wnoszone na końcowym etapie postępowania ustawodawczego, czego odzwierciedleniem jest to, że druga izba wnosi poprawki nie do projektu ustawy, lecz do już uchwalonej ustawy (sygn. K 25/98).
- Poprawki senackie w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać rozwiązania alternatywne (przeciwstawne w stosunku do treści przyjętej przez Sejm) z zastrzeżeniem, że ta alternatywność (przeciwstawność) treści ujętej w poprawce Senatu dotyczyć musi wyłącznie tekstu ustawy, który został przekazany drugiej izbie (sygn. K 33/11²¹).

¹⁹ Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 40/05, wymaganie to powiązane jest z treścią art. 219 Konstytucji, z którego wynika, że dochody i wydatki państwa określa ustawa budżetowa lub w wyjątkowych przypadkach ustawa o prowizorium budżetowym. *Ratio legis* art. 118 ust. 3 Konstytucji jest przede wszystkim dążenie do zapewnienia zgodności proponowanej ustawy z ustawą budżetową.

²⁰ Niezależnie od tego, że wymaganie, o którym mowa w art. 118 ust. 3 Konstytucji, nie może być traktowane w sposób nadmiernie drobiazgowy, tj. jako obowiązek przedstawienia szczegółowych wyliczeń skutków wykonania każdego z przepisów ustawy, stwierdzić należy, że ogólne określenie tych skutków przez wnioskodawcę stanowi istotny element ściśle związany z projektem ustawy. Wyznacza ono „ramy finansowe” projektu ustawy, które mają istotny wpływ na wyznaczenie ram przedmiotowych projektu. Jeżeli proponowane poprawki powodują, że w istotny sposób wzrosną koszty wykonania ustawy przewidziane przez określenie w projekcie koniecznych wydatków z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub środków będących w dyspozycji instytucji publicznych, uznać należy, iż propozycja taka nie ma charakteru jedynie poprawki, ale jest to propozycja mająca w istocie charakter nowej inicjatywy ustawodawczej. Por. wyrok z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 21. Jak stwierdza P. Maciejko: wynik działań legislacyjnych podejmowanych w znacznie bardziej obojętnym trybie inicjatywy ustawodawczej Senatu nie może być tożsamy z wynikiem zastosowania mniej sformalizowanej poprawki. P. Maciejko, *Granice poprawek Senatu...*, s. 95.

²¹ Wyrok z 18 kwietnia 2012 r., OTK ZU 4A/2012, poz. 40. Jeżeli Senat otrzymuje tekst ustawy nowelizującej, to może proponować alternatywne rozwiązania tylko w zakresie tej ustawy, nie zaś w zakresie ustawy nowelizowanej, to ustawa nowelizująca i tylko ona została przekazana Senatowi przez Marszałka Sejmu. Jeżeli ustawa nowelizująca obejmuje tylko jakiś wybrany aspekt materii zawartej już w ustawie nowelizowanej, to alternatywność i przeciwstawność dotyczyć może tylko tego aspektu, który Sejm zdecydował się wyrazić w ustawie nowelizującej. Obejmowanie „przy okazji” zmiany ustawy nowelizowanej poprawkami uchwalanymi w trybie art. 121, ust. 2 Konstytucji materii niewyraźnych

- W wypadku stwierdzenia przekroczenia przez Senat dopuszczalnego zakresu poprawek ich nieodrzućenie przez Sejm nie powoduje konwalidacji takiego uchybienia. Przyjęcie odmiennego założenia oznaczałoby w konsekwencji, że parlament może swobodnie modyfikować bezwzględnie wiążące go normy i zasady Konstytucji. Należy podkreślić, że w czasie rozpatrywania przez Sejm stanowiska Senatu wobec określonej ustawy niemożliwe jest wnoszenie jakichś poprawek (sygn. K 40/05).

Jako wzorzec konstytucyjności dotyczącej uprawnień ustawodawczych Senatu Trybunał Konstytucyjny wskazał art. 2 Konstytucji, stwierdzając, że jest to ważna gwarancja dla społeczeństwa w demokratycznym państwie prawnym stanowienia prawa ze szczególną rozważą, przy istnieniu i przestrzeganiu instytucjonalnych warunków wszechstronnego rozważenia zgłaszanych propozycji legislacyjnych, zanim staną się one obowiązującym prawem²².

Czy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego spełniają te same kryteria, które organ ten stworzył w zakresie zasad przyzwoitej legislacji? Jedną z nich jest zasada określoności prawa, która zakłada, że prawodawca tak powinien kształtować normy prawne, aby w sposób jasny i precyzyjny formułowały wzorzec należytego zachowania. Poszczególne przepisy powinny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia językowego oraz logicznego. Wymóg logicznej poprawności i spójności dotyczy tak poszczególnych jednostek redakcyjnych tekstu normatywnego, jak i całego aktu normatywnego. Ocena „logicznej poprawności”, uwarunkowana znajomością prawideł logiki formalnej, musi się też opierać na kryteriach „zdroworozsądkowych”²³.

Co tak naprawdę oznacza termin „materia zawarta w projekcie lub ustawie”? W przypadku terminu „materia ustawy” zapewne chodzi materię regulacji ustawy. Czy są jednak w istniejących przepisach konstytucyjnych lub regulaminowych wskazówki, jakie mogą być „granice materii dla uchwalonej ustawy”? Wydaje się, że nie. Jedyną wskazówką zdaje się być sam tytuł ustawy. W polskiej tradycji parlamentarnej jedna ustawa może zmieniać kilka wcześniej obowiązujących ustaw, co nawet nie musi być odnotowane wyraźnie w tytule ustawy.

wprost w treści ustawy nowelizującej stanowi obejście art. 118, ust. 1; art. 119 i art. 121 Konstytucji (sygn. K 11/02).

²² Por. orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., sygn. K. 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1.

²³ Por. wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50, s. 703. Szerzej: J. Zalesny, *Określoność przepisów prawa na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 159 i n.

W Polsce materia ustawowa nie jest zasadniczo ograniczona. Wyjątkiem jest materia regulaminów Sejmu i Senatu pozostawiona do uregulowania w drodze uchwały Regulamin Sejmu lub Senatu (art. 112 Konstytucji).

We wspomnianym wcześniej wyroku (sygn. K 33/11) Trybunał Konstytucyjny ustalił, że poprawki senackie w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać rozwiązania alternatywne (przeciwstawne w stosunku do treści przyjętej przez Sejm), z tym, że te rozwiązania materii zawartej w poprawce Senatu odnosić się muszą wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany Senatowi²⁴. Wydaje się, że literalne rozumienie tej reguły oznacza brak możliwości zgłaszania przez Senat poprawki polegającej na „dodaniu” nowej treści do przepisu zawartego w ustawie. Natomiast odwołując się do Zasad techniki prawodawczej: zmiana przepisu ustawy polegać może na zastąpieniu w nim, dodaniu lub skreśleniu niektórych wyrazów lub znaków interpunkcyjnych (§ 87, pkt 3)²⁵.

Kolejnym problemem pozostaje ustalenie, na jakim etapie możliwe jest odwołanie się Senatu do alternatywnych rozwiązań normatywnych odrzuconych w Sejmie, by nie stanowiły „nowości normatywnej”. W wyroku z 22 maja 2007 r. (sygn. K 42/05) Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że jeżeli uchwalona przez Senat poprawka była przedmiotem trzeciego czytania w Sejmie oraz propozycja ta została odrzucona w wyniku głosowania sejmowego, to poprawka taka nie mieści się w zakresie ustawy²⁶.

Dla stabilności systemu prawnego w Polsce najbardziej niebezpieczne jest ustalenie Trybunału Konstytucyjnego, że w sytuacji stwierdzenia przekroczenia przez Senat dopuszczalnego zakresu poprawek ich nieodrzućcenie przez Sejm nie powoduje konwalidacji takiego uchybienia. Jednak czy można mieć bezwzględną pewność, że Senat nigdy nie przekroczył zakresu poprawek w obowiązujących obecnie ustawach? Wydaje się, że przypadki takie można bez trudu odnaleźć. Są one mniej spektakularne niż „poprawka Rockiego”²⁷ do ustawy dotyczącej dostępu

²⁴ Podobnie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 lipca 2006 r., sygn. K 60/05, OTK ZU 7/A/2006, poz. 82 i wyroku z 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU 7/A/2008, poz. 124.

²⁵ Dz.U. 2016, poz. 283.

²⁶ K. Szeweluk, *Zakres poprawki senackiej do ustawy (zarys problemu, potrzeba zmian konstytucyjnych)*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 151 i n.

²⁷ Druk sejmowy nr 4673, <https://www.rp.pl/arttykul/862470-Trybunal--poprawka-Rockiego--niekonstytucyjna.html> (8.11.2018); http://wyborcza.pl/1,76842,11563078,Poprawka_Rockiego_niekonstytucyjna__Ale_moze_wrocic.html (8.11.2018).

do informacji publicznej, ale uznać je można za bombę z opóźnionym zapłonem. Podniesienie tego zarzutu we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego powoduje w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego niekonstytucyjność przepisu prawnego. Koszty tego mogą być nieprzewidywalne dla budżetu państwa.

Konkludując, należy stwierdzić, że na kanwie prawie 25-letniego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kompetencji ustawodawczych Senatu trzeba rozważyć również faktyczny kontekst powstania tych rozwiązań. Koncepcja zakresu poprawek zrodziła się nie na gruncie Konstytucji z 1952 r., w okresie obowiązywania Małej Konstytucji. Co więcej, podać można przykłady, jak choćby ustawy o partiach politycznych z 1990 r., gdzie w toku prac parlamentarnych Senat pozostawił jedynie tytuł ustawy, zmieniając całą merytoryczną regulację²⁸.

Dlaczego koncepcja ta zrodziła się tuż po uchwaleniu Małej Konstytucji? Należy to łączyć z upadkiem planów zmniejszenia roli Senatu w pierwotnym projekcie ustawy konstytucyjnej. Interpretacja postanowień Konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny była swoistym planem „B” realizacji tej koncepcji. Było to też uzasadnione ze względu na ówczesną defragmentację sceny politycznej. Przy rozbitym politycznie Sejmie szeroki zakres poprawek Senatu powodowałby, że faktycznym twórcą ustaw byłby nie Sejm, a druga izba.

Od tego jednak czasu zmieniono ordynację wyborczą do Sejmu i Senatu. Obecnie, na gruncie rozwiązań Kodeksu wyborczego okazuje się jednak, że partia, która wygrywa wybory do Sejmu, odnosi też, i to w jeszcze większym stopniu, sukces w wyborach do drugiej izby.

Czy kontynuowanie linii orzeczniczej Trybunału ma sens pod rządami obecnej Konstytucji? Moim zdaniem nie.

Konstytucja stanowi w art. 155 ust. 1, że w razie niepowołania Rady Ministrów w trybie art. 154 ust. 3 Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 14 dni powołuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę. Sejm w ciągu 14 dni od dnia powołania Rady Ministrów przez Prezydenta Rzeczypospolitej udziela jej wotum zaufania większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Brak jest jednak konstytucyjnych instrumentów, takich jak w niemieckiej ustawie zasadniczej, które pozwoliłyby prowadzić skuteczną politykę legislacyjną rządu. Rolę taką mógłby spełniać Senat.

²⁸ Dz.U. Nr 54, poz. 312.

Nie można także nie zauważyć, że akcesja Polski do Unii Europejskiej istotnie zmieniła proces stanowienia prawa. W tym kontekście poglądy Trybunału Konstytucyjnego dotyczące roli ustawodawczej Senatu są nieaktualne. Dotyczy to przykładowo zagadnienia notyfikacji przepisów instytucjom Unii Europejskiej. Na mocy dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 czerwca 1998 r. w sprawie ustanowienia procedury wymiany informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz przepisów dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego²⁹ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych³⁰ zobowiązano państwa członkowskie Unii Europejskiej do informowania Komisji Europejskiej, a poprzez nią także innych stron Traktatu, o projektowanych przepisach prawnych i normach technicznych, które mogłyby wpłynąć na swobodę przepływu towarów czy usług. W założeniu, notyfikacja daje Komisji możliwość profilaktycznego wpływania na prawodawstwo krajowe już na etapie tworzenia projektu aktu prawnego i blokuje tworzenie nowych barier³¹.

Problemem jest nie tyle konieczność notyfikacji, ale czas jej przeprowadzenia. Przy założeniu, że projekt pochodzi od rządu, notyfikacji dokonuje Rada Ministrów. Co jednak, gdy pojawi się w toku prac w Sejmie alternatywna koncepcja rozwiązań, a proces notyfikacji może trwać miesiąc, a nawet dłużej. Droga na skróty jest znana, chociażby z przykładu tzw. ustawy antyhazardowej.

W 2015 r. Sąd Okręgowy w Łodzi zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym w sprawie polskiej ustawy o grach hazardowych³². W 2016 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że zaskarżony przepis krajowy „nie wchodzi w zakres pojęcia «przepisów technicznych» w rozumieniu dyrektywy podlegających obowiąz-

²⁹ Dz.Urz. UE L 204 z 21 lipca 1998, s. 37–48, Polskie Wydane Specjalne, rozdział 13, t. 020, s. 337–348.

³⁰ Dz.U. Nr 239, poz. 2039 ze zm.

³¹ Przepisy techniczne wymagające notyfikacji obejmują: specyfikacje techniczne; inne wymagania; zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego; przepisy zakazujące produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu i stosowania produktu lub zakazujące świadczenia bądź korzystania z usługi lub ustanawiania dostawcy usług. Notyfikacji dokonuje się już na etapie tworzenia projektu aktu prawnego. [www.mpit.gov.pl/strony/zadania/prawo-dla-przedsiębiorcy/poznaj-notyfikowane-przepisy-techniczne/\(8.11.2018\)](http://www.mpit.gov.pl/strony/zadania/prawo-dla-przedsiębiorcy/poznaj-notyfikowane-przepisy-techniczne/(8.11.2018)).

³² Sprawa C-303/15, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.311.01.0021.01.POL&toc=OJ:C:2015:311:TOC (8.11.2018).

kowi zgłoszenia, którego naruszenie jest poddane sankcji w postaci braku możliwości stosowania takiego przepisu”³³. Nie oznacza to jednak, że w innej sprawie TSUE nie orzeknie inaczej.

Reasumując, należy stwierdzić, że najlepszym czasem na „sejmową” notyfikację przepisów jest okres pomiędzy podjęciem uchwały przez Senat a rozpatrzeniem poprawek przez Sejm. Brak terminu na rozpatrzenie poprawek przez Sejm powoduje, że możliwe jest zawieszenie postępowania ustawodawczego do czasu uzyskania stosownej notyfikacji. Byłaby taka możliwość, gdyby nie przyjęta linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego.

Literatura

- Dobrowolski M., *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.
- Dybalski P., *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2014.
- Garlicki L., *Uwaga nr 12 do art. 121*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Grześkowiak A., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej I kadencji 1989–1991*, [w:] *Senat w Polsce. Dzieje i teraźniejszość. Sesja naukowa (materiały)*, Kraków 25 i 26 maja 1993.
- Maciejko P., *Granice poprawek Senatu RP a ukryta inicjatywa ustawodawcza*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2008, nr 4.
- Orłowski W., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–1991. Geneza instytucji*, Warszawa 2009.
- Szeweluk K., *Zakres poprawki senackiej do ustawy (zarys problemu, potrzeba zmian konstytucyjnych)*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013.
- Witkowski Z., Galster J., *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 1997 r. (sygn. akt K 25/97)*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2.
- Zaleśny J., *Określoność przepisów prawa na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.

³³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62015CA-0303&qid=1541744428105&from=PL> (8.11.2018).