



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym

*Materiały z konferencji zorganizowanej
przez Komisję Ustawodawstwa i Praworządności
pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka
22 października 2002 r.*

Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu
Warszawa 2002 r.

Opracowanie:

MAŁGORZATA LIPIŃSKA

Redakcja techniczna:

JACEK PIETRZAK

ISBN 83-86065-31-1

CIP Biblioteka Narodowa

Stanowienie prawa - kompetencje Senatu w procesie
legislacyjnym: materiały z konferencji zorganizowanej
przez Komisję Ustawodawstwa i Praworządności pod
patronatem marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka
22 października 2002 r. / [oprac. Małgorzata Lipińska];
Senat Rzeczypospolitej Polskiej. - Warszawa: Dział
Wydawniczy Kancelarii Senatu, 2002

Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu

Warszawa 2002 r.

Nakład 400 egz.

Spis treści

Marszałek Senatu Longin Pastusiak <i>Otwarcie konferencji</i>	5
Senator Teresa Liszcz <i>Wstęp</i>	7
REFERATY	
Prof. dr hab. Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz <i>Ustawodawstwo w państwie prawa. Siedem tez do dyskusji</i>	13
Prof. dr hab. Marian Grzybowski <i>Poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm w świetle Konstytucji RP z 1997 r. i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego</i>	25
Dr Wojciech Orłowski <i>Pozycja Senatu w Konstytucji RP z 1997 r.</i>	37
Dr Marek Dobrowolski <i>Uprawnienia Senatu w procedurze ustawodawczej w II Rzeczypospolitej Polskiej.</i>	51
WYSTĄPIENIA I DYSKUSJA	
Prof. dr hab. Stanisław Gebethner	65
Jerzy Stępień.	66
Maciej Graniecki	69
Kazimierz Nalaskowski	76
Prof. dr hab. Leszek Leszczyński	78
Prof. dr hab. Wojciech Sokolewicz.	80
Senator Olga Krzyżanowska	83
Senator Andrzej Jaeschke	85
Prof. dr. hab. Stanisław Gebethner	89
Senator Gerard Czaja.	91
Zbigniew Śpiewak	93

Małgorzata Niezgódka-Medek	95
Jerzy Stępień.	97
Senator Andrzej Jaeschke	100
Prof. dr hab. Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz	100
Prof. dr hab. Marian Grzybowski	101
Dr Wojciech Orłowski	103
Dr Marek Dobrowolski	105
Senator Teresa Liszcz <i>Podsumowanie konferencji</i>	109

Longin Pastusiak

Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Pani Przewodnicząca, Szanowni Państwo!

W imieniu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i swoim własnym z wielką przyjemnością witam wszystkich uczestników dzisiejszej konferencji. Organizowana przez Komisję Ustawodawstwa i Praworządności Senatu konferencja ma niezwykle ważny charakter, a jej znaczenie wynika nie tylko z faktu, że spotykamy się właśnie w gmachu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, ale przede wszystkim konferencja ta ma ogromne znaczenie dla wymiany poglądów na temat roli Senatu w stanowieniu prawa. Mam nadzieję, że będzie to również próba wypracowania założeń do ustawy o tworzeniu prawa.

Obecność tak licznie zgromadzonego tutaj grona parlamentarzystów, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, przedstawicieli rządu, nauki, a także administracji, jest swego rodzaju gwarancją, iż dzisiejsze spotkanie będzie nie tylko interesującą i nie tylko kompetentną wymianą poglądów, ale pozwoli wypracować – może bardzo ambitnie zakreślić, ale jest to intencja również pani przewodniczącej, pani senator Teresy Liszcz – podstawowe założenia do ustawy o tworzeniu prawa.

Sądzę, że konferencja będzie istotną kontynuacją dość szeroko już przecież prowadzonej ostatnio dyskusji nad formą i zakresem uprawnień i kompetencji Senatu i być może przyczyni się do bardziej precyzyjnego określenia jego uprawnień. W pamięci dobrze mi zapadła wypowiedź pana profesora Marka Safjana, prezesa Trybunału Konstytucyjnego, który niedawno w wypowiedzi dla „Rzeczypospolitej” opowiedział się za potrzebą ściślejszego określenia kompetencji Senatu w konstytucji.

Nie trzeba chyba nikogo przekonywać, że po przyjęciu w 1997 r. nowej konstytucji Senat jest trwałym elementem ustroju państwa, organem władzy ustawodawczej, zaś aktywność legislacyjna Senatu potwierdza, że jest on autentycznym strażnikiem stanowienia dobrego prawa. Senat, rozpatrując wszystkie przyjmowane przez Sejm ustawy, do wielu z nich proponuje poprawki, z których większość jest akceptowana przecież przez Sejm.

Pozwolę sobie tylko przypomnieć, że w ciągu rocznej działalności Senatu piątej kadencji, a właśnie przedwczoraj, dokładnie 20 października 2002 r., obchodziliśmy pierwszą rocznicę funkcjonowania naszej izby w tej kadencji, przyjęliśmy tysiąc czterdzieści poprawek, z tego 85% zostało ponownie zaaprobowanych przez Sejm. Świadczy to więc o tym, że ta izba wnosi konstruktywny wkład w jakość stanowionego prawa. O tej problematyce, również i o kompetencjach ustawodawczych Senatu w świetle konstytucji miałem okazję mówić w swoim wystąpieniu na Zamku Królewskim, na konferencji zorganizowanej z inicjatywy Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej, konferencji poświęconej piątej rocznicy wejścia w życie naszej konstytucji.

Cieszę się ogromnie, że wśród referentów dzisiejszej konferencji są przedstawiciele nauki tej miary, co pani profesor Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz z Katedry Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz sędzia Trybunału Konstytucyjnego pan profesor Marian Grzybowski. W referatach swą uwagę poświęcą oni szeroko rozumianemu procesowi prawodawstwa w państwie. Spojrzenie na bliższą i dalszą perspektywę historyczną procesu ustawodawczego w Polsce przedstawiają reprezentanci młodszego pokolenia nauki polskiej, pan doktor Wojciech Orłowski i pan doktor Marek Dobrowolski.

Kończąc życzę wszystkim tutaj zebranych udanych obrad, zgodnych i twórczych konkluzji z tych obrad. Mam nadzieję, i nie tylko nadzieję, bo jestem przekonany, że wygłoszone dziś bardzo interesująco zapowiadające się referaty będą bodźcem do owocnej dyskusji, a osiągnięte efekty z naszej konferencji będą istotnym wkładem również do działalności ustawodawczej.

Uważam dzisiejszą konferencję za otwartą i bardzo proszę panią senator Teresę Liszcz, przewodniczącą Komisji Ustawodawstwa i Praworządności, o poprowadzenie dalszej części obrad.

Senator Teresa Liszcz

Przewodnicząca Komisji Ustawodawstwa i Praworządności

Panie Marszałku, bardzo dziękuję za otwarcie konferencji i objęcie patronatu nad nią.

Szanowni Państwo, w imieniu Komisji Ustawodawstwa i Praworządności Senatu RP witam serdecznie naszych znakomitych referentów: panią profesor Sławomirę Wronkowską-Jaśkiewicz z Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, pana profesora Mariana Grzybowskiego z Uniwersytetu Jagiellońskiego, jednocześnie sędziego Trybunału Konstytucyjnego, pana dr. Wojciecha Orłowskiego z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie oraz pana dr. Marka Dobrowolskiego z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

Gorąco witam wszystkich znakomitych gości oraz koleżanki i kolegów senatorów.

Ta nasza konferencja, pomyślana na początku jako *stricte* robocza, inspirowana kolejnymi orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego dotyczącymi poprawek Senatu do ustaw, miała odbyć się przed wakacjami. Z przyczyn natury logistycznej nie mogła odbyć się w planowanym terminie. Mając więcej czasu na przygotowanie, uznaliśmy, że temat udziału Senatu w procesie legislacyjnym należy osadzić w szerszym kontekście dobrego prawotwórstwa i pozycji Senatu jako konstytucyjnego organu władzy ustawodawczej.

Tak się też stało, że konferencja, z czysto roboczej, nie tracąc nic z merytorycznej zawartości, stała się też po trosze uroczysta – a to za sprawą patronatu pana marszałka Senatu i znakomitych gości, którym bardzo dziękuję za przybycie. Wpisuje się ona w obchody pięciolecia obowiązywania Konstytucji RP z 1997 roku świętowane niedawno na Zamku Królewskim oraz 80-lecia inauguracji Senatu II Rzeczypospolitej, przypadającego 28 listopada br.

Organizatorzy konferencji stawiają przed nią trzy cele.

Pierwszy dotyczy bieżącej pracy Senatu nad ustawami. Napotykamy w niej trudności wynikające z tego, że konstytucja lakonicznie i niepre-

cyzynie określa rolę Senatu w procesie uchwalania ustaw. Niejasny i kontrowersyjny jest w szczególności zakres dopuszczalnej ingerencji Senatu w treść „ustawy sejmowej” za pomocą poprawek. Zakres ten wyznacza w praktyce, wobec lakoniczności ustawy zasadniczej, Trybunał Konstytucyjny, który wydaje się być w tej sprawie podzielony, wobec coraz liczniej zgłaszanych zdań odrębnych do orzeczeń Trybunału w tym przedmiocie.

Spodziewamy się, że państwo referenci i dyskutanci, wybitni przedstawiciele doktryny i praktyki prawa konstytucyjnego, rozjaśnią nam, senatorom wiele kwestii z tego zakresu.

Drugi cel jest bardziej dalekosiężny. Chodzi o przyszłość Senatu jako organu władzy ustawodawczej, którego racją istnienia jest wpływanie na jakość uchwalanego prawa.

I w II Rzeczypospolitej, i obecnie występują przeciwnicy istnienia Senatu. Z satysfakcją konstatuje, że w czasie konferencji na Zamku Królewskim, poświęconej ocenie konstytucji po 5 latach jej obowiązywania, nie padły głosy kwestionujące potrzebę istnienia Senatu, a Prezydent RP wprost opowiedział się za utrzymaniem Senatu. Zwracano natomiast uwagę na to, że jednym z mankamentów – generalnie pozytywnie ocenianej – konstytucji jest niedostatecznie precyzyjne uregulowanie procesu tworzenia ustaw, a w szczególności udziału Senatu w tym procesie. Wprawdzie Prezydent przestrzegał przed pospieszną nowelizacją konstytucji, niemniej wydaje się, że pewne zmiany są konieczne do przeprowadzenia w najbliższych latach, chociażby w związku z akcesją do Unii Europejskiej. Byłoby dobrze, gdybyśmy do tego czasu przygotowali propozycje nowych rozwiązań konstytucyjnych dotyczących roli Senatu w sprawowaniu władzy ustawodawczej. Wierzymy, że obecna konferencja wskaże nam kierunek tych rozwiązań.

I wreszcie trzeci cel wiąże się z ideą uchwalenia ustawy o tworzeniu prawa. Wiadomo, że nawet poprawiona konstytucja nie ureguluje wyczerpująco procesu legislacyjnego. Obecnie jej postanowienia w tej materii są rozwijane i konkretyzowane w regulaminach Sejmu i Senatu, a także w tzw. Zasadach techniki prawodawczej. Są to akty stosunkowo niskiej rangi i mało stabilne. Zdarzyło mi się, jako posłance, być świadkiem zmiany regulaminu dokonanej tylko w tym celu, aby za chwilę według zmienionego regulaminu głosować ważną dla większości sejmowej ustawę. Ustawa o tworzeniu prawa, chociaż też nie wieczna, byłaby bardziej stabilna i – jak sądzę – bardziej szanowana.

Senacka Komisja Ustawodawstwa i Praworządności jest gotowa podjąć – z pomocą ekspertów – pracę nad projektem takiej ustawy, jeżeli ta idea znajdzie akceptację specjalistów, których wielu jest na tej sali.

Szanowni Państwo, warto – jak sądzę – zauważyć, że w czasie gwałtownej zawieruchy w Sejmie, Senat – zgodnie ze swoim powołaniem – snuje refleksje nad tworzeniem dobrego prawa.

Aby nie zabierać więcej czasu, życzę nam wszystkim owocnych obrad i proszę panią profesor Sławomirę Wronkowską-Jaśkiewicz o przedstawienie swojego referatu.

Referaty

Prof. dr hab. Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Ustawodawstwo w państwie prawa. Siedem tez do dyskusji

I

Koncepcja państwa prawa, do której odwołuje się konstytucja, jest stale wzbogacana, choć opiera się niezmiennie na dwóch fundamentach. Państwo prawa bowiem to państwo, w którym władza publiczna nie jest sprawowana arbitralnie, a więc obowiązujące w nim reguły wiążą zarówno rządzących, jak i rządzonych oraz państwo, w którym respektowane są prawa jednostki. Rozwój koncepcji państwa prawa wyznaczony jest przez stałe poszukiwanie i wypracowywanie coraz to nowych rozwiązań instytucjonalnych, służących rządowi prawa oraz temu, by prawo, jako podstawa owych rządów, czyniło zadość określonym wymaganiom treściowym i formalnym.

W tradycji kontynentalnej za gwaranta praw i wolności jednostki uznano w XIX wieku demokratycznie wyłaniany parlament: był uważany za reprezentację narodu i jako taki dawał – jak utrzymywano – rękojmię, że tworzone przez niego ustawy będą słuszne i sprawiedliwe. Dopiero w połowie dwudziestego wieku, po doświadczeniach niestabilnych parlamentów okresu międzywojennego i gorzkich doświadczeniach rządów totalitarnych, odrzucono naiwną wiarę w to, że prawo stanowione przez parlament jest ze swej natury „dobre”. I wtedy właśnie z całym naciskiem zaczęto podkreślać, że istnieje sfera spraw, w które nie jest władny wkraczać nawet demokratycznie wybrany parlament i że władza ustawodawcza, jak każda inna, podlega ograniczeniom. Dziś nie ulega wątpliwości, że także ustawodawca jest związany w swych działaniach określonymi regułami, w tym także regułami rzetelnej legislacji, których respektowanie decyduje o jakości prawa, i zaczyna być coraz bardziej oczywiste, że prawodawca, który narusza reguły tworzenia prawa, powinien ponosić konsekwencje owego naruszenia. Upowszechnia się

też przekonanie, że jednostka powinna być chroniona nie tylko wtedy, gdy prawodawca narusza jej konstytucyjnie zagwarantowane prawa, ale także wtedy, gdy jej interesy zostały naruszone przez prawodawstwo nierzetelne, nierespektujące standardów poprawności*. Te właśnie zmiany, a dokładniej wzbogacenia koncepcji państwa prawnego, sprawiają, że zmienia się także rola parlamentów w tworzeniu prawa, ponieważ nałożono na nie nowe, trudne do spełnienia powinności dotyczące jakości stanowiących ustaw.

II

Kolejne kadencje polskiego parlamentu po latach przełomu określa się jako nadzwyczaj pracowite. Przypomnieć warto tytułem przykładu: w roku 1999 uchwalono blisko 130 ustaw, w 2000 ponad 170, w roku 2001 – 148 ustaw, a cały bilans Sejmu III kadencji to 621 uchwalonych ustaw. Wpłynęło ich jednak blisko dwa razy więcej.

Po 1989 roku podjęto najpierw zadanie gruntownej przebudowy polskiego systemu prawa, a następnie trudne i pracochłonne zadanie dostosowania tego systemu do nowej ustawy zasadniczej oraz do prawa Wspólnot Europejskich. Dokonano szeregu zmian w procedurze ustawodawczej. Wykonano ogrom pracy, a jednak ocena obowiązującego w Polsce systemu prawa wypada od lat nader krytycznie, niezależnie od tego, czy formułują ją środowiska akademickie, przedstawiciele praktyki, którym przychodzi stosować przepisy prawa, politycy czy po prostu adresaci norm, obowiązani do ich przestrzegania. Standardom państwa prawnego nie odpowiada w zadowalającym stopniu ani jakość obowiązujących przepisów prawa, ani procedury ich tworzenia.

Nie widać także oznak poprawy tego stanu rzeczy. Do takiej refleksji skłaniają m.in. doświadczenia Rady Legislacyjnej, która w zalewie prowizorycznie przygotowanych projektów rzadko tylko znajduje projekty poprawne, które opracowane byłyby zgodnie z regułami legislacyjnej sztuki.

Na pytanie o bezpośrednie przyczyny niepokojącego stanu rzeczy nie potrafimy udzielić jednoznacznej odpowiedzi. W ostatnim dziesięcioleciu wystąpił bowiem splot okoliczności, który nie sprzyjał dobrej legislacji. Nastąpiła istotna zmiana funkcji prawa; realizujący je zaczęli postrzegać i wykorzystywać obowiązujące normy jako instrument ochrony rozmaitych, często bardzo rozbieżnych interesów. Przeciwwsta-

* Szerzej na ten temat S. Wronkowska, *Jednostka a władza prawodawcza. przyczynek do dyskusji*, w: *O prawach człowieka w podwójną rocznicę Paktów. Księga pamiątkowa A. Michalskiej*, Toruń 1996, s. 73 i n.

wienie się tej tendencji wymaga ogromnej wyobraźni, staranności i doświadczenia tych, którzy prawo tworzą. A o takie umiejętności ciągle jest jeszcze bardzo trudno. Procesowi kształtowania się programu gruntownej przebudowy podstaw państwa towarzyszyć musiały głębokie i szybkie przekształcenia w systemie prawa. Rozwiązania prawne, które nie mogły opierać się na dostatecznie precyzyjnych rozstrzygnięciach politycznych i dla których brak było gotowych wzorów, miały – przynajmniej w pewnym stopniu – charakter eksperymentalny.

Charakterystyczny dla PRL paternalistyczny system tworzenia prawa, sterowany przez jeden ośrodek podejmowania decyzji politycznych, stosunkowo prosty, sprawny i pozwalający na szybką działalność prawodawczą, zastąpiono systemem demokratycznym. Ukształtowało się wiele ośrodków podejmowania decyzji politycznych i zaktywizowały się instytucje niegdyś jedynie formalnie uczestniczące w procesie prawodawczym. Intensywnie zaczęły działać wszystkie podmioty wyposażone w prawo inicjatywy ustawodawczej i zasadniczo zmieniła się rola parlamentu w procesie tworzenia prawa. Proces tworzenia prawa stał się demokratyczny i autentyczny, ale zarazem żywiołowy. Okoliczności, w których dziś przychodzi tworzyć prawo, istotnie się więc zmieniły i skomplikowały. Odpowiedzią na to nie stała się jednak gruntowna reforma procesu prawodawczego. Nie udało się ani zreorganizować i uporządkować bieżących prac legislacyjnych, ani – tym bardziej – stworzyć nowoczesnych struktur postępowania legislacyjnego.

Obiektywne uwarunkowania procesu tworzenia prawa w ostatnich kilkunastu latach wiele wyjaśniają. Trzeba czasu, aby ukształtowała się kultura polityczna i prawna demokratycznego państwa. Nie musi to być jednak usprawiedliwieniem dla rażących błędów w praktyce prawodawczej: pochopności, nieprofesjonalności, pośpiechu (który nie zawsze wynika z pilności spraw, a często z braku systematyczności w pracach legislacyjnych), braku koordynacji i pomieszania ról uczestników procesu prawodawczego. Nie można też przechodzić do porządku dziennego nad traktowaniem prawa jako instrumentu bieżącej polityki ani nad lekceważeniem procedur legislacyjnych, co ma swe źródło w przekonaniu, że za materialne i społeczne koszty nieudanych regulacji prawnych nie ponosi się odpowiedzialności.

III

Ażeby poszukiwać środków zaradczych, potrzebna jest diagnoza, zwrócenie uwagi na szczególnie istotne wady polskiego prawodawstwa oraz wady występujące w organizacji procesu tworzenia prawa. Można bowiem nie dostrzegać ich w natłoku bieżących, pilnych spraw legisla-

cyjnych i nie uświadamiać sobie – tworząc kolejne ustawy – na jaką całość się one składają.

1. Jest oczywiste, że system prawa powinien być spójny i stabilny, znajdować uzasadnienie w zespole powszechnie uznawanych wartości, być funkcjonalny i przejrzyste skonstruowany.* Polski system prawa, poddawany od kilkunastu lat głębokim przekształceniom, nie spełnia żadnego z wymienionych warunków w stopniu, który moglibyśmy uznać za zadowalający. Przeciwnie, nadmiar regulacji prawnych i ich niezharmonizowanie, nietrafność rozwiązań prawnych, ich skomplikowanie i nieczytelność osiągnęły taki stopień, że nawet sądy przestały sobie z prawem radzić i otwarcie o tym mówią**.

Podstawową wadą współczesnego polskiego prawodawstwa jest ogrom regulacji prawnych. Przypomnijmy, że z roku na rok zwiększa się objętość Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej; od roku 1998 przez kilka lat liczył on przeciętnie 7500 stron, w roku 2001 przekroczył 13 tysięcy stron i zawierał 2 tysiące pozycji, w bieżącym roku możemy oczekiwać kolejnego rekordu, ponieważ zbliża się do 11 tysięcy stron i 1400 aktów wydrukowanych w dzienniku. Inflacja prawa, która jest naszym udziałem, wyraża się zarówno w nadmiarze przepisów w stosunku do potrzeb uregulowania, jak i w nadmiarze w stosunku do możliwości ich efektywnego funkcjonowania w życiu społecznym, do tego, na ile można je przyswoić, stosować i wyegzekwować. Zarazem jednak pozostają dziedziny stosunków społecznych nieunormowane lub unormowane w sposób niekompletny, co jest również niebezpieczne, ponieważ oznacza luki w prawie oraz brak niezbędnych instytucji i procedur, a więc oznacza, że ustawodawca nie wyposażył zainteresowanych w instrumenty potrzebne do tego, by obowiązujące prawodawstwo dawało się stosować skutecznie i nieuciążliwie.

2. Właściwością dobrego prawodawstwa jest jego stabilność. Prawo mające tę cechę stwarza poczucie pewności, pozwala racjonalnie planować przedsięwzięcia i przewidywać zachowania innych uczestników prawnej wspólnoty. Na gruncie stabilnych przepisów prawnych kształtuje się zrozumiała dla zainteresowanych praktyka stosowania prawa, wytwarzają się zwyczaje oraz nawyki prawne, skuteczniej kształtujące zachowania ludzi niż groźenie sankcją, powstaje stan zaufania do prawa i tworzonych przez nie instytucji. Ażeby taki stan osiągnąć

* Na temat pożądanых cech prawa patrz np. *Jakość prawa*, praca zbiorowa, Warszawa 1996 oraz S. Wronkowska, *Na czym polega dobra legislacja?* „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1, s. 9 i n.

** Np. wypowiedź Cz. Żuławskiej na konferencji poświęconej organizacji procesu legislacyjnego w Polsce, opublikowana w „Przeglądzie Legislacyjnym” 1996, r n 1, s. 87-91.

nać, stabilnym przepisom prawnym musi towarzyszyć utrwalona interpretacja oraz stabilne reguły stosowania prawa. Prawodawca, stanowiąc przepisy, zaledwie rozpoczyna proces ich oddziaływania na życie społeczne. Jeżeli nie są one rażąco nietrafne, należy zachować powściągliwość i unikać pospiesznych nowelizacji ufając orzecznictwu sądów i praktyce administracyjnej. Przepisom prawnym trzeba pozwolić „zaisnąć”, bo w procesie ich stosowania można wiele naprawić, często więcej niż w toku kolejnych, nerwowych zmian ustawy*.

Tymczasem praktyka prawodawcza jest w tym względzie zatrważająca. Ustawy nowelizujące stanowią w ostatnich latach ponad 65% wszystkich uchwalanych ustaw. Przy czym należy uwzględnić związane z tym cztery nader niepokojące zjawiska:

— po pierwsze, przedmiotem nowelizacji nie są na ogół – jak mogłoby się wydawać – ustawy dawne, uchwalone przed 1989 rokiem, ale ustawy przyjęte już po dokonaniu zmian politycznych, a więc ustawy nowe,

— po drugie, ustawy te są nowelizowane kilka lub kilkanaście razy (26 razy, 21 razy, 17 razy): nie jest rzadkie, iż ta sama ustawa jest nowelizowana wielokrotnie w tym samym roku,

— po trzecie, coraz powszechniejsza jest praktyka nowelizacji „zbiorczych”, polegająca na tym, że jedna ustawa wprowadza zmiany do kilku, a niekiedy do kilkunastu ustaw,

— po czwarte, pojawiło się w ostatnich latach zjawisko w legislacji zupełnie nowe, mianowicie nowelizowanie ustaw w okresie ich *vacatio legis*; zjawisko to stale niepokojąco narasta. W roku 1998 znowelizowano w okresie *vacatio legis* 3 ustawy, w roku 1999 – 2, w roku 2000 – 4, a w roku 2001 już 16. Oznacza to, że ustawodawca pospiesznie i niestarannie przygotowujący nowe regulacje prawne popełnia oczywiste błędy. Często jednak korekty ustawy, poprzedzające jej wejście w życie, są wynikiem tego, że ustawodawca myślał „życzeniowo”, że źle przewidział termin wejścia w życie nowej ustawy, że nie przygotował na czas środków finansowych lub struktur organizacyjnych, niezbędnych do funkcjonowania nowych ustaw, że zabrakło współpracy między władzą ustawodawczą a egzekutywą.

Nie jest tak, iżby lawina nowelizacji była następstwem potrzeby dostosowywania prawa do zmieniających się warunków życia, a także do nowej konstytucji oraz do prawa Wspólnot Europejskich. Jest ona w znacznym stopniu konsekwencją nierzetelności w tworzeniu prawa, postawy przyzwolenia na uchwalanie aktów złych, o których tworzący je wie, że będą wymagały rychłej poprawy. To przekonanie, że jest do-

* Np. J. Frąckowiak, *Częsta nowelizacja ustaw i jej wpływ na jakość stanowionego prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 1997, nr 3, s. 125 i n.

puszczalne tworzyć prowizoryczne prawo, prowadzi do pozornego rozwiązywania problemów społecznych i rujnuje autorytet prawa. A same niekończące się, nawarstwiająca się zmiany prawa powodują nie tylko niestabilność systemu, ale sprawiają, że jest on nieczytelny. Nieprzejrzysty system prawa jest zaczynem zamętu, jest też nieprzyjazny obywatelowi, bo skazuje go na mitręgę szukania odpowiedzi na pytanie, jakie są jego prawa i obowiązki i na niepewny rezultat tych poszukiwań. Ludzie przestają rozumieć, na czym polega to dobro, którym miało być państwo prawa, skoro nawet jeżeli przysługują im liczne uprawnienia, to nie sposób je wyegzekwować; za wiele przepisów prawnych, niejasnych, niestabilnych, za wiele skomplikowanych procedur i zbyt mała efektywność działania instytucji państwowych.

Poziom prawa, jego jakość zależą m.in. od struktur organizacyjnych i procedur, w jakich jest ono tworzone, te z kolei zależą w znacznym stopniu od samego prawodawcy: od tego, jak je ukształtuje (w konstytucji, w Regulaminie Sejmu, w Regulaminie Senatu, w Zasadach techniki prawodawczej) i w jakim stopniu będzie je respektować w pracy legislacyjnej. Procedury legislacyjne powinny przy tym legitymizować decyzje prawotwórcze, zagwarantować konstytucyjność tworzonego prawa, zagwarantować sprawny i ekonomiczny przebieg prac prawodawczych, ograniczając do minimum ryzyko podejmowania nietrafnych decyzji legislacyjnych, oraz zapewnić kojarzenie wymagań demokracji i profesjonalności w tworzeniu prawa* .

Zarówno w procedurach, jak i praktyce procesu prawodawczego dostrzec można wiele mankamentów.

4. Zjawiskiem wysoce niepokojącym jest w Polsce żywość i łatwość tworzenia i zmieniania prawa. W tym kontekście namysłu wymaga instytucja inicjatywy ustawodawczej wykorzystywana przez posłów. W ostatnim dziesięcioleciu istotnie wzrosła liczba inicjatyw poselskich, mimo że ugrupowania parlamentarne nie dysponują na ogół obsługą prawną zdolną przygotować dojrzałe projekty ustaw. Projekty poselskie, choć bardzo liczne, okazują się mało skuteczne, bo stosunkowo rzadko stają się ustawą. Można więc sądzić, że nie są przygotowane profesjonalnie i że częściej są elementem gry politycznej niż dostrzeganej społecznie potrzeby regulacji prawnej. Tytułem przykładu wskażmy, że w III kadencji Sejmu z inicjatywy posłów (nie komisji sejmowych) wniesiono ponad 50% projektów ustaw (podczas gdy z inicjatywy RM niecałe 40 %), przy czym z projektów tych uchwalono niecałe 14% (podczas gdy skuteczność projektów rządowych waha się w granicach 50%).

* A. Bierć, *Proceduralne aspekty tworzenia dobrego prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1, s. 25 i n.

Druga sprawa proceduralna to potrzeba stanowczego wykorzystywania możliwych mechanizmów eliminujących pochopne inicjatywy ustawodawcze. Potrzebne jest zwłaszcza skuteczne egzekwowanie od projektodawców uzasadnienia zgłaszanych inicjatyw ustawodawczych: wyliczenia finansowych kosztów wykonania nowej ustawy (co jest wymogiem konstytucyjnym, art. 118 ust. 3 konstytucji) i wskazania źródeł ich pokrycia, ale także wskazania, jakich zabiegów organizacyjnych trzeba, by zapewnić im realizację i jaki wpływ mogą wywrzeć na cały system prawa. Jest zaskakujące, że tylko sporadycznie uzasadnienie projektu ustawy jest wyczerpujące i spełnia wszystkie regulaminowe wymagania. Np. ponad połowa uzasadnień nie zawiera informacji o przewidywanych skutkach finansowych, społecznych czy organizacyjnych proponowanej ustawy, a ponad 25% – wiadomości o stanie stosunków społecznych, które chce się unormować i o różnicach między dotychczasowym stanem unormowania a propozycjami nowej ustawy. Mimo tych uchybień (konstytucyjnych i regulaminowych) projektom ustaw nadaje się dalszy bieg. Tymczasem korzystanie z upoważnienia, by zwrócić je wnioskodawcy, pozwoliłoby – choćby w pewnym stopniu – ograniczyć posługiwanie się ustawą jako rzekomo tanim środkiem realizowania bieżącej polityki, bo umożliwiłoby ustalenie, czy przez kolejną ustawę albo kolejną jej zmianę można rzeczywiście osiągnąć znaczną korzyść społeczną.

5. Współczesny zorganizowany proces tworzenia prawa ma charakter złożony. Uczestniczą w nim różne instytucje, którym obowiązujące normy lub zwyczaje wyznaczają do spełnienia różne zadania. W modelowym ujęciu można wyróżnić instytucje, które: (a) inicjują proces legislacyjny, (b) przygotowują i redagują projekt, (c) rozpatrują gotowy projekt, dokonując jego krytycznej analizy i wnosząc do niego poprawki, (d) ustanawiają akt normatywny, (e) ogłaszają akt.

W polskim procesie prawodawczym daje się zaobserwować niepokojące zachwianie ról instytucji, które w nim biorą udział. Sejm, obok zadań wskazanych w p. (c) i (d), w znacznym stopniu przejmuje na siebie rolę instytucji przygotowującej projekt. Często zdarza się, że komisje sejmowe gruntownie zmieniają i przeredagowują projekty wniesione do izby, niezależnie od tego, kto jest ich wnioskodawcą albo – w przypadku kilku konkurencyjnych projektów – tworzą z nich jeden. Jednak rozpoczynanie w komisjach sejmowych niemal od początku prac nad redagowaniem nowego projektu jest wysoce niepokojące, bo prowadzi do działań nieekonomicznych: powoduje marnotrawienie wysiłku i czasu. Ze strony Sejmu dają się słyszeć argumenty, że skłania go do takiego postępowania niska jakość przedkładanych projektów, ze strony rządu natomiast podnosi się, że nawet najbardziej staranne opracowanie projektu nie uchroni go przed licznymi zmianami nie tylko w komi-

sjach, ale także w trakcie drugiego czytania. Tymczasem doświadczenie legislacyjne poucza, że nie udaje się „naprawić” projektu ustawy, który jest wadliwie skonstruowany i że nie udaje się na ogół z wielu projektów stworzyć jednego dobrego, jeśli nie uzgodni się najpierw wszystkich założeń wyjściowych. Trzeba zatem wymagać, by projekt przedkładany przez podmiot wykonujący inicjatywę ustawodawczą był „produktem najwyższej jakości”.

Praktyka legislacyjna przejmowania przez Sejm zadań podmiotu opracowującego projekt ustawy oraz uchwalającego ustawę jest nie tylko nieekonomiczna, ale też nie dyscyplinuje podmiotów występujących z inicjatywą ustawodawczą. Bywa też symptomem braku reguł współpracy między większością parlamentarną a rządem, który powinna wspierać.

6. Proces tworzenia prawa w Polsce jest zdeintegrowany. Sprzyja temu wiele okoliczności, spośród których bodaj najważniejszą jest stosowana w praktyce zasada resortowego tworzenia prawa. Prowadzi ona nieuchronnie do rozproszenia inicjatyw sądowych i do ujmowania projektowanych regulacji prawnych w wąskiej perspektywie jednego resortu i jego interesów. Resorty inicjujące ustawy widzą bowiem poszczególne akty normatywne, a nie spójny, harmonijnie funkcjonujący system prawa. Należy liczyć się z tym, że wraz ze stabilizowaniem się sytuacji w Polsce będzie wzrastać rola rządowych inicjatyw ustawodawczych. Dlatego też próby organizacyjnego usprawniania procesu prawotwórczego i zapewniania mu profesjonalnej obsługi powinny się koncentrować przede wszystkim na rządowym etapie prac prawodawczych. I na tym etapie prac należałoby gwarantować spójność i kompletność systemu prawnego.

Symptomami dezintegracji są też postępująca specjalizacja prawodawstwa owocująca ustawami, z których każda reguluje jakąś wąską dziedzinę spraw, oraz zjawisko wypierania regulacji o charakterze zasadniczym przez prawodawstwo, które reaguje na bieżące potrzeby. Lekceważy się typowe, ukształtowane i osadzone głęboko w systemie prawa instytucje prawne przenosząc je – bez wyobraźni, jak będą funkcjonowały – z jednej gałęzi do drugiej. Zamiast szanować Kodeks karny, kolejne ustawy zawierają coraz to nową listę czynów zakazanych pod groźbą kary, zamiast odsyłać do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, tworzy się w każdej z osobna ustawie specjalne procedury i nowe formy działań prawnych, zamiast korzystać z przyjętych już uregulowań prawa podatkowego, wprowadza się ukryte podatki i ukryte składki, aby pozyskać środki finansowe.

System prawa zaczyna być naszpikowany wyjątkami, a regulacje specjalne niebezpiecznie naruszają te, które miały być fundamentem systemu. Konsekwencje takiego prawodawstwa są widoczne w prakty-

ce stosowania prawa: wprowadzanie licznych wyjątków od przyjętych zasad powoduje, że zasady przestają pełnić rolę porządkującą prawo – w przypadkach wątpliwych nie ma bowiem oparcia dla interpretacji i stosowania wydanych przepisów. Zaniechano też prób programowania i koordynowania przedsięwzięć legislacyjnych, tak by uszeregować je według ich pilności i doniosłości oraz według ich wzajemnych powiązań i zapewnić pracom prawodawczym systematyczność, eliminując żywiołowe „akcje” legislacyjne.

Dezintegracja procesu prawodawczego przejawia się wreszcie i w tym, że na każdym etapie prawodawczych projekt ustawy jest zmieniany i poprawiany przez innego redaktora. W tym stanie rzeczy nie jest trudno o niespójności. W praktyce prawodawczej wielu państw przyjmuje się zasadę przeciwną, nazywaną „zasadą jednej ręki” albo „jednego pióra”. Oto projektowi ustawy na wszystkich etapach jego tworzenia towarzyszy ta sama osoba – dobrze przygotowany prawnik, który wprowadza pożądane zmiany, ale czyni to sam, jako główny redaktor projektu, ponoszący odpowiedzialność za jego technicznolegislacyjny kształt. Warto byłoby tę zasadę wprowadzić do polskiego procesu tworzenia prawa.

7. Tworzenie prawa było przez stulecia domeną wybitnych prawników. To oni uczestnicząc w procesach prawotwórczych wnosili do nich wiedzę o prawie, wyobraźnię społeczną i umiejętność formułowania klarownych przepisów prawnych. Z czasem jednak – pod wpływem różnych czynników – udział prawników w prawodawstwie uległ ograniczeniu, co doprowadziło do wyraźnego rozdzielenia roli polityka od roli eksperta, w tym także eksperta prawnika.

Dziś polityk decyduje o potrzebie regulacji prawnych i ich celach, o kierunkach rozwiązań prawodawczych i czasie wprowadzenia ich w życie. Jednakże skomplikowanie się spraw społecznych i postępujący proces specjalizacji sprawiają, że w procesie podejmowania decyzji legislacyjnych trzeba korzystać z wiedzy prawniczej oraz wiedzy z najróżniejszych dziedzin, zależnie od tego, jakie sprawy ustawa normuje: ekonomii, atomistyki, ochrony roślin, biotechnologii.

W ostatnich kilkunastu latach nastąpiły ogromne zmiany w zakresie korzystania z pomocy ekspertów w fazie parlamentarnych prac nad ustawą. Tytułem przykładu przypomnieć można, że w 1990 r. wykonano dla Sejmu 9 ekspertyz, w roku 1991 – 309, a roku 1998 – ponad 2000. Współpraca parlamentu z ekspertami wymaga jednak pewnych korekt, aby uczynić ją skuteczniejszą i ekonomiczniejszą.

Szczególnym ekspertem w procesie ustawodawczym powinien być prawnik. Przypadać mu powinny – choć nieczęsto tak jest w praktyce – co najmniej dwa podstawowe zadania:

— dostarczania wiedzy o obowiązującym systemie prawa, o tym, jak projektowane unormowania wpłyną na system prawa, jak wprowadzić

je do systemu harmonizując je z obowiązującymi już normami tak, by nie zachwiały jego spójności i nie utrudniły funkcjonowania istniejących instytucji prawnych,

— wskazywania, jak wyrazić decyzje prawodawcze w formie klarownych przepisów prawnych.

W obu przypadkach polityk powinien uznać kompetencje prawnika i zawierzyć jego umiejętnościom.

Pierwszego sierpnia bieżącego roku weszły w życie nowe *Zasady techniki prawodawczej* – czwarty już w Polsce urzędowy zbiór wskazań, jak należy konstruować ustawy i inne akty normatywne oraz w jaki sposób włączać je do systemu albo z niego eliminować, nie naruszając jego spójności. Zasady te są rezultatem bardzo długich doświadczeń w sporządzaniu tekstów prawnych. Wskazują redaktorowi tekstu, jak wyrazić typowe rozstrzygnięcia legislacyjne w formie aktu normatywnego. Ich konsekwentne stosowanie zapewnia jednolitość języka i konstrukcji aktów normatywnych, co z kolei ułatwia interpretację tekstów prawnych i przyczynia się do stwarzania stanu pewności prawa. Trzeba mieć bowiem świadomość, że między regułami redagowania tekstów prawnych a regułami ich interpretowania istnieje określona korespondencja.

Dobrze skonstruowane akty normatywne owocują wykształceniem się stabilnych reguł wykładni prawa. Starannie i konsekwentnie redagowane teksty prawne uniemożliwiają bowiem interpretacyjną dowolność, a w konsekwencji zapewniają pożądany stopień jednolitości prawa. Dlatego lekceważenie tych reguł, eksperymenty w dziedzinie techniki prawodawczej i pochopnie wprowadzane „nowości” są niebezpieczne – burzą ukształtowane reguły odczytywania tekstów prawnych, a więc są zamachem na kulturę prawną.

W imię przejrzystości i komunikatywności prawa oraz jego pewności *Zasady techniki prawodawczej* powinny być zatem stosowane na każdym etapie prac prawodawczych, także w Sejmie i w Senacie, i w stosunku do wszystkich aktów normatywnych. Tylko wtedy można osiągnąć zadowalającą jednolitość tekstów prawnych.

Ostatnie *Zasady techniki prawodawczej* zostały wydane w formie rozporządzenia Prezesa RM i są prawnie wiążące jedynie dla podmiotów jemu podporządkowanych. Ale przecież stosować je powinien każdy, kto chce tworzyć poprawne przepisy prawa i bezkolizyjnie wprowadzać je do systemu. Jeżeli jednak taki merytoryczny argument nie jest dość przekonujący, nic nie stoi na przeszkodzie, aby każda z izb parlamentu sama zobowiązała się do respektowania *Zasad* czyniąc to albo w formie uchwały, albo zamieszczając stosowny przepis w swoim regulaminie. Celowe byłoby przy tym, aby te projekty, które nie są opracowane zgodnie z *Zasadami techniki prawodawczej*, zwracano wnioskodawcy.

Egzekwowanie wiedzy prawniczej w procesie tworzenia prawa musi być powierzone specjalnym instytucjom, które pełniłyby funkcję „strażnika dobrej legislacji”. Dla legislacji rządowej funkcję taką powinno pełnić Rządowe Centrum Legislacji, w Sejmie – reaktywowana Komisja Ustawodawcza, w Senacie – Komisja Ustawodawstwa i Praworządności, pod warunkiem wszakże wyposażenia ich w specjalne upoważnienia.

IV

Podsumujmy. Do podstawowych wad polskiego systemu prawa zaliczyć wypada ogrom unormowań prawnych, niestabilność systemu prawnego oraz jego skomplikowanie i nieprzejrzystość, a do wad procesu prawodawczego – żywołość, łatwość tworzenia i zmieniania prawa, zachwianie ról w procesie ustawodawczym, dezintegrację i nieekonomiczność wysiłków.

Zmiany w procesie tworzenia prawa powinny zmierzać w kilku kierunkach.

Po pierwsze, w kierunku odbudowy autorytetu prawa i zwiększenia jego demokratycznej legitymizacji przez rozwijanie różnego rodzaju negocjacyjnych form przygotowywania projektów ustaw (dyskusji publicznych, konsultacji i zasięgania opinii). Takie postępowanie wydłuża proces prawodawczy, ale pozbawia go elementu „narzucania” adresatom woli prawodawcy, jest formą przekazywania bardzo ważnych informacji o społecznym odbiorze proponowanych rozwiązań i formą pozyskiwania akceptacji dla zamierzonych regulacji prawnych.

Po drugie, w kierunku maksymalnej eliminacji ryzyka błędnych decyzji legislacyjnych przez selekcję inicjatyw ustawodawczych, rygorystyczne badanie prognoz skuteczności projektowanych ustaw, badanie postlegislacyjne, a więc badanie, jak dane ustawy funkcjonują w życiu społecznym, i wzmocnienie udziału ekspertów w procesie prawodawczym, w tym przede wszystkim ekspertów prawników. Polskie prawodawstwo ma w stanowczo zbyt dużym stopniu charakter eksperymentalny – projektuje się nowe ustawy bez rzetelnej wiedzy o tym, jak funkcjonuje obowiązujące prawo.

Po trzecie, w kierunku ekonomicznego zorganizowania procesu tworzenia prawa w taki sposób, aby prace nad ustawą rozpoczynać od ustalenia jej założeń wyjściowych i na ich podstawie budować spójny akt prawny, rozdzielając etap decyzji politycznych od nadawania im kształtu prawnego i powierzając prace nad projektem – czy nad całymi programami legislacyjnymi – specjalnie powoływanym zespołom specjalistów. Doświadczenie legislacyjne poucza, że projekty opracowywa-

ne przez takie zespoły, zwłaszcza przez komisje kodyfikacyjne, są projektami najlepszymi.

Poprawa polskiej legislacji wymaga nie tylko zmiany procedur prawodawczych, ale także wzmocnienia odpowiedzialności za tworzone prawo. Myślę przede wszystkim o odpowiedzialności politycznej za pochopne inicjatywy ustawodawcze, za projekty i poprawki opracowywane wbrew regułom poprawnej legislacji, za lekceważenie ekspertyz, ale także za niewydawanie na czas aktów wykonawczych do ustaw, za nierzetelnie opracowane uzasadnienia do projektów ustaw i prognozy ich skuteczności. Równie ważna jest odpowiedzialność służbowa tych, którym powierza się zadania legislacyjne. Obie te instytucje nie są, jak dotąd, skuteczne. A tymczasem „reguły rzetelnej legislacji” czy „prawodawczej przyzwoitości” – niezależnie od tego, jak dalece tkwią już dzisiaj w świadomości tworzących prawo – są stanowczo egzekwowane przez sądy konstytucyjne, a także coraz częściej przez sądy powszechne.

Nowymi formami ochrony jednostki przed prawem złej jakości stają się bowiem rekompensata pieniężna za szkody wyrządzone niekonstytucyjnym aktem normatywnym albo szkody powstałe w następstwie prawodawczego zaniechania oraz usprawiedliwianie przez sądy nieposłuszeństwa jednostki wobec norm prawnych obarczonych rażącymi wadami. U podstaw owej działalności sądów tkwi myśl charakterystyczna dla współczesnej koncepcji państwa prawa, że oto tworzenie prawa nie jest przywilejem władzy, choćby demokratycznie wybranej, ale powinnością, którą trzeba spełniać należycie. Jeśli prawo jest niezrozumiałe, trudno dostępne, zaskakujące, to konsekwencji tych błędów nie może ponosić obywatel. Ta zasadnicza zmiana, która nastąpiła w koncepcji państwa prawa, pozwala uświadomić sobie, że aby sprostać wymaganiom państwa prawnego, trzeba prawa o wysokiej jakości oraz że błędy i wady prawodawstwa okazują się dla państwa coraz bardziej kosztowne, bo jednostka w egzekwowaniu rzetelnego prawa pozyskała sprzymierzeńca w postaci sądów. Jeżeli reforma polskiego prawodawstwa i procesu jego tworzenia nie dokona się z inicjatywy samych ciał prawodawczych, to jest wysoce prawdopodobne, że zostanie ona wymuszona właśnie przez stanowczą działalność władzy sądowniczej.

Prof. dr hab. Marian Grzybowski
Uniwersytet Jagielloński
Sędzia Trybunału Konstytucyjnego

Poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm w świetle Konstytucji RP z 1997 r. i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

Egzegeza uregulowań konstytucyjnych

Zgodnie z postanowieniami art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat. Wspomniane przepisy konstytucji nie posługują się pojęciem „izby parlamentu”. Nie występuje ono także w innych postanowieniach ustawy zasadniczej. Konstytucja nie używa nazwy „parlament” ani nie stosuje zbiorczego oznaczenia Sejmu i Senatu traktowanych łącznie. Dopuszcza wprawdzie odbycie – w przypadkach określonych w ustawie zasadniczej – wspólnych obrad Sejmu i Senatu (pod przewodnictwem Marszałka Sejmu lub – w jego zastępstwie – Marszałka Senatu). W tej sytuacji Sejm i Senat obradują jako Zgromadzenie Narodowe, które wszakże nie stanowi ustaw*.

O organizacyjnym wyodrębnieniu Sejmu i Senatu jako osobnych organów państwowych w projekcie Konstytucji RP, poddanym następnie pod głosowanie w Zgromadzeniu Narodowym i w referendum konstytucyjnym z 25 maja 1997 r., przesądziła Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia już w lutym 1995 r., podczas prac nad ówczesnym art. 9 (obecnie: 10) projektu ustawy zasadniczej. Na decyzję komisji istotny wpływ wywarło grono ekspertów konstytucyjnych, którzy zasugerowali uzupełnienie unormowania ustanawiającego zasadę podziału i równowagi władz osobnym ustępem odpowiedniego przepisu konstytucji, mieszczącym określenie organów każdej z władz**.

* Szerzej na ten temat por. P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999.

** Por. R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Warszawa 2002, s. 19.

Sformułowanie, iż „władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat” w niektórych projektach konstytucji (np. pochodzących od SLD oraz od PSL i UP) poprzedzały we wczesnych stadiach prac nad konstytucją unormowania „wywyższające” pozycję Sejmu*. Nie zostały one jednak – z pełną świadomością konsekwencji dla relacji: Sejm–Senat – inkorporowane do uchwalonego tekstu konstytucji**.

Z treści przytoczonych postanowień Konstytucji RP wyprowadzić należy kilka wniosków.

Po pierwsze, udział tak Sejmu, jak i Senatu w sprawowaniu władzy stanowienia ustaw jest udziałem określonym i zarazem zagwarantowanym konstytucyjnie. Jakikolwiek przekształcenia lub ograniczenia uprawnień Senatu w zakresie jego uczestnictwa w wykonywaniu władzy ustawodawczej dotyczą się o problemy zmiany postanowień konstytucji.

Po drugie, w ujęciu art. 10 ust. 2 i 95 ust. 1 ustawy zasadniczej Sejm i Senat traktowane są jako dwa odrębne strukturalnie organy władzy ustawodawczej, powiązane z sobą funkcjonalnie w procesie stanowienia ustaw. Ich rola i postępowanie w ramach realizacji kompetencji ustawodawczych podlega odrębnym, choć postulatywnie – skorelowanym regulacjom prawnym. Wynika stąd domniemanie pewnej autonomii działania tak Sejmu, jak i Senatu dotyczącej regulowania procesu ustawodawczego w każdym z tych organów, z zachowaniem wszakże wymogów konstytucyjnych procedury ustawodawczej***.

Po trzecie, jakkolwiek nie występuje równorzędność zakresu i znaczenia uprawnień Senatu – w porównaniu z Sejmem – w sferze kompetencji służących stanowienia ustaw****, to jednocześnie trudno byłoby zaprzeczyć, iż każdy z tych organów realizuje w procesie stanowienia ustaw własne kompetencje konstytucyjne. Z tego punktu widzenia nie wydaje się uprawnione publicystyczne określanie Sejmu jako „gospodarza” procesu ustawodawczego (co – w domyśle – oznaczałoby traktowanie uczestnictwa Senatu jako mającego charakter „gościnnie”).

* W art. 68 projektu SLD oraz w art. 60 wspólnego projektu PSL i Unii Pracy znalazło się stwierdzenie, iż „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym organem przedstawicielskim wyrażającym suwerenne prawa Narodu”.

** Por. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, X, s. 184.185.

*** Por. analogiczne stanowisko Z. Witkowskiego, wyrażone na gruncie postanowień małej konstytucji z 17 X 1992 r. (w rozprawie: *Kilka uwag na temat aktualnego ukształtowania Senatu RP*), w: „Studia Iuridica”, t. 28, 1995, s. 215 i n.

**** Por. orzeczenia TK: z 17 XI 1992 r., U 14/92, OTK 1992, cz. II, s. 63; z 23 XI 1993 r., K 5/93, cz. II, s. 63; z 24 VI 1998, K 3/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23, s. 139 oraz stanowisko L. Garlickiego w pracy: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2001 [uwagi do art. 121, s. 5].

Ustrojodawca konstytucyjny zróżnicował zakres i wagę kompetencji Sejmu i Senatu, ale w tym zróżnicowaniu nie posłużył się formułą hierarchizującą rolę każdego z tych organów względem siebie. Nie ma przeto dostatecznych przesłanek dla posługiwania się – w obrębie władzy ustawodawczej – potocznymi określeniami „izby wyższej” i „izby niższej”. Zróżnicowanie wpływu każdego z organów władzy ustawodawczej wynika przede wszystkim z różnic charakteru i zakresu kompetencji, nadto – z faktu, iż przedmiotem prac ustawodawczych Senatu mogą stać się tylko te z projektów ustaw, które uzyskają uprzednio akceptację Sejmu polegającą na ich uchwaleniu w charakterze ustawy (po przeprowadzeniu selekcji oraz możliwej modyfikacji projektu w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie)*. Tylko w tym kontekście – oraz przy uwzględnieniu możliwości odrzucenia przez Sejm poprawek Senatu lub jego dezaprobaty dla ustawy – można traktować o „dominującej pozycji Sejmu w procesie ustawodawczym”.

Po czwarte, uprawnienia Senatu w zakresie władzy ustawodawczej konstytuują jego rolę i pozycję ustrojową. Inne kompetencje Senatu – jak kreacyjne – są niewielkie lub pozostają (jak: dotyczące kontroli) w sferze dyskusji. Skoro ustrojodawca podniósł uczestnictwo Senatu w sprawowaniu władzy ustawodawczej – w art. 10 ust. 2 – do rangi podstawowej zasady ustrojowej, to każda z interpretacji poszczególnych kompetencji ustawodawczych Senatu musi pozostawać w koherencji z tą zasadą. Za niewłaściwą uznać należy wykładnię, efektem której byłoby „wydrażenie” Senatu z podstawowej dla tego organu funkcji uczestnictwa w procesie stanowienia ustaw (w granicach konstytucyjnie określonych).

Upewnienia Senatu wobec ustawy uchwalonej przez Sejm

Według art. 121 ust. 1 ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi. Senat natomiast – zgodnie z dyspozycją art. 121 ust. 2 – „w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości”. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, „ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm”.

Na marginesie przytoczonych przepisów art. 121 ust. 1 i 2 Konstytucji z 2 IV 1997 r. odnotować trzeba istotną różnicę pomiędzy sformuło-

* Por. M. Masternak-Kubiak, J. Trzciniński, *System rządów w Konstytucji RP z 2 IV 1997. Analiza kompetencji Sejmu*, w: „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 49 in.

waniem obecnie obowiązującego art. 121 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP z 1997 r., a obowiązującym do dnia 16 X 1997 r. ujęciem art. 17 ust. 2 zd. 1 małej konstytucji z 1992 r. Według art. 17 ust. 2 zd. 1 wspomnianej ustawy konstytucyjnej Senat mógł „w ciągu 30 dni ustawę przyjąć lub wprowadzić **do jej tekstu** poprawki albo ją odrzucić”. Werbalizacja tego przepisu jest istotna, gdyż nie pozostawia ona wątpliwości, iż wprowadzając poprawki do **tekstu ustawy** Senat był uprawniony do dokonywania operacji legislacyjnej ingerującej w tekst ustawy. W tej sytuacji prawidłowa była interpretacja, zawarta w szeregu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, iż punktem odniesienia dla prac Senatu był tekst ustawy w postaci uchwalonej przez Sejm i przekazanej Senatowi (zgodnie z dyspozycją art. 17 ust. 1 małej konstytucji)*.

Sformułowanie obowiązującego obecnie art. 121 ust. 2 zd. 1 Konstytucji z 1997 r. nie powtarza przyzwolenia, by Senat mógł „wprowadzić do... tekstu [ustawy uchwalonej przez Sejm – M.G.] poprawki”. Miejsce tego przyzwolenia zajmuje ogólne upoważnienie dla Senatu, by ten mógł uchwalić poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm i przekazanej przez Marszałka Senatowi. Zwrot „może uchwalić poprawki” interpretować należy jako przyjęcie przez Senat propozycji modyfikacji przekazanego tekstu ustawy. Sformułowanie to wskazuje na raczej „zewnątrzny” – wobec przedstawionego tekstu ustawy – charakter tych propozycji, które nie są *ipso facto* wprowadzane do tekstu ustawy, a proponowane Sejmowi w stosownej uchwale Senatu, o której *expressis verbis* traktuje przepis art. 121 ust. 3 Konstytucji z 1997 r. Werbalizacja art. 121 ust. 3 jednoznacznie świadczy o potraktowaniu uchwały Senatu o poprawce (poprawkach) do ustawy jako propozycji legislacyjnej modyfikacji ustawy skierowanej pod adresem Sejmu; używa bowiem zwrotu „**poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu**”. Sejm może tę propozycję akceptować (przyjąć poprawkę), odrzucić (w głosowaniu) bezwzględną większością głosów lub też – przez zaniechanie określenia swego stanowiska – pozwolić na automatyczne działanie dyspozycji art. 121 ust. 3 konstytucji. Zgodnie z tą dyspozycją „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”.

Uwidoczniona różnica pomiędzy znaczeniem normatywnym art. 121 ust. 2 i 3 obowiązującej konstytucji a treścią art. 17 ust. 2 zd. 1 małej konstytucji z 1992 r. nie pozwala na bezrefleksyjną kontynuację wypo-

* Por. orzeczenie TK z 23 XI 1993, K 5/93, OTK 1993, cz. II, s. 387 z głosą aprobującą K. Skotnickiego oraz krytyczną Z. Witkowskiego („Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1, s. 234 i n.); wyrok TK z 22 IX 1997, K 25/97, OTK ZU 1997, nr 3-4, poz. 35, s. 293 i n. ZU 1997, nr 3-4, poz. 35, s. 293.

wiedzi orzeczniczych odnoszonych do innego sformułowania ustawy konstytucyjnej. Nawet jeśli przyjąć, iż „poprawka jest wtórną propozycją legislacyjną, odnoszącą się do tekstu, do którego zostanie zaproponowana”^{*}, nie wynika stąd automatycznie bezwzględne związanie Senatu tekstem ustawy w brzmieniu nadanym jej pierwotnie przez Sejm i przekazanej Senatowi. Poprawka Senatu jest bowiem – może „wtórna” – ale tylko propozycją adresowaną do Sejmu i ewokującą zajęcie przez Sejm stanowiska wobec poprawki. Ustrojodawca określił przy tym precyzyjnie możliwe odniesienia się do Sejmu do poprawek Senatu. Wymóg uzyskania dla stanowiska dezawuującego poprawki senackie bezwzględnej większości głosów (przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów) nie wydaje się rygorem nadmiernym. Chodzi bowiem o odrzucenie propozycji konstytucyjnego organu władzy ustawodawczej, pochodzącego z wyborów powszechnych; propozycji formułowanej przy tym po przeprowadzeniu szeregu prac w Senacie, w komisjach Senatu oraz po odbyciu głosowania nad uchwałami Senatu mieszczącymi poprawki.

Już na gruncie postanowień małej konstytucji z 1992 r., zakładających „inkorporację” poprawek do tekstu ustawy (wprowadzenie poprawek do „jej tekstu”), formułowany był pogląd, iż „nie można mówić o tym, że poprawki dotyczą spraw, które nie były rozpatrzone przez Sejm wówczas, gdy Senat proponuje alternatywne (niekiedy wręcz przeciwstawne) w stosunku do przyjętych przez Sejm metody i instrumenty regulacji danej materii”^{**}. W tym kontekście poprawki tego typu uznawano za pozostające „w ramach treściowych uchwalonych ustaw, wyznaczonych zakresem tych ustaw”. Przy rozróżnieniu, tyleż plastycznych co pozaprawnych (bo nieznajdujących wyznaczników normatywnych), parametrów: „szerokości” i „głębokości” poprawki, poprawki tego typu uznawane były za objęte pojęciem „głębokości”.

Na marginesie rozróżnień i kryteriów zastosowanych m.in. w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 22 IX 1997 (w sprawie K 25/97), wydanym na podstawie unormowania zawartego w art. 17 ust. 2 małej konstytucji, nasuwa się pytanie, czy istotnie – co przypomina L. Garlicki^{***} – nie straciły na aktualności kryteria ustalone w orzeczeniu K. 25/97. Zmiana istotnej dla tego orzeczenia regulacji prawnej

* Por. orzeczenie TK z 23 II 1999, K 25/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23, s. 139 z głosem aprobującym M. Kudeja („Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3 poz. 164 i n.) oraz pogląd L. Garlickiego w pracy: *Konstytucja... Komentarz*, jw. uwagi do art. 121, s. 14.

** Orzeczenie TK z 22 IX 1997, K 25/97, OTK ZU 1997, nr 3-4, poz. 35, s. 293 i n. z głosem aprobującym Z. Witkowskiego i J. Galstera („Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 169 in.).

*** W rozdz. IV pracy zbiorowej: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, uwagi do art. 121, s. 14.

(„zastąpienie” art. 17 ust. 2 MK przez inaczej sformułowany art. 121 ust. 2 konstytucji z 1997 r.) czyni zasadnym odnośnienie analogicznych kryteriów do innej treści unormowań.

Inna wątpliwość wiąże się z nie dość spójnym znaczeniowo poglądem orzecznictwem, że – z jednej strony – „poprawki muszą pozostać w ramach treściowych wyznaczonych zakresem... ustaw (przekazanych Senatowi, z drugiej zaś – „nie ma przeszkód, by poprawki prowadziły do całkowitej zmiany treści rozwiązań zawartych w ustawie... (zakładając wszakże, że w ustawie dana kwestia została już uregulowana), a Senat proponuje nadanie tej regulacji zmienionej treści” oraz że „nie można wykluczyć możliwości pewnego wyjścia poza zakres ustawy, zwłaszcza gdy chodzi o jej udoskonalenie czy modyfikację w granicach zasadniczo wyznaczonych celem i przedmiotem ustawy...*”. Rodzi się pytanie: w jakim stopniu można „pozostać w ramach treściowych” wypowiedzi normatywnej i jednocześnie „nadać unormowaną inną (zmienioną) treść”? Innym pytaniem jest: czy można pozostać w ramach treściowych wyznaczonych zakresem określonej ustawy i jednocześnie (na gruncie tego samego systemu unormowań) skorzystać z „możliwości wyjścia poza zakres ustawy”? Nader niebezpieczne jest odwołanie się, przy delimitacji granic „dopuszczalnej poprawki Senatu”, do kryterium „granic wyznaczonych zasadniczo (a więc – nie bez wyjątków?) celem i przedmiotem ustawy”.

Cel ustawy nie jest bowiem kryterium w pełni zobiektywizowanym. Może on być postrzegany nader rozmaicie, w sposób podatny na zróżnicowane oceny polityczne i sytuacyjne.

Również „przedmiot ustawy” nie musi być rozumiany tak samo (jednoznacznie) i w sposób wyraziście zarysowany. Skoro tak, to przytoczona wypowiedź orzecznicza – niezależnie od wewnętrznej niespójności – zdaje się odwoływać do kryteriów relatywnie płynnych i nie dość zobiektywizowanych. Już ta okoliczność generuje potrzebę ostrożności w sugerowaniu kontynuacji dotychczasowego sposobu pojmowania granic „dopuszczalnych” poprawek Senatu.

Za dyskusyjny uznać też trzeba pogląd, że pominięcie w art. 121 ust. 2 zd. 1 formuły o wprowadzaniu poprawek „do tekstu ustawy” nie oznacza modyfikacji stosownej kompetencji Senatu. Nie można się też w pełni godzić z poglądem, iż odmienny „zapis słowny nie zmienił sensu normy konstytucyjnej”** , bo „z kontekstu zdania pierwszego art. 121 ust. 2 wynika jednoznacznie, że poprawki dotyczą ustawy przekazanej Senatowi”. Przy uznaniu dla finezji i kompetencji autora tego po-

* Por. wyrok TK z 23 II 1999, K 25/98 wraz ze zdaniem odrębnym F. Rymarza.

** Por. M. Kudej, *Glosa do wyroku TK w sprawie K 25/98* („Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 164 in.).

głędu, nie sposób nie zauważyć, iż okoliczność, że poprawki „dotyczą” ustawy uchwalonej przez Sejm i przekazanej (do zajęcia stanowiska) drugiemu organowi władzy ustawodawczej, tj. Senatowi, nie przesądza „sama przez się” o zakresie proponowanych poprawek do ustawy. Nawet przy uznaniu poprawki Senatu za „wtórna” propozycję legislacyjną nie można wykluczać możliwości zmodyfikowania treści unormowań ustawy. Nie można też wykluczyć propozycji pominięcia treści objętych unormowaniami pochodzącymi od Sejmu (i zawartymi w ustawie przekazanej w trybie art. 121 ust. 1 konstytucji): propozycja taka „mieści się” bowiem, w „zakresie treściowym ustawy”, a zarazem prowadzi ku jego zawężeniu. Gwarancji pierwszoplanowej roli Sejmu jako organu władzy ustawodawczej nie należy przeto upatrywać w wątpliwym konstytucyjnie „ścienianiu” uprawnień Senatu przewidzianych w art. 121 ust. 2 ustawy zasadniczej, lecz w postanowieniu art. 121 ust. 3 konstytucji, oddającym Sejmowi prawo ostatecznego decydowania o losach poprawek Senatu. Daleko idącej ostrożności wymaga nadto pogląd – w moim przekonaniu karkołomny – jakoby zmiana „zapisu słownego” pozostawała obojętna dla sensu norm poprawnych. Interpretacja tego typu pozostaje – co najmniej – niespójna z domniemaniem racjonalności ustrojodawcy konstytucyjnego. Jeśli bowiem dokonuje on zmian werbalizacji przepisów (i to uchwalonych w porównywalnych okolicznościach), to domniemywać należałoby, iż czyni to świadomie (i intencjonalnie). Brak przesłanek do wykluczenia takiego domniemania w odniesieniu do zastąpienia sformułowań art. 17 ust. 2 małej konstytucji unormowaniem art. 121 ust. 1 zd. 1 konstytucji z 1997 r.

Warto również zwrócić uwagę na ewolucję orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do pojmowania kwestii „głębokości” poprawek Senatu. We wcześniejszych orzeczeniach (K 25/98, K 3/98) pojęcie to stosowane było w kontekście przyrównywania tekstu poprawki do projektu ustawy oraz do ustawy w postaci uchwalonej przez Sejm i przekazanej w trybie art. 121 ust. 1 konstytucji Senatowi. W swych późniejszych orzeczeniach (K 11/02 i K 14/02) Trybunał zdaje się poprzestawać na konfrontacji tekstu poprawek Senatu li tylko z tekstem ustawy uchwalonej przez Sejm i przekazanej Senatowi. Projekt ustawy prawidłowo złożony w Sejmie traktowany jest tu jako nieistotny, co prowadzi do uznania za przekroczenie dopuszczalnej granicy poprawek przypadków powrotu do pierwotnego tekstu projektu czy też nawet tekstu projektu będącego przedmiotem rozpatrywania przez Sejm w pierwszym i drugim czytaniu (w warunkach, gdy projekt ten uległ modyfikacjom w toku prac komisyjnych lub na skutek poprawek poselskich przyjętych w drugim czytaniu).

Dostrzec trzeba nadto niewielkie (choć istotne) różnice w sposobie interpretacji samego pojęcia „szerokości poprawki”. Pierwotnie odno-

szono to pojęcie – przede wszystkim – do wykroczenia poza przedmiot (materię) regulacji, jaką tworzyła ustawa uchwalona przez Sejm i przekazana – celem zajęcia stanowiska – Senatowi. W orzeczeniach natomiast odnoszących się do spraw K 11/02 oraz K 14/02 uzasadnienia wskazują na potrzebę zachowania tożsamości „treści unormowań ustawowych”. Niewielka z pozoru zmiana użytych określeń jest w gruncie rzeczy zmianą daleko idącą. O ile bowiem kategoria pojęcia „tożsamości przedmiotu regulacji” (czy „tożsamości materii regulowanej”) odnosi się zasadniczo do kwestii (zjawisk, zachowań) stanowiących obiekt regulacji, to „tożsamość treści unormowań” dotyczy zawartości merytorycznej samych unormowań. Tym samym, poprzez zmianę sposobu interpretacji tego samego pojęcia, doszło do istotnej rewizji następstw jego stosowania i – w efekcie – do dalszego zawężenia zakresu poprawek Senatu, uznanych za „dopuszczalne”.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału ugruntował się pogląd, iż jakiegokolwiek poprawki Senatu mogą dotyczyć wyłącznie materii, która była przedmiotem ustawy przekazanej Senatowi. Pojęcie uregulowania innej materii nie mieści się już w obrębie, którego mogą dotyczyć poprawki Senatu (kwestie te winny stać się, ewentualnie, przedmiotem odrębnej inicjatywy ustawodawczej). W przeciwnym razie doszłoby do odbycia drogi legislacyjnej „na skróty”, z pominięciem newralgicznego dla prac ustawodawczych uczestnictwa w nich Sejmu (orzeczenie w sprawie K 25/98, OTK ZU 1999, Nr 2, s. 139).

Stanowisko to nie przesądza wszakże – wbrew dość upowszechnionemu potocznemu mniemaniu – o związaniu Senatu treścią normatywną ustawy uchwalonej przez Sejm, tj. merytorycznym wymiarem przyjętych w ustawie rozwiązań legislacyjnych. Istota poprawki „w ogóle”, w tym poprawki senackiej, sprowadza się przecież do modyfikacji treści unormowań uchwalonych przez Sejm, do ich zmiany merytorycznej lub – co najmniej – werbalnej. „Granice materii regulowanej” nie są tożsame z granicami treści uregulowań i przebiegają najwyraźniej na innym obszarze delimitacji. Pierwsze dotyczą przedmiotu regulacji. Drugie odnoszą się do samych uregulowań. Brak rozróżnienia tych płaszczyzn jest poważną usterką pewnych nurtów dyskursu o zakresie dopuszczalnych (w świetle prawa) poprawek Senatu.

Dążenie do zagwarantowania możliwie wszechstronnego rozpatrzenia projektu ustawy przez Sejm oraz przez Senat skłania ku możliwie najwcześniejszemu poddawaniu poprawek pod rozwagę obu tych organów oraz ich komisji. Z tego punktu widzenia poprawki o najszerszym zasięgu lub o dużym stopniu skomplikowania winny być zgłoszone w możliwie najwcześniejszym stadium prac legislacyjnych nad projektami ustaw (ustawami).

O ile realizacja tego postulatu w postępowaniu sejmowym i w odniesieniu do poprawek poselskich jest stosunkowo łatwa do przeprowadzenia, o tyle – odniesiona do Senatu i jego poprawek – napotyka bariery natury proceduralnej. Senat bowiem zostaje „włączony” w tok prac ustawodawczych (poza przypadkiem senackiej inicjatywy ustawodawczej) dopiero w warunkach określonych w art. 121 ust. 1 Konstytucji RP, tj. po uchwaleniu ustawy przez Sejm oraz przekazaniu jej Senatowi przez Marszałka Sejmu. Z tego zatem powodu nie jest możliwe zaproponowanie poprawek na wcześniejszym etapie prac parlamentarnych nad projektem ustawy. Skoro ustrojodawca – dla podkreślenia decyzyjnej roli Sejmu – nazwał w art. 121 ust. 1 efekt prac sejmowych „ustawą” i traktuje o przekazaniu Senatowi „ustawy”, to logiczną konsekwencją zastosowanych kategorii pojęciowych jak też kontekstu sytuacyjnego ich użycia jest to, iż Senat proponuje poprawki do „ustawy”.

Na marginesie podniesionych spostrzeżeń należy zwrócić uwagę na posługiwanie się przez uregulowania konstytucyjne pojęciem „ustawy” w odniesieniu do potencjalnie różnych postaci („stadiów rozwojowych”) określonego aktu prawnego. W art. 121 ust. 1-3 pojęcie ustawy stosowane jest na oznaczenie aktu w postaci nadanej mu przez Sejm (przy wymogu akceptacji zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów). W ujęciu kolejnego przepisu konstytucji, tj. art. 122, „ustawą” jest akt zmodyfikowany w następstwie poprawek Senatu nie odrzuconych bezwzględną większością głosów w Sejmie bądź akt z przyjętymi przez Sejm poprawkami, zaproponowanymi przez Senat.

Inną postać, tak co do zakresu, jak i treści, ma akt podpisany przez Prezydenta Rzeczypospolitej w trybie art. 122 ust. 4 zd. 2 konstytucji z 1997 r., pominięte zostały bowiem w nim przepisy uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z konstytucją. Również i w tym przypadku ustrojodawca zastosował do aktu podpisywanego przez Prezydenta tę samą nazwę: „ustawy”.

Rozważania te unaoczniają, że pojęcie „ustawy” występuje w Konstytucji RP z 1997 r., w tym w jej rozdz. IV co najmniej w trzech odmiennych konotacjach. Okoliczność ta uzasadnia ostrożność w wyprawdaniu stanowczych wniosków, motywowanych głównie (jeśli nie wyłącznie) odwołaniem się do zastosowanego pojęcia. Nie kwestionując oczywiście na gruncie art. 121 ust. 1-2 konstatacji, iż Senat uchwała (proponuje) poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm (w znaczeniu wskazanym w art. 121 ust. 1), nie można – w moim przekonaniu – z samego tego stwierdzenia wyprowadzać konkluzji przesądzającej jakoby o „związaniu” Senatu normatywną treścią tego aktu.

Poprawki Senatu do „ustawy nowej” oraz „ustawy nowelizującej”

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojawiły się różnej natury argumenty na rzecz zróżnicowanego traktowania zakresu „dopuszczalnych” poprawek Senatu w zależności, czy poprawki te zostały uchwalone (zaproponowane) w odniesieniu do „ustawy nowej”, po raz pierwszy normującej określoną materię, czy też dotyczy ustawy nowelizującej ustawę wcześniejszą (nowelizowaną). W stosunku do kategorii „ustaw nowych” Trybunał skłonny był dopuścić szerszą swobodę Senatu w uchwalaniu poprawek w ramach unormowania art. 121 ust. 2 konstytucji. Bardziej restryktywne stanowisko zajął Trybunał wobec „ustaw nowelizujących”.

Podstawowym ograniczeniem – postulowanym przez Trybunał (m.in. w orzeczeniach K 11/02 i K 14/02) – było związanie treścią ustawy nowelizującej. Senat nie powinien – uchwalając poprawki – sięgać poza unormowania ustawy nowelizującej; oznaczałoby to bowiem odnośnienie się w poprawkach do ustawy nowelizowanej. Bez istotnego znaczenia pozostawać miało ujęcie pierwotnego projektu ustawy nowelizującej. Znaczenie zachowywał jedynie tekst ustawy przyjętej przez Sejm w trzecim czytaniu i przekazany Senatowi. Za wykraczające poza „zakres dopuszczalnych poprawek” uznał Trybunał – choć nie jednomyślnie – poprawki przywracające ustawie postać projektu pierwotnego jak też postać rekomendowaną przez komisje sejmowe w trakcie drugiego czytania projektu ustawy, choć nie zaakceptowaną w trzecim czytaniu sejmowym.

Nie pretendując w tym miejscu do całościowego odniesienia się do zarysowanego orzecznictwa, można pokusić się o zgłoszenie kilku pytań oraz wątpliwości towarzyszących lekturze niektórych orzeczeń (a zwłaszcza ich uzasadnień). Niektóre z tych wątpliwości konsolidują się przy lekturze zdań odrębnych. Najbardziej zasadnicza niejasność dotyczy prawnych przesłanek zalecanego zróżnicowania interpretacji i praktyki stosowania tego samego sformułowania konstytucji („Senat... może uchwalić poprawki”) do wyodrębnionych orzeczniczo (lub doktrynalnie) „kategorii” ustaw. Pojawia się wątpliwość, czy w warunkach braku prawnego rozgraniczenia w unormowaniach postępowania ustawodawczego „ustaw nowych”, „ustaw nowelizujących” oraz „ustaw nowelizowanych” [analogicznego np. do wyróżnienia „projektów” (ustaw) pilnych], ustrojodawca dopuścił różne wykorzystywanie tego samego (literalnie) uprawnienia Senatu. Jeśli akceptować odpowiedź pozytywną, pojawia się pytanie o wskazanie podstawy prawnej dokonania wspomnianego zróżnicowania, spełniającej konstytucyjne kryteria określone w art. 7 konstytucji.

Dalsze pytania dotyczą kwestii, czy związanie Senatu przy proponowaniu poprawek do ustawy nowelizującej to związanie „**materia**” (przedmiotem) ustawy przedłożonej Senatowi czy też uchwaloną przez Sejm **treścią** zawartych w ustawie unormowań.

Skoro – generalnie – Trybunał dopuszcza poprawki mieszczące alternatywne do zawartych w ustawie unormowania, to zasada ta winna zostać odniesiona również do kategorii „ustaw nowelizujących”. Ustrojodawca konstytucyjny w art. 121 nie dokonał bowiem dyferencjacji unormowań w tym zakresie ani też nie upoważnił (Sejmu, Trybunału) do wprowadzenia tej dyferencjacji w formach i granicach określonych przez prawo. Można wyobrazić sobie sytuację, w której alternatywą rozważań przyjętych w ustawie nowelizującej są rozwiązania tatuowane przez ustawę dawną („nowelizowaną”). Czy w tej sytuacji dopuszczenie poprawki sięgającej do takiej alternatywy nie mieści się w ramach reguły? Jeśli zostaje z niej wyłączone – jak bumerang – powraca pytanie o podstawę prawną.

Nie wystarczy, wydaje się, potencjalny zarzut „niweczenia” poprawkami Senatu „zamiaru nowelizacyjnego” Sejmu. Sejm bowiem, przy swej determinacji, może ów zamiar urzeczywistnić odrzucając poprawki Senatu w trybie art. 121 ust. 3 konstytucji.

Należy nadto wskazać na praktyczne trudności z rozgraniczeniem „materii ustawy nowelizującej” i „materii ustawy nowelizowanej”.

Jeśli bowiem pojmować pojęcie nowelizacji z właściwym rygoryzmem logicznym, to „realna” nowelizacja ma miejsce wówczas, gdy „ustawa nowelizująca” dotyczy materii unormowanych w „ustawie nowelizowanej” oraz treści unormowań. W innych przypadkach jest to raczej pozór nowelizacji; ustawa bowiem traktowana jako „nowelizująca” nie dotykając materii unormowań ustawy dawnej *de facto* nie nowelizuje jej przepisów, a raczej uzupełnia czy nadbudowuje niosąc za sobą element nowości normatywnej. W tym zaś zakresie – zgodnie z wzmiankowanymi poglądami – podlega „złagodzonemu” traktowaniu, gdy idzie o korzystanie przez Senat z kompetencji uchwalania (proponowania) poprawek w trybie art. 121 ust. 2. A zatem – w pewnym sensie – koło się zamyka.

Elementy konkluzji

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. traktuje Senat jako jeden z dwóch organów władzy ustawodawczej. Określiła też uprawnienia służące sprawowaniu tej władzy: kompetencję uchwalania poprawek do ustaw uchwalonych przez Sejm i przekazanych Senatowi (art. 121 ust. 2) oraz – kompetencję korzystania z prawa inicjatywy ustawodaw-

czej (art. 118 ust. 1). Tylko pierwsza z wymienionych kompetencji stanowi atrybut „władzy ustawodawczej” w rozumieniu konstytucyjnym: prawo inicjatywy ustawodawczej przypisane zostało bowiem także konstytucyjnym organom władzy wykonawczej: Prezydentowi RP oraz Radzie Ministrów. Nadto służy ono również – z mocy art. 118 ust. 2 konstytucji – grupie uprawnionych wyborczo (co najmniej) 100 000 obywateli.

Kompetencja uchwalania poprawek do ustaw w trybie art. 121 ust. 2 konstytucji stanowi przeto o istocie uczestnictwa Senatu w sprawowaniu władzy ustawodawczej, stanowiącego zasadę konstytucyjną (wyrażoną w art. 10 ust. 2). Wszelkie ograniczenia zakresu uczestnictwa Senatu – poprzez uchwalane poprawki – w kształtowaniu treści oraz formy ustaw winny znaleźć uzasadnienie w równoważnych – wymienionym wartościach art. 10 – zasadach lub wartościach konstytucyjnych.

Faktyczna dominacja Sejmu w procesie stanowienia ustaw jest pochodną skali i natury uprawnień tego organu; jurystycznie stanowi rezultat uogólnienia jego ustawodawczych kompetencji. Nie została jednakże przetworzona w zwerbalizowane założenie konstytucyjne ujęte w rozdziale I i „zrównane” z dyrektywami stanowiącymi treść.

Konstatacje te skłaniają do ostrożności w interpretacyjnym „ściśnieniu” zakresu „dopuszczalnych” poprawek Senatu. Generują znaki zapytania wokół rozróżnienia „głębokości” i „szerokości” poprawki. Uzasadniają wątpliwości wokół zróżnicowania skali dopuszczalności poprawek w odniesieniu do „ustaw nowych” i „ustaw nowelizujących”. Ewokują pytania o podstawy prawne dla tych rozróżnień. Sugerują weryfikowanie konkluzji – uformowanych na gruncie art. 17 ust. 2 małej konstytucji z 1992 r. – w konfrontacji z interpretacjami art. 121 ust. 1 i 2 konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

Dr Wojciech Orłowski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Pozycja Senatu w Konstytucji RP z 1997 r.

Dziękuję, Pani Przewodnicząca, przede wszystkim za zaproszenie. Muszę powiedzieć, że czuję, że mam tutaj niezmiernie trudny problem z dwóch powodów.

Pierwszy, ze względu na wyczerpujący referat pana profesora Grzybowski, którego tezy w pełni akceptuję i popieram.

Drugim powodem, dla którego moje zadanie jest trudne, jest to, że niezmiernie trudno jest powiedzieć o roli Senatu właśnie w Senacie. Mówić tutaj o roli Senatu, to mówić do ekspertów. Muszę więc mówić rzeczy, które dla większości siedzących tutaj na sali są oczywiste.

Pozycja ustrojowa Senatu jest zagadnieniem niezwykle szerokim. Dlatego też wymaga pewnych uwag określenie samych ram referatu. Krótki czas na moją prezentację nie pozwala mi na wyczerpujące przedstawienie całości zagadnienia. Stąd też chciałbym prosić Państwa, aby moje wystąpienie traktować jako wprowadzenie do dyskusji. Postaram się bowiem przedstawić pewne wybrane aspekty tego, co składa się na konstytucyjną pozycję drugiej izby w Polsce.

Przechodząc do kwestii merytorycznych, chciałbym zaznaczyć, że przede wszystkim przedstawię wpływ strukturalnych rozwiązań dotyczących Senatu na praktykę funkcjonowania drugiej izby. Czynię to w kontekście zasadniczego tematu naszej konferencji, a mianowicie optymalizacji procesu tworzenia prawa. Chciałbym poruszyć również problem zmian rozwiązań dotyczących Senatu, które przyczynić się mogą, moim zdaniem, do zwiększenia udziału Senatu w tworzeniu prawa.

Jeżelibyśmy tutaj popatrzyli na kwestię merytoryczną, to trzeba kilka uwag poświęcić samej genezie Senatu i problemowi, co Senat zyskał na uchwaleniu nowej konstytucji.

Aby właściwie przedstawić zagadnienie referatu, należy ukazać jego tło, jakim była ewolucja rozwiązań normatywnych dotyczących Senatu. W moim osobistym przekonaniu Senat jest jedną z tych instytucji kon-

stytucyjnych, które najwięcej zyskały na uchwaleniu nowej ustawy zasadniczej.

Po pierwsze dlatego, że podobnie jak uchwalenie konstytucji zamyka pewien okres prowizorium ustrojowego naszego kraju, podobnie też zamyka podobny okres w funkcjonowaniu Senatu. Senat przestał być zatem instytucją okresu przejściowego i pewnym eksperymentem ustrojowym. Poprzez uchwalenie nowej konstytucji stał się, jak się wydaje, trwałym elementem systemu organów państwa. Warto w tym miejscu przypomnieć, że Senat wymieniony jest w art. 10 konstytucji. Powoduje to, że gdyby w przyszłości ustrojodawca zdecydował się na podjęcie decyzji o zniesieniu Senatu, łączyłoby się to z koniecznością zmiany rozdziału I, który, jak wiadomo, zmieniony być może w utrudnionym trybie. Podmioty bowiem posiadające prawo inicjatywy w zakresie projektu zmian w konstytucji wystąpić mogą z wnioskiem o zarządzanie referendum konstytucyjnego w tej sprawie. Osobiście uważam, że gdyby taka decyzja w przyszłości miała zapaść, że ustrojodawca chciałby zrezygnować z drugiej izby, to wypada zapytać o to samych wyborców. Zmiana struktury parlamentu jest w moim przekonaniu na tyle istotną zmianą ustawy zasadniczej, że byłoby uczciwie w stosunku do tych, którzy głosowali za przyjęciem konstytucji, zapytać ich, czy głosowaliby za nią również wówczas, gdy parlament miałby być jednoizbowy.

Gdyby krótko podsumować problem genezy Senatu w konstytucji z 1997 r., to powiedzieć można, że instytucja Senatu stała się efektem kompromisu ustrojowego. Trzeba zresztą dodać, że nie jest to pierwszy kompromis w tym zakresie. Można wręcz powiedzieć, że Senat ma swoje „szczęście” do tego, aby zawsze być efektem kompromisu ustrojowego. Tak jak jednak zawsze bywa z kompromisami, rzadko zadowolają one którąkolwiek stronę. Podobnie jest z obecną pozycją Senatu. Nie zadowolą ona zarówno przeciwników, jak i zwolenników dwuizbowości w Polsce.

Jak wszyscy doskonale pamiętamy, pierwszym kompromisem, który zawarto w odniesieniu do Senatu, było powołanie Senatu w roku 1989. W momencie podejmowania decyzji o przywróceniu Senatu twórcy noweli zdawali sobie sprawę, że nowy organ jest konstruowany nie jako druga izba, której zadaniem jest proces optymalizacji prawa, lecz jako organ, który miał być przeciwwagą dla wyłonionego w wyniku kontraktu politycznego Sejmu X kadencji. Nic zatem dziwnego, że model ten, w którym Senat pełnić miał rolę „bardziej demokratycznego Sejmu”, dość szybko zaowocował licznymi sporami w relacjach pomiędzy obu izbami.

W podobnym kontekście można rozpatrywać prace nad pozycją Senatu w czasie prac nad małą konstytucją. Dyskusja toczyła się w trakcie I kadencji Sejmu i II kadencji Senatu. Dyskusja ta nie mogła

obejmować dyskusji ani nad potrzebą istnienia dwuizbowości, ani też nad podjęciem ewentualnej decyzji o rezygnacji z drugiej izby. Nie było to zresztą zasadniczym celem uchwalenia wspomnianej regulacji. Celem tym było bowiem, jak głosiła również niewielka preambuła, „usprawnienie działalności naczelnych władz Rzeczypospolitej Polskiej”. Nie charakteryzując szczegółowo postanowień małej konstytucji w odniesieniu do Senatu, powiedzieć można, że zasadniczy cel, który przyświecał uchwaleniu ustawy konstytucyjnej, zrealizowano również w unormowaniach dotyczących wzajemnych relacji pomiędzy obiema izbami. Na marginesie muszę dodać, że nie zgadzam się z panującym powszechnie przekonaniem, że zamiarem uchwalenia wspomnianej regulacji była chęć pomniejszenia roli Senatu. Za mało, moim zdaniem, eksponuje się bowiem fakt, że mała konstytucja, jak się wydawało, stanowić miała prowizorium ustrojowe przyjęte na krótki okres. Warto bowiem przypomnieć, że ustawę tę uchwalono wtedy, gdy ówczesny Sejm i Senat były świadome, że ich głównym zadaniem będzie uchwalenie nowej konstytucji. Wszak wcześniej, bo w kwietniu 1992 r., uchwalono ustawę o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji. Zadaniu temu przeszkodził upadek rządu premier Hanny Suchockiej i decyzja Prezydenta o rozwiązaniu Sejmu przez Prezydenta w roku 1993. Warto również przypomnieć, że obniżenie większości potrzebnej dla odrzucenia poprawek Senatu w Sejmie rozpatrywać należy w kontekście ówczesnego składu politycznego Sejmu. W ówczesnym Sejmie, w którym funkcjonowało wiele klubów, uzyskanie takiej większości nie było łatwe. To, że po następnych wyborach nie było to już takie trudne, wynikało zarówno z transformacji sceny politycznej, jak i przede wszystkim ze zmiany ordynacji wyborczej do Sejmu. Paradoksalnie, długi okres funkcjonowania prowizorium ustrojowego, w postaci obowiązywania małej konstytucji, wywarł istotny wpływ na losy Senatu. Wydaje się bowiem, że łatwiej mogło podjąć decyzję o rezygnacji z drugiej izby Zgromadzenie Konstytucyjne z roku 1992 niż Zgromadzenie Narodowe wybrane w wyniku wyborów parlamentarnych z roku 1993. Wiele bowiem świadczy, że o takiej dyskusji nad przyszłością Senatu myślano. Świadczy o tym na przykład treść art. 3 ust 2 ustawy o trybie przygotowania i uchwalenia konstytucji, który przewidywał, że Komisja Konstytucyjna mogła w każdym czasie zwrócić się do Sejmu (a nie do Sejmu i Senatu) z wnioskiem o przeprowadzenie debaty na temat wybranych zagadnień konstytucyjnych. Warto również przypomnieć, że rozwiązania małej konstytucji przyjęte w trzecim czytaniu ustawy stanowić mogły same w sobie próbę zmiany charakteru Senatu. Nie zawierały one bowiem przepisów dotyczących zasady bezpośredniości prawa wyborczego do Senatu. Pozwalało to na łatwe przekształcenie Senatu w reprezentację o innym charakterze, np. samorządowym.

Trzecią datą kompromisu jest rok 1997. Pozostawienie Senatu w nowej konstytucji podsumować można jako dążenie do zawarcia jak najszerzej koalicji konstytucyjnej, która by była zdolna nie tylko uchwalić projekt w Zgromadzeniu Narodowym, co było przy ówczesnym składzie politycznym obu izb zadaniem raczej prostym, co przede wszystkim doprowadzić do zaakceptowania nowej konstytucji przez Naród w referendum konstytucyjnym. Wiele wskazuje na to, że pozostawienie instytucji Senatu było ceną za powodzenie procesu uchwalenia konstytucji. Najbardziej dramatyczne było głosowanie podczas posiedzenia Komisji Konstytucyjnej w dniach 25–26 stycznia 1995 r. Zdania członków Komisji w sprawie dwuizbowości były na tyle podzielone, że w pierwszym głosowaniu pozostawienie w przyszłej konstytucji Senatu miało dokładnie tylu samo zwolenników co przeciwników (18:18 przy 2 wstrzymujących się), zaś o rezultatach głosowania zadecydowało głosowanie imienne, w którym za przyjęciem dwuizbowości opowiedziało się 23 członków komisji, zaś 20 było przeciwnych. Dziś, z perspektywy pięciu lat obowiązywania konstytucji, a zwłaszcza mając na uwadze rezultaty referendum konstytucyjnego, można wręcz postawić tezę, że projekt konstytucji zawierający jednoizbową strukturę parlamentu zostałby prawdopodobnie odrzucony w referendum.

Ponieważ niewiele partii w ówczesnym Sejmie i Senacie otwarcie opowiadało się za dwuizbowością, trudno byłoby się spodziewać, by Senat zyskał kompetencyjnie na przyjęciu w nowej konstytucji. Można zatem powiedzieć, że obecna pozycja Senatu niewiele różni się od koncepcji przyjętej w małej konstytucji. Z tego też powodu ważniejsze dla Senatu okazało się uchwalenie wspomnianej ustawy konstytucyjnej. Nie można jednak powiedzieć, o czym mówiłem wcześniej, że twórcom tych przepisów chodziło o optymalizowanie pozycji Senatu w procesie tworzenia prawa. Chodziło raczej, aby zlikwidować możliwość doprowadzania przez Senat do kryzysu konstytucyjnego, jakim była instytucja tzw. pata legislacyjnego. Podobnie można scharakteryzować dyskusję, jaka toczyła się podczas prac nad nową konstytucją. Ponieważ zgoda na pozostawienie Senatu była okupiona ceną rezygnacji z wcześniejszych postulatów konstytucyjnych przez ówczesną koalicję rządzącą, dlatego też nikt nie był raczej zainteresowany wzmocnieniem kompetencyjnym drugiej izby. Brak było również w szerszym zakresie dyskusji nad możliwościami optymalizacji działania wspomnianej instytucji.

Nie oznacza to jednak, że ta wizja Senatu, która została zapisana w małej konstytucji, jest dokładnie tą samą wizją Senatu, którą przyjmuje nowa konstytucja. Twierdzenie przeciwne byłoby prawdziwe, gdyby odnosić się miało do zasadniczego trzonu przepisów dotyczących kompetencji Senatu, nie zaś do ich szczegółowego określenia.

Zasadnicza różnica, jaką należy widzieć pomiędzy określeniem pozycji Senatu w obecnej i poprzedniej regulacji konstytucyjnej, dotyczy umiejscowienia instytucji Senatu w systemie zasad ustroju politycznego państwa. Mała konstytucja nie zawierała w swojej treści pełnego katalogu zasad ustroju. Regulacje te unormowane były w przepisach konstytucji z 1952 utrzymanych w mocy art. 77 małej konstytucji. W ograniczonym zakresie zasady te mogły służyć interpretowaniu późniejszych przepisów konstytucyjnych. Uchwalenie konstytucji pełnej, zawierającej szeroki katalog zasad ustroju, nie pozostawia wątpliwości, że zasady te powinny służyć interpretacji pozostałych regulacji ustawy zasadniczej.

Z tego też względu obecną pozycję Senatu oceniać należy w kontekście dwóch kardynalnych zasad ustrojowych. Zasady przedstawicielstwa i zasady trójpodziału władz, wyrażonych właśnie w rozdziale I ustawy zasadniczej.

W art. 4 konstytucja stanowi, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu oraz że Naród sprawuje ją przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Gdy chodzi o realizację form demokracji bezpośredniej, to jak wszyscy doskonale pamiętamy, rola Sejmu i Senatu nie może być tutaj zasadniczo zastępowana. Zarówno bowiem w przypadku referendum, jak i w przypadku inicjatywy obywatelskiej, ostateczna decyzja o zarządzeniu referendum, czy o przyjęciu lub odrzuceniu ustawy, zależy bowiem od Sejmu. W podobnym kontekście należy widzieć kompetencje Senatu do wyrażania zgody na zarządzenie referendum przez Prezydenta. Słuszność należy przyznać tym poglądom, które we wspomnianym uprawnieniu Senatu widzą hamulec dla działań głowy państwa, aby nie starał się on w sytuacji konfliktu pomiędzy nim a parlamentem odwoływać się bezpośrednio do woli wyborców.

Z zasady przedstawicielstwa wynika, że Sejm i Senat, jako organy o charakterze przedstawicielskim, pochodzą z wyborów i są organami kadencyjnymi. Organizacyjne rozwiązania przyjęte w konstytucji dowodzą, że w nowej ustawie zasadniczej nastąpiło wzmocnienie pozycji i Sejmu, i Senatu. Świadczy o tym zwłaszcza zastąpienie określenia „rozwiązanie Sejmu” pojęciem „skrócenie kadencji”. Warto zwłaszcza podkreślić, że zbyt moim zdaniem pochopnie, w kontekście innych przyjętych rozwiązań, ograniczono możliwość skrócenia kadencji parlamentu przez Prezydenta. Jediną praktyczną możliwością skrócenia kadencji jest nieuchwalenie ustawy budżetowej przez Sejm. Gdyby zatem doszło do sporu pomiędzy parlamentem a rządem, nie istnieje prawie możliwość odwołania się do woli samych wyborców.

Jeżelibyśmy popatrzyli na jeszcze jedną rzecz związaną z kadencją, to warto również przypomnieć, że podobnie jak to czyniła mała konsty-

tucja, również i konstytucja z 1997 zrezygnowała z instytucji okresu międzykadencyjnego, co oczywiście także zwiększa znaczenie obu instytucji w systemie organów państwa.

Drugą zasadą, która wymaga przytoczenia, jest zasada trójpodziału władzy, wyrażona w art. 10 konstytucji. Przepis ten stanowi, że ustroj Rzeczypospolitej Polski opiera się na podziale i równowadze władzy. Artykuł ten postanawia, że władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, zaś władzę wykonawczą Prezydent i Rada Ministrów. Władza sądowa należy natomiast do sądów i trybunałów.

Z zasady tej wynikają istotne konsekwencje dla pozycji Senatu jako drugiej izby. Po pierwsze, wymienienie i Sejmu, i Senatu jako organu władzy wykonawczej nie pozostawia tutaj żadnych wątpliwości, że mamy do czynienia z systemem dwuizbowym. Gdy chodzi bowiem o poprzednie regulacje prawne, a w szczególności o postanowienia konstytucji z 1952 r., to można było mieć w tym zakresie uzasadnione wątpliwości. Dla przypomnienia należy powiedzieć, że wspomniana regulacja uznawała jedynie Sejm za organ władzy państwowej. Elementem treści zasady trójpodziału władzy jest zasada podziału i równoważenia się poszczególnych władz. W ten właśnie element zasady trójpodziału władzy wpisuje się zasada dwuizbowości. Dwuizbowość jest postrzegana jako ten wewnętrzny hamulec w ramach władzy ustawodawczej.

Z zasady trójpodziału władz wyprowadzić można inną niezmiernie istotną zasadę ustrojową, mianowicie dotyczącą modelu rządów. Zamierzaniem twórców ustawy zasadniczej było stworzenie systemu rządów parlamentarno-gabinetowych zrationalizowanych. Modelu, w którym nastąpiłoby znaczące wzmocnienie władzy wykonawczej. Twórcom konstytucji udało się stworzyć odmianę rządów parlamentarno-gabinetowych, ale moim zdaniem niekoniecznie system „racjonalny”. Uważam, że pewne rozwiązania przyjęte w ustawie zasadniczej są mocno dyskusyjne. Najistotniejszym problemem jest moim zdaniem zakres wzajemnych relacji pomiędzy organami władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej.

Widać to również w kontekście tworzenia prawa. Pierwszy problem, jaki można podnieść, to przyjęta w konstytucji wizja urzędu Prezydenta. Największym błędem, jaki w tym zakresie popełniono, to pozostawiono obecny tryb wyboru głowy państwa, który jest równie przypadkowy jak geneza instytucji Senatu.

Pierwszy problem, który tutaj można podnieść, to problem związany z trybem wyboru prezydenta. Przyjęty tryb wyboru zdecydowanie nie sprzyja temu, aby prezydent był arbitrem. Tryb wyborów bezpośrednich głowy państwa prowadzi raczej do wyboru polityka o wyraźnym obliczu politycznym. Tryb wyboru prezydenta nie bardzo też pasuje do

przyznanych prezydentowi dość skromnych kompetencji. Nawet jednak te niewielkie kompetencje powodują, że prezydent może skutecznie blokować poczynania ustawodawcze rządu. Widać to nawet na przykładzie prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego, który dość powściągliwie korzysta z prawa weta ustawodawczego. Aż strach pomyśleć, jak wyglądałoby tworzenie prawa, gdyby w przyszłości Naród powierzył to najwyższe stanowisko osobie o bardziej stanowczym charakterze.

Z uwagi na zakres kompetencji ustawodawczych parlamentu uchwalenie konstytucji przyniosło wzmocnienie pozycji Sejmu i Senatu. Nowa konstytucja nie przejęła z małej konstytucji instytucji rozporządzeń z mocy ustawy, które mógł wydawać rząd w przypadku, gdy Sejm uchwalił stosowną ustawę upoważniającą. Decyzja ta dziwi w kontekście przyjęcia postanowień nowej ustawy zasadniczej dotyczących trybu tworzenia rządu. Regulacje obecnej konstytucji sprawiają, że stosunkowo łatwo jest powołać, trudno natomiast doprowadzić do jego dymisji. Jak pokazała praktyka ostatnich pięciu lat, rząd mniejszościowy może bez obawy o uchwalenie mu wotum nieufności „administrować krajem”, nie ma jednak skutecznych instrumentów, by krajem „rządzić”, gdyż konstytucja nie przyznała Radzie Ministrów istotnych kompetencji we wpływaniu na tok prac parlamentarnych. Wydaje mi się, że przyznanie rządowi tylko prawa do występowania z projektami pilnymi ustawy to za mało, szczególnie że Sejm ma obowiązek rozpatrzenia takiej inicjatywy, nie ma zaś obowiązku jej uchwalenia. Dlatego uważam, że gdy weźmie się pod uwagę całokształt przepisów konstytucji, to powiedzieć można, że przyjętemu w niej modelowi rządów bliżej jest do modelu rządów zgromadzenia, z silną pozycją parlamentu, niż do modelu, do którego przyrównuje się rozwiązania polskie, a mianowicie do systemu kanclerskiego. Mówiąc szczerze, z uwagi na przyjętą wizję prezydentury rozwiązania polskiej konstytucji bardziej przypominają mi konstytucję Republiki Waimarskiej niż rozwiązania ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec. Nie zmienia to jednak faktu, że z uwagi na przytoczone wcześniej argumenty pozycja Senatu i Sejmu została wzmocniona.

Zaliczenie Sejmu i Senatu do organów władzy ustawodawczej nie przesądza o stopniu partycypacji w sprawowaniu tej władzy. Z regulacji art. 10 nie wynikają w tym zakresie żadne ograniczenia dotyczące kompetencji drugiej izby. Wynikają one jednak ze szczegółowych przepisów konstytucyjnych. Nie pozostawiają one wątpliwości, że w polskiej konstytucji mamy do czynienia z zasadą dwuizbowości nierównoprawnej. Zagadnienia te przedstawił wyczerpująco w swoim wystąpieniu prof. Marian Grzybowski. Dla przypomnienia należy powiedzieć, że istnieje możliwość składania inicjatyw ustawodawczych jedynie w Sejmie.

O nierównoprawności obu izb w procesie świadczyć może również uchwalanie projektu ustawy przez Sejm, a następnie rozpatrywanie ustawy przez Senat. O szerszych uprawnieniach Sejmu świadczy również fakt, że „weto ustawodawcze prezydenta” rozpatruje jedynie ta izba.

Jak wcześniej wspomniałem, zakres szczegółowych kompetencji, które przysługują Senatowi, zasadniczo nie odbiega od zakresu kompetencji, które przyznawała mu mała konstytucja. Chociaż ten model jest podobny, to można wskazać pewne rozwiązania, które nawet nieznacznie zwiększyły kompetencje drugiej izby. Myślę tutaj o dwóch rozwiązaniach.

Pierwsze dotyczy trybu zmiany konstytucji. Senat, jak wiemy, ma nie tylko prawo do wnoszenia projektów zmiany konstytucji. Ma on również prawo uchwalania takiej ustawy. Zgodnie z art. 235 konstytucji, przyjęcie ustawy zmieniającej konstytucję może nastąpić tylko wówczas, kiedy Sejm i Senat przyjmą ustawę w jednakowym brzmieniu. Oznacza to, że Sejm nie ma możliwości rozpatrywania uchwały Senatu odrzucającej wspomnianą ustawę.

Podobnie rzecz ma się z ustawą, a mianowicie o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy przekazującej niektóre uprawnienia państwa organizacji międzynarodowej. Konstytucja stanowi, że ustawa taka może być uchwalona większością 2/3 głosów w Sejmie i Senacie. Na podkreślenie zasługuje jeszcze jedna istotna zmiana, a mianowicie to, że Senat ma obecnie czternaście dni czasu na rozpatrzenie projektu ustawy pilnej, a nie tak jak wcześniej 7 dni.

Obecna konstytucja stanowi również regres, gdy chodzi o pewne unormowania dotyczące Senatu. Regresem takim jest np. regulacja obecnego art. 122 ust. 1 konstytucji. Chociaż Senat nadal ma prawo wnosić poprawki do rozpatrywanych ustaw, uchwalić odrzucenie ustawy w całości lub przyjąć ustawę bez zmian, to nowa konstytucja nie przyjęła sformułowania znanego z art. 18 małej konstytucji, który stanowił, że uchwaloną przez Sejm i Senat ustawę Marszałek Sejmu przekazuje Prezydentowi do podpisu. W nowej ustawie zasadniczej skrupulatnie zadbano o to, by nie pojawił się przepis stanowiący, że „Senat uchwała ustawy”. W art. 122 świadomie użyto określenia, że „po zakończeniu procedury określonej w art. 121” Marszałek przekazuje ustawę Prezydentowi do podpisu. W ten sposób wyeliminowano argumenty przemawiające za tym, że twórcami ustawy jest nie tylko Sejm, lecz również i Senat.

Konstytucja utrzymała również w niezmienionej postaci kompetencje Senatu dotyczące uchwalania ustawy budżetowej. Warto jednak wspomnieć, że w wyniku przyjęcia w ustawie zasadniczej rozdziału dotyczącego finansów publicznych, generalnie zmniejszono kompetencje Sejmu i Senatu wpływania na kształt ustawy budżetowej. Jeżeli byśmy

teraz popatrzyli na kwestie dotyczące innych jeszcze uprawnień Senatu, należy wspomnieć, że zmieniły się uprawnienia Sejmu i Senatu dotyczące rozpatrywania ustawy budżetowej. Tutaj zmniejszono uprawnienia zarówno Sejmu, jak i Senatu do dokonywania merytorycznych zmian w tym akcie prawnym, gdyż zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w ustawie budżetowej.

Warto również wspomnieć, że Senat wyraźnie stracił w nowej konstytucji uprawnienia kontrolne. Nie pozostawia w tym zakresie wątpliwości regulacja art. 95 ust. 2 ustawy zasadniczej. Zgodnie z przywołaną regulacją, jedynie Sejm ma prawo sprawować kontrolę nad działalnością Rady Ministrów. Jedynie posłowie, zgodnie z aktualną regulacją art. 115, mogą kierować do członków rządu interpelacje i zapytania poselskie. Tym samym wyłącza to wyraźnie, istniejącą wcześniej, możliwość przyjęcia przez Senat rozwiązania, by członkowie Rady Ministrów mogli podczas posiedzeń Senatu odpowiadać na zapytania.

Problem braku uprawnień do kontroli rządu nie wyłącza moim zdaniem pytania o potrzebę posiadania przez Senat i jego organy pewnych instrumentów funkcji kontrolnej, jakim jest prawo do żądania informacji. Jestem zdania, że pełnienie przez Senat funkcji ustawodawczych wymaga, aby Senat, jak to wynika z postanowień regulaminu, miał ponadto prawo żądania na posiedzeniach Senatu i jego organów obecności przedstawicieli rządu.

Konkludując, postawić można zatem generalne pytanie, czy rozwiązania przyjęte w konstytucji z 1997 r. dają możliwość Senatowi do pełnienia funkcji „izby refleksji ustawodawczej”. Jak wyczerpująco przedstawił to wcześniej Marszałek Senatu prof. Longin Pastusiak, można podać wiele argumentów przemawiających za tym, że Senat taką rolę spełnia. Część z nich wynika z interpretacji przepisów konstytucyjnych, część zaś z ograniczeń regulaminowych. W pełni podzielam tezę z referatu pana profesora Mariana Grzybowskiego, że rola Senatu w konstytucji nie jest wyczerpująco określona. Można powiedzieć, że konstytucja jest wyjątkowo powściągliwa w określeniu roli Senatu w procedurze ustawodawczej. W szczególności konstytucja nie określa, co jest, a co nie jest poprawką Senatu. Nie istnieje też ustawowa definicja poprawki. W związku z tym, tak jak to trafnie przedstawił w swoim referacie pan profesor Marian Grzybowski, zadanie określenia, co jest poprawką Senatu, a co nie jest, stało się zadaniem Trybunału Konstytucyjnego.

Nie podzielam stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w zakresie określenia pozycji Senatu w procedurze ustawodawczej.

Muszę powiedzieć, że tutaj nie podzielam stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, szczególnie co do jednej ustawy, o której wypada

wspomnieć, a mianowicie ustawy warszawskiej. Otóż ustawa warszawska rodzi jak gdyby najwięcej problemów z zastosowaniem tego całego dorobku Trybunału Konstytucyjnego, z którym mieliśmy do czynienia wcześniej. I choć nie chciałbym tu powtarzać tez, które już wcześniej ktoś wyraził – to można właściwie podsumować orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustawy warszawskiej, że kompetencje Senatu w procedurze ustawodawczej są mniejsze niż pojedynczych posłów. Czyli w trzecim czytaniu możliwe jest przyjęcie alternatywnego projektu ustawy, który był wnioskiem mniejszości, a do tak przypadkowej większości obecnej na sali Sejmu musi odnosić się w swoich kompetencjach Senat.

Mnie się wydaje, że szczególnie to orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wymaga pewnego przemyślenia, bo podważa to jak gdyby sens w ogóle istnienia dwuizbowości, skoro właśnie tak wyglądają w praktyce uprawnienia drugiej izby. Myślę również, że tak naprawdę wszystkie te orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie służą respektowaniem uprawnień Sejmu.

Jeżelibyśmy popatrzyli na praktykę odwoływania się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do uprawnień Senatu, to tak naprawdę można by powiedzieć, że gwarantuje ona uprawnienia mniejszości parlamentarnej w Sejmie w procesie tworzenia prawa. Bo patrząc na kolejne kadencje, to inne partie polityczne odwołują się do tego właśnie dorobku Trybunału Konstytucyjnego.

Chciałbym jeszcze jedną rzecz powiedzieć w odniesieniu do uwag profesora Grzybowskiego, mianowicie w pełni podzielam tezę, którą pan profesor wyraził w swoim zdaniu odrębnym do ostatnich orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, że ze względu na zmianę treściową regulacji konstytucji, należałoby zastanowić się nad zmianą linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego.

Uważam, że to jest bardzo cenna uwaga pana profesora i myślę, że w kolejnych orzeczeniach, które Trybunał Konstytucyjny będzie miał okazję podejmować, ten pogląd zostanie zrewidowany. Moim zdaniem ta linia orzecznicza jest niebezpieczna nie tylko dla uprawnień Senatu, ale jest niebezpieczna w ogóle dla kwestii stabilności prawa w naszym kraju. Bo trzeba pamiętać, że przecież nowa konstytucja wprowadziła zasadę skargi konstytucyjnej i nie chciałbym tutaj być złym prorokiem, ale może ktoś kiedyś złoży skargę konstytucyjną co do tej ustawy, w której Senat – zdaniem Trybunału – przekroczył swój zakres uprawnień. No i wtedy okaże się, że ustawa, która funkcjonuje przez jakiś czas, będzie musiała być zmieniona.

Jeżeli jeszcze mógłbym zająć Państwa uwagę przez moment, to chciałem również odnieść się do jeszcze jednego problemu, a mianowicie do przyszłości drugiej izby w naszym kraju.

Gdy się patrzy na funkcjonowanie polskiego Senatu, to dobrą wiadomością była deklaracja Prezydenta i deklaracja innych podmiotów władzy, które opowiedziały się raczej za utrzymaniem dotychczasowego trybu, dotychczasowej treści konstytucji i przestrzegających przeciwko zmianom, które by radykalnie zmieniały jej postanowienia. Wydaje mi się, że w związku z tym niebezpieczeństwo, które przez jakiś czas wisiało nad Senatem, że może być izbą, która zostanie zniesiona, na jakiś czas zostało oddalone.

Natomiast niewątpliwie trzeba by było sobie zadać pytanie, czy możliwe są zmiany w zakresie kompetencji Senatu i czy możliwe są zmiany również w zakresie praktyki wykonywania przez Senat jego funkcji, które by się przyczyniły do zwiększenia tej podstawowej roli, jaką spełnić powinien Senat, a mianowicie izby refleksji ustawodawczej.

Pierwszą rzecz, którą chciałem tutaj powiedzieć przy okazji: nie wierzę w możliwość stworzenia alternatywy dla politycznego charakteru Senatu. Pomysł, aby z Senatu utworzyć izbę samorządową, jest, moim zdaniem, trudny, żeby nie powiedzieć niemożliwy do wykonania.

Otóż, można by patrząc na ulice, bo przecież jesteśmy w przededniu wyborów samorządowych, zauważyć że uczyniono w naszym kraju ostatnio wiele, aby te wybory jak najbardziej upolitycznić. Czasami, jak patrzę na jednolite plakaty wyborcze w całym kraju, to mam takie wrażenie, że mamy tutaj do czynienia właściwie z powtórką wyborów parlamentarnych, a nie z wyborami lokalnymi. W związku z tym, jeżeli byśmy mieli rozważać model Senatu w przyszłości, to wydaje mi się, że byłoby lepiej, gdyby rzeczywiście Senat był Senatem politycznym.

Rozważając, jakie są możliwości zmiany wizerunku Senatu w przyszłości, wydaje mi się, że taką możliwość daje zmiana ordynacji wyborczej. Uważam, że obecna ordynacja wyborcza nie jest logiczna, gdybyśmy spojrzeli na cały skład obu izb parlamentarnych.

Otóż, jak wszyscy doskonale wiemy, wybory większościowe są uzasadnione wtedy, kiedy mają na celu stworzenie stabilnej większości rządzącej. Ponieważ Senat nie ma kompetencji w zakresie kontroli nad rządem, nie ma także wpływu na tworzenie rządu, to przy jego obecnych uprawnieniach bardziej chyba właściwe byłoby, aby wybory do Senatu miały charakter proporcjonalny.

Patrząc na różnice, które mogłyby istnieć pomiędzy tymi dwoma ordynacjami, to wybory do Senatu nie musiałyby na przykład przewidywać istnienia progów wyborczych. A poza tym jak na dobrą sprawę popatrzymy na odbywanie wyborów w jednym czasie, to jeżeli rzeczywiście istnieją jakieś korzystne elementy wyborów personalnych w wyborach do Senatu, to są one skutecznie niweczone przez fakt, że w tym samym czasie do urn wyborcy idą i do Sejmu, i do Senatu.

Możliwe jest, moim zdaniem, jeszcze stworzenie jednej modyfikacji systemu wyborczego, a mianowicie przyznanie wyborcom jednego głosu w wyborach do Senatu. Przy istnieniu wielomandatowych okręgów wyborczych takie wybory większościowe dawałyby podobne efekty jak wybory proporcjonalne.

Jeśli chodzi o inne elementy, które mogłyby usprawnić prace Senatu, to wydaje mi się, że usprawnić prace Senatu mogłyby również zmiany regulaminowe. Senat ostatnio dokonał zmian w swoim regulaminie, ale wydaje mi się, że nie zrobił rzeczy, którą powinien już dawno zrobić, a mianowicie zastąpić obecny Regulamin Senatu, wielokrotnie nowelizowany, zupełnie nową uchwałą. Ten regulamin, który obowiązuje, jest niezwykle skomplikowany, trudny w stosowaniu i można powiedzieć, że jest to też również dokument niespójny z racji tego, że pochodzi z różnych okresów historycznych. Gdyby w związku z tym Senat zdecydował się w przyszłości na stworzenie nowej uchwały, która by nawet mogła realizować podobne treści, jak obecnie, to zdecydowanie lepiej służyłaby ona pracy całej izby.

Jeden problem, który chciałem tutaj podnieść, to kwestia podziału poprawek Senatu. Przy niewielkim wpływie Senatu w procesie tworzenia prawa, nie wiem dlaczego Senat nie korzysta z tego, co wynika wprost z konstytucji, a mianowicie, że poprawkę Senatu należy traktować integralnie. Natomiast to, jaka jest praktyka Sejmu, powoduje, że można mieć w tym zakresie poważne wątpliwości. Skoro w Regulaminie Senatu jest przepis mówiący, że poprawkę wnioskodawca może wycofać, jeżeli nie odpowiada mu ta linia modyfikacji, którą proponuje komisja senacka, to nie wiem dlaczego Senat – jako konstytucyjny organ – nie dba o to, żeby mieć do czynienia z integralnością poprawki, która jest rozpatrywana przez Sejm.

Ostatnia rzecz, którą chciałem Państwu przekazać, to kwestia trybu głosowania w Senacie nad poprawkami. Otóż uważam, że ten tryb, który obowiązuje w obecnym regulaminie, nie respektuje praw wszystkich senatorów.

Moim zdaniem, nie jest logiczne, że najpierw należy głosować za odrzuceniem ustawy i przyjęciem ustawy bez poprawek, a następnie poprawki zgłoszone przez poszczególnych senatorów. Moim zdaniem ten przepis Regulaminu Senatu stanowi pewien wyraz zjawiska, które w tej izbie można zaobserwować, mianowicie dużej liczby zgłaszanych poprawek. Uważam, że ten przepis powinien być zmodyfikowany, ale powinna być również zmodyfikowana cała filozofia pracy nad ustawą przekazaną do rozpatrzenia przez Sejm. Podstawowym elementem pracy nad ustawą powinien być element prac w komisji, natomiast uprawnienia senatorów do zgłaszania poprawek na ostatnim etapie proce-

dowania nad ustawą nie sprzyjają temu, co powinno być istotą Senatu, a mianowicie dbanie o dobrą jakość prawa.

Dziękuję Państwu serdecznie.

Senator Teresa Liszcz

Był to jednak całkiem inny i bardzo interesujący referat. Myślę, że te tezy na pewno pobudzą do dyskusji, gdy chodzi chociażby o tryb wyborów, bo już widziałam po minach niektórych z Państwa aprobatę bądź sprzeciw.

Poprosimy pana doktora Marka Dobrowolskiego z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

Chcę powiedzieć jeszcze jedno. Nasza konferencja, wpisuje się także w obchody osiemdziesięciolecia inauguracji Senatu w II Rzeczypospolitej 28 listopada. Stąd przedstawienie uprawnień Senatu w konstytucji czy, szerzej, w dwóch konstytucjach II Rzeczypospolitej, chyba też jest bardzo na czasie.

Dr Marek Dobrowolski
Katolicki Uniwersytet Lubelski

Uprawnienia Senatu w procedurze ustawodawczej w II Rzeczypospolitej Polskiej

I.

W całym okresie II Rzeczypospolitej Polskiej, a więc zarówno w konstytucji z 17 marca 1921 r. (dalej: konstytucja marcowa), jak i konstytucji z 23 kwietnia 1935 r. (dalej: konstytucja kwietniowa) Senat nie posiadał prawa inicjatywy ustawodawczej, a procedura ustawodawcza rozpoczynała się wyłącznie w Sejmie. Projekt ustawy trafiał bowiem najpierw do Sejmu, a dopiero w drugiej kolejności do Senatu.

Senat pracował więc nad projektem ustawy, a nie ustawą, jak ma to miejsce obecnie. Rozwiązanie to w zasadniczy sposób odróżnia okres Polski międzywojennej od współczesnych rozwiązań wyrażających się w formule „Sejm uchwała ustawy”.

Konstytucja marcowa zawierała jedynie przepis wskazujący, że „nie ma ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo określony” (art. 3 ust. 2). W powszechnej opinii przedstawiciele ówczesnej doktryny prawa przepis ten wyrażał nierówną rolę dwóch organów ustawodawczych w procedurze legislacyjnej. Wskazywano jednak, że zwrot ten w sposób nieprecyzyjny oddaje udział Senatu przy tworzeniu ustaw, stąd zgłaszano inne propozycje, np. S. Starzyński proponował formułę: „bez zgody Sejmu i bez określonego w art. 35 współudziału Senatu”^{*}.

Omawiana formuła rodziła trudność w zdefiniowaniu roli Senatu w procesie ustawodawczym. W. Komarnicki uznawał, że uwzględnia ona jedynie „główny moment twórczości ustawodawczej”, dodając „z tego jednak nie wynika, by udział innych czynników państwowych poza Sejmem mógł być pominięty”^{**}. Jednak w tym ujęciu Sejm był organem

^{*} S. Starzyński, *Kilka uwag o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r.*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1921, z. 3, s. 414.

^{**} W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 467.

ustawodawczym, a Senat „innym czynnikiem państwowym”, co pozostawało w sprzeczności z art. 2 konstytucji ustanawiającym Sejm i Senat organami Narodu w zakresie ustawodawstwa.

Zdaniem W. L. Jaworskiego przepis „niema ustawy bez zgody Sejmu” miał wyeliminować sprzeczność między przyjętą dwuizbowością parlamentu a tym, że „ustawa może przyjść do skutku wbrew woli Senatu”^{*}. Jednak porównanie tego przepisu ze współczesną formułą „Sejm uchwała ustawy” zmusza do złagodzenia tak krytycznych ocen. W ówczesnym ujęciu uchwalenie ustawy następowało bowiem dopiero po rozpatrzeniu przez Sejm stanowiska Senatu. Współcześnie zaś ustawa powstaje już w momencie zakończenia pierwszego etapu prac w Sejmie, a więc jeszcze przed jej przesłaniem do Senatu. Analizowane rozwiązanie zawarte w konstytucji marcowej, choć nie pozbawione wad, trafniej w moim przekonaniu ujmowało proces uchwalania ustawy w dwuizbowym parlamencie.

II.

1. Zarówno konstytucja marcowa jak i konstytucja kwietniowa gwarantowały Sejmowi rolę izby rozstrzygającej o ostatecznej treści ustawy. Odmiennie natomiast kształtowały szczegółowy tryb postępowania ustawodawczego.

Konstytucja marcowa nakładała na Senat obowiązek zapowiedzenia Sejmowi w ciągu 30 dni zamiaru wprowadzenia zmian lub odrzucenia projektu, a najdalej w ciągu kolejnych 30 dni przedstawienia Sejmowi zmian do projektu.

Propozycje Senatu były przyjmowane przez Sejm zwykłą większością głosów lub odrzucane większością 11/20 (art. 35). Takie rozwiązanie mogło prowadzić do sytuacji, w której Sejm ani nie przyjął poprawek Senatu (zwykłą większością głosów), ani też ich nie odrzucił (większością 11/20). Powstawał więc – jak to wówczas określono – „martwy punkt”, tj. sytuacja, w której konstytucja nie przewidywała dalszego trybu postępowania. Była to więc typowa luka prawna.

Współcześnie podobna sytuacja występowała w latach 1989–1992 i była w doktrynie prawa określana jako tzw. pat legislacyjny. Tyle tylko, że luka prawna (a więc i możliwość powstawania pata) zawarta w konstytucji marcowej wynikała z jednoznacznie brzmiących przepisów konstytucji. Natomiast luka prawna występująca w noweli kwietniowej z 1989 r. powstawała w wyniku przyjęcia określonej wykładni. Pat legislacyjny powstawał więc w drodze interpretacji konstytucyjnych

^{*} Zob. W. L. Jaworski, *Uwagi o projekcie Konstytucji*, Kraków 1919, s. 16.

przepisów, co w moim przekonaniu powinno przesądzać o jej dyskwalifikacji. Wykładnia przepisów prawa ma bowiem prowadzić do eliminowania luk prawnych, a nie ich tworzenia.

Przypadki pata legislacyjnego występujące w obu okresach miały więc nieco inne źródło. W okresie II RP były to jednoznacznie sformułowane przepisy konstytucji marcowej, współcześnie zaś źródłem tym było przyjęcie określonej wykładni przepisów.

Skutki wystąpienia „pata legislacyjnego” w obu okresach były takie same – proces legislacyjny nie mógł być kontynuowany, a ustawa „upadała”. Z tym, że w okresie obowiązywania konstytucji marcowej – Regulamin Sejmu* dopuszczał skrócenie postępowania wobec projektu ustawy, którego proces legislacyjny został zatrzymany wskutek wystąpienia pata legislacyjnego, a który został ponownie skierowany do łaski marszałkowskiej w formie inicjatywy ustawodawczej („w brzmieniu uchwalonym przez Sejm bądź w brzmieniu uwzględniającym poprawki Senatu”). Marszałek Sejmu taki „nowy” projekt odsyłał „wprost do komisji”, a w Sejmie odbywało się już tylko jedno czytanie (dodatek do art. 24 regulaminu).

2. Jednak na gruncie konstytucji marcowej zasadniczy spór wzbudził inny etap procedury ustawodawczej. Art. 35 ust. 3 wskazywał, że Sejm może uchwalić lub odrzucić zmiany proponowane przez Senat. Przepis ten odnosił się więc tylko do „zmian proponowanych przez Senat”. Senat zaś mógł także odrzucić projekt ustawy (art. 35 ust. 2). Stąd rodziło się pytanie o skutki takiego odrzucenia. W istocie problem ten sprowadzał się do ustalenia treści terminu „zmiana”. Chodziło więc o to, czy zwrot ten dotyczył tylko zmian w sensie ścisłym, a więc poprawek Senatu – wtedy należało uznać, że konstytucja zawierała lukę, co prowadziło do definitywnego odrzucenia ustawy; czy też swoim zakresem termin „zmiana” obejmował także „odrzucenie projektu ustawy przez Senat (czyli zmiany sensu largo)? W tym ujęciu „odrzucenie” było więc traktowane jako „maksimum zmian”, co oznaczało, że projekt taki powinien trafić ponownie do Sejmu, który mógłby odrzucić stanowisko Senatu większością 11/20 głosów.

Spór o właściwy sposób wykładni art. 35 wywołał żywą dyskusję, angażując znaczną część przedstawicieli doktryny prawa. Jedni z nich wskazywali**, iż art. 35 wyraźnie odróżnia „uchwalenie przez Senat poprawek” od „uchwalenia odrzucenia projektu ustawy”, dodawali przy tym, że pojęcie „zmiana” zakłada „przynajmniej częściową zgodę Senatu na projekt sejmowy” (zgodę na część „niedotkniętą poprawkami”),

* W uchwale dodatkowej z dnia 11.10.1923 r.

** Byli to: S. Starzyński, M. Rostworowski, Z. Cybichowski, J. Makowski, A. Suligowski, także Marszałek Senatu W. Trąpczyński, współcześnie zaś J. Czajowski.

„odrzućenie” zaś oznacza „zupełną rozbieżność zapatrywań obu ciał ustawodawczych”^{*}. W ramach tego stanowiska uznawano więc, iż „nawet wykładnia najbardziej rozszerzająca” nie może doprowadzić do uznania, że „odrzućenie projektu jest jego zmianą; pogląd taki byłby pogwałceniem Konstytucji”^{**}.

Natomiast zwolennicy koncepcji „maksimum zmian”^{***} utożsamiali „odrzućenie” ze „zmianą”, twierdząc, że różnica między tymi pojęciami ma wyłącznie znaczenie ilościowe – sprowadza się do liczby zmienianych artykułów („ilości zmienianych punktów”). Podkreślali przy tym, że Senat ma obowiązek zapowiedzieć Sejmowi zarówno zamiar zmiany projektu ustawy, jak i zamiar jego odrzucenia (art. 35 ust. 2). Stąd ich wnioski, że w obu przypadkach (a więc także przy odrzuceniu projektu) Senat musi zwrócić Sejmowi projekt ustawy. Jednak interpretacja owego „obowiązku zapowiadania przez Senat swoich propozycji” mogła – jak trafnie wskazuje J. Czajowski – prowadzić do odmiennych wniosków. Chodziło bowiem o to, aby Senat w momencie zapowiadania nie musiał przesądzać, czy efektem rozpatrzenia projektu ustawy będzie zmiana, czy też odrzućenie^{****}.

Obie strony interpretacyjnego sporu odwoływały się do wykładni historycznej. Do drugiego czytania projektu konstytucji w Sejmie Ustawodawczym (druk n. 1781) odrzućenie projektu ustawy przez Senat było bowiem traktowane w taki sam sposób, jak przedłożenie zmian. Odpowiedni przepis brzmiał: „Jeżeli Sejm zmiany proponowane uchwalili zwykłą większością albo odrzucił większością 3/5 głosów lub też, jeżeli odrzućony przez Senat projekt uzyska w Sejmie większość 3/5 głosów – Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy w brzmieniu ustalonym ponowną uchwałą Sejmu”. W trakcie drugiego czytania skreślono zwrot „lub też, jeżeli odrzućony przez Senat projekt uzyska w Sejmie większość 3/5 głosów”. Ustalenie celu takiej zmiany nie jest łatwe. Wszystko wskazuje na to, że był to błąd legislacyjny^{*****}.

* Tak M. Rostworowski, *Ustawodawstwo*, [w:] *Nasza Konstytucja*, Kraków 1922, s. 64 – 65.

** Z. Cybichowski, *Sejm a Senat*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” z 28. 04. 1923 r., nr 8.

*** Do zwolenników teorii „maksimum zmian” należeli: A. Peretiatkowicz oraz W. L. Jaworski. _

**** Tak J. Czajowski, *Senat RP pierwszej kadencji 1922-1927*, Warszawa 1999, s. 125.

***** A. Miller twierdził, że współtwórcy konstytucji nie byli w stanie wskazać przyczyn eliminacji z tekstu pierwotnego dyspozycji o losach projektu sejmowego odrzućonego przez Senat. Wskazywał on na „stanowisko w tej sprawie głównego referenta ustawy konstytucyjnej – którą niektórzy nazywają nawet *lex* Dubanowicz posła Dubanowicz. W uwagach swoich do wydania Konstytucji z 17 marca 1921 – nakładem dziennika „Rzeczpospolita” – Dubanowicz luki tej nie zauważył

Wyprowadzane wnioski z faktu dokonania powyższej zmiany były krańcowo odmienne. M. Rostworowski uważał, że art. 35 zastrzega „Senatowi tak dalece konstytucyjne prawo odrzucenia projektu, że nie dopuszcza stosowania w Sejmie do takiej uchwały systemu gilotynowego przewidzianego przy poprawkach”^{*}. A. Peretiatkowicz twierdził zaś, że istotna różnica między brzmieniem pierwotnym a obowiązującym polegała na zmniejszeniu praw Senatu (poprzez zmianę większości 3/5 głosów potrzebnej do odrzucenia w Sejmie stanowiska Senatu na większość 11/20). Skoro więc poprzednie brzmienie – argumentował A. Peretiatkowicz – nie przewidywało dla Senatu prawa definitywnego odrzucenia projektów ustawodawczych, to trudno obowiązujące brzmienie art. 35 interpretować „w kierunku rozszerzania praw Senatu”^{***}.

W sporze tym odwoływano się także do wykładni systemowej. W tym względzie również można przytoczyć dwa przeciwstawne stanowiska. Pierwsze z nich wskazywało, iż konstytucja nie uznaje równorzędności izb, co czyni z Sejmu „właściwą władzę ustawodawczą”, do Senatu zaś ma należeć jedynie dokonywanie „pewnej kontroli i korektury uchwał sejmowych, nie zaś ich definitywne odrzucenie”. W związku z tym „każda wątpliwość winna być tłumaczona na korzyść Sejmu”^{****}.

Zgodnie z drugim stanowiskiem luka w prawie powstała na skutek braku w konstytucji konsekwencji „odrzucenia” przez Senat projektu ustawy należy wypełnić przez wnioski wynikające z „ogólnej zasady systemu dwuizbowego” (art. 2)^{****}. System ten zaś „z natury rzeczy” opiera się na możliwie „daleko idącym równouprawnieniu obu izb”, a w związku z tym „każda wątpliwość (...) powinna być tłumaczona w duchu równorzędności Senatu z Sejmem”^{*****}. Uzupełniając ten sposób argumentowania można wskazać, że przepis ustanawiający dwuizbowy parlament zawiera normę interpretacyjną, zgodnie z którą w przypadku trudności z ustaleniem jednoznacznej wykładni przepisów określających wzajemne kompetencje izb należy przyjmować tę wykładnię, która lepiej oddaje wartości wyrażone przez ustanowienie dwóch izb parlamentu.

W praktyce o rozstrzygnięciu tego sporu zdecydował tryb postępowania wobec pierwszego przypadku odrzucenia przez Senat projektu i przyrównał zmiany do odrzucenia, na terenie zaś sejmowym oświadczył, że luka ta była umyślna i miała na celu danie Senatowi prawa ostatecznego odrzucenia projektów sejmowych, na które Senat się nie zgadza”. A. Miller, *Sejm a Senat. Przyczynek do wykładni art. 35 konstytucji RP*, Warszawa 1925, s. 4.

* M. Rostworowski, dz. cyt., s. 64.

** A. Peretiatkowicz, *Władza Senatu (art.35 Konstytucji)*, „Gazeta Sądowa Warszawska” z 13. 10. 1923, nr 41, s. 365.

*** Zob. A. Peretiatkowicz., dz. cyt., s. 366-367; A. Miller, dz. cyt., s. 7.

**** A. Peretiatkowicz, dz. cyt., s. 365.

***** Tak S. Starzyński, „Kurier Warszawski”, nr 96 z 8. 04. 1923 r.

ustawy, tj. odrzucenia projektu ustawy o Akademii Sztuk Pięknych w Krakowie*.

Sejm stanął na stanowisku koncepcji „maksimum zmian” i uchwalił odrzucony przez Senat projekt ustawy. Takie postępowanie Sejmu spotkało się z protestem Senatu i w konsekwencji odmową podpisania tej ustawy przez prezydenta. W efekcie Sejm zmuszony był uchwalić nowy projekt ustawy uwzględniając stanowisko przyjęte przez Senat. Ostatecznie więc przyjęta została koncepcja definitywnego „upadku ustawy”.

Kończąc omawianie problemów wynikających z nieścisłości art. 35 nie sposób nie zgodzić się ze S. Starzyńskim, który stwierdził: „nie należałoby nigdy do tego dopuścić, aby (...) wątpliwości były regulowane dopiero kompromisami albo uchwałami regulaminowymi, lub też pozostawały w zawieszeniu, gdyż idzie tutaj o podstawowe zagadnienia ustroju państwa, o rzeczy stokroć ważniejsze od niejednego przepisu, który do konstytucji wstawiono”**.

3. Przedstawiając zagadnienie ustawodawcze na gruncie konstytucji marcowej nie sposób nie wspomnieć o procedurze zmiany konstytucji (art. 125). Uprawnienia Sejmu i Senatu w tym zakresie były co do zasady równorzędne. Zmiana konstytucji wymagała bowiem 2/3 głosów w obu izbach. Jedynie Sejm II kadencji („drugi z rządu na zasadzie tej konstytucji wybrany Sejm”) mógł samodzielnie dokonać zmian konstytucji w drodze uchwały podjętej większością 3/5 głosujących, a więc z pominięciem Senatu.

Podczas prac nad tzw. nowelą sierpniową wyniknęły dwie kwestie sporne. Pierwsza z nich dotyczyła ustalenia, czy istnieją ograniczenia co do zakresu zmian, jakie Senat może wprowadzić do projektu zmian konstytucji przyjętego przez Sejm? Chodziło więc o znane także współcześnie zagadnienie „zakresu senackich poprawek”.

Senat uznał, że w konstytucji brak jest przepisu ograniczającego prawo zgłaszania poprawek i przyjął szeroki zakres zmian w konstytucji. Sejm natomiast przyjął, że Senat może ustosunkować się tylko do projektu uchwalonego w Sejmie, wnoszenie zaś nowych postanowień stanowiło odrębną inicjatywę ustawodawczą, do której Senat nie został w konstytucji uprawniony.

* Zob. sprawozdanie stenograficzne z 22 posiedzenia Sejmu RP z dn. 9.03.1923, ł. 5-7 oraz z 14 posiedzenia Senatu RP z dn. 16.03.1923r., ł. 7 i n.). Kolejny taki przypadek wystąpił w dniu 18.07.1924 r. i dotyczył projektu ustawy o przywróceniu Zgromadzenia Majstrów Kominiarskich (Sprawozdanie stenograficzne z 145 posiedzenia Sejmu RP z dn. 8. 07.1924 r., ł. 78 i 79 oraz z 63 posiedzenia Senatu RP z dn. 18.07.1924 r., ł. 5-6).

** S. Starzyński, *Ankieta w sprawie rewizji Konstytucji Polskiej i ordynacji wyborczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1925, s. 443-444.

Sejm odrzucił propozycje Senatu wykraczające poza zakres pierwotnie przyjętego projektu zmiany konstytucji, nie zdecydował się natomiast na pozostawienie senackich zmian bez rozpatrzenia (mimo zgłoszenia takiej propozycji^{*}). Stosując współczesną terminologię można wskazać, że Sejm uznawał prawo Senatu do wprowadzania poprawek do projektu nowelizującego, a nie do ustawy nowelizowanej.

Drugie zagadnienie dotyczyło sposobu interpretacji wymogu uzyskania przez projekt zmiany konstytucji większości 2/3 głosów w obu izbach (art. 125 ust. 1). Zgodnie z przyjmowaną ówczesnie interpretacją brak takiej większości w jednej z izb oznaczał, że projekt zmiany upadał, ale tylko co do materii, wobec której nie było między izbami zgody. Przy uchwalaniu tzw. noweli sierpniowej powstał spór. Otóż Sejm w projekcie zmian konstytucji przyjął, że tylko on może uchylić rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez prezydenta. Senat odrzucił takie rozwiązanie i przyjął poprawkę, zgodnie z którą uchylenie takiego rozporządzenia następowałoby w drodze ustawy.

Senat uznawał, że skoro odrzucił stanowisko Sejmu, to odrzucenie przez Sejm jego poprawki oznaczać będzie „upadek przepisów” wprowadzających instytucję rozporządzeń z mocą ustawy. Marszałek Sejmu nie uwzględnił jednak tej argumentacji i potraktował oddzielnie zagadnienie ustanowienie prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, a oddzielnie tryb ich uchylania, co spotkało się z nieskutecznymi protestami przedstawicieli Senatu.

III.

Zmiany wprowadzone przez ustawę z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniającą i uzupełniającą konstytucję marcową (tzw. nowelę sierpniową) w niewielkim tylko stopniu zmieniły zakres ustawodawczych kompetencji Senatu. Były one związane z ustanowieniem nowej procedury uchwalania budżetu (art. 1 i 3) oraz instytucji rozporządzeń z mocą ustawy (art. 5).

Nowela sierpniowa wyznaczyła zarówno Sejmowi, jak i Senatowi terminy zakończenia prac nad budżetem (Senat – okres 30 dni; Sejm – 3, 5 miesięcy oraz 15 dni), a ich przekroczenie oznaczało niejako „milczącą” zgodę na rządowy projekt budżetu. W konsekwencji (gdy Sejm przekroczył wyznaczone terminy) projekt budżetu przyjęty lub zmieniony wyłącznie przez Senat mógł zostać ogłoszony jako ustawa budżeto-

^{*} Taki wniosek (M. Niedziałkowskiego) został odrzucony przez Komisję Konstytucyjną. Zob. A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972, s. 299; J. Czajowski, dz. cyt., s. 89.

wa, a więc w tym przypadku Senat samodzielnie decydowałby o budżecie państwa. Tyle tylko, że przekroczenie konstytucyjnych terminów przez obie izby pozwalało na ogłoszenie „budżetu jako ustawy” w ogóle bez formalnych uchwał izb. Wszystko to zaś przy pozostawieniu przepisu: „nie ma ustawy bez zgody Sejmu”.

Wyposażenie Prezydent Rzeczypospolitej w prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy zrodziło spór o sposób ich uchylania. Art. 5 noweli stanowił, że traciły one „moc obowiązującą”, jeśli nie zostały „przedłożone Sejmowi w ciągu dni 14 po najbliższym posiedzeniu Sejmu lub jeżeli po złożeniu ich Sejmowi zostaną przez Sejm uchylone”.

Rząd uznał, że rozporządzenia mogą być uchylane jedynie w drodze ustawodawczej po ich skierowaniu do Sejmu. Z kolei Sejm przyjął stanowisko wypracowane przez W. Komarnickiego, zgodnie z którym rozporządzenia z mocą ustawy mogły być uchylane na dwa sposoby:

— przed ich skierowaniem do Sejmu (tj. przed upływem owych 14 dni) – przez ustawę (a więc przy współdziałaniu Senatu). Uznano bowiem, że ustawa może zmieniać „wszelkie przepisy prawne, z wyjątkiem konstytucyjnych”, w innym razie zaś rozporządzenia z mocą ustawy miałyby wyższą moc od ustaw,

— po przedłożeniu Sejmowi – przez uchwałę Sejmu, gdyż uchylenie rozporządzeń prezydenta miało „do pewnego stopnia charakter kontroli władzy wykonawczej przez ustawodawczą”, do której uprawniony był Sejm*.

Sejm postępując zgodnie z przyjętym stanowiskiem uchylił (uchwałą z 17.09.1927 r.) rozporządzenie o prawie prasowym. Jednak podczas następnej kadencji parlamentu (1928–1930) prezydent wydał nowe, niewiele zmienione rozporządzenie o prawie prasowym. Dopiero orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 18.02.1928 r., uznające, że Sejm może uchylać rozporządzenie w formie uchwał, doprowadziło do ostatecznego rozstrzygnięcia tego sporu**.

IV.

W konstytucji kwietniowej z 1935 r. Sejm rozstrzygał o wszystkich propozycjach Senatu kwalifikowaną większością 3/5 głosów (53 ust. 2). Sejm decydował więc ostatecznie zarówno o losach uchwał Senatu

* Zob. W. Komarnicki, *O praworządność i zdrowy ustrój państwowy. Aktualne zagadnienia konstytucyjne z okresu maj 1926 – marzec 1928*, Wilno 1928, s. 21-23; Z. Lisowski, *Dwie opinie w sprawie rozporządzeń Prezydenta*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1927, nr 1, s. 7-8.

** W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 83.

odrzucających projekt ustawy, jak i wprowadzających do niego zmiany (art. 46).

Konstytucja wyeliminowała możliwość powstawania „pata legislacyjnego”. Nastąpiło to przez wprowadzenie - po raz pierwszy do polskiej konstytucji - formuły „uważa się za przyjęte, jeżeli Sejm nie odrzuci” uchwały Senatu. Sejm przeprowadzał więc tylko jedno głosowanie „za odrzuceniem”, nieodrzuconie zaś oznaczało przyjęcie propozycji Senatu.

Konstytucja nie wyznaczyła również Senatowi terminu, w jakim miał on przedstawić swoje stanowisko do projektu ustawy, a co za tym idzie, nie wprowadziła tzw. milczącego przyjęcia przez Senat projektu ustawy.

Ponadto Senat na równi z Sejmem rozpatrywał projekty ustaw, które zostały zwrócone do parlamentu przez prezydenta „z żądaniem ponownego rozpatrzenia” (czyli po tzw. wecie prezydenta). Ponowne przyjęcie takiego projektu ustawy przez obie izby ustawową większością głosów - oznaczało odrzucenie prezydenckiego weta (art. 54). Przedstawione rozwiązanie służyło przede wszystkim wzmocnieniu pozycji prezydenta, tylko pośrednio wzmocniało uprawnienia Senatu.

W zakresie procedury budżetowej w stosunku do rozwiązań z noweli sierpniowej nastąpiło skrócenie terminu, w którym Senat miał przedstawić swoje stanowisko do projektu budżetu (z 30 dni w noweli sierpniowej do 20 dni w konstytucji kwietniowej). Pozostałe rozwiązania pozostały bez zmian - nadal więc istniało domniemanie, zgodnie z którym niedotrzymanie przez którąś z izb wyznaczonego w konstytucji terminu oznaczało wyrażenie zgodny na rządowy projekt budżetu. Dodatkowo procedura budżetowa ujęta została w odrębny rozdział (rozdział VII „Budżet”), co pozwalało na sformułowanie tezy, że do uchwalania budżetu nie ma zastosowania procedura ustawodawcza* (zawarta w rozdziale VI „Ustawodawstwo”). Tezę tę wspierał także argument wskazujący, że uchwalanie budżetu zostało w konstytucji podniesione do rangi „specjalnej funkcji”, niezawierającej się w pojęciu „funkcja ustawodawcza” (art. 31 stanowił bowiem, że: „Sejm sprawuje funkcje ustawodawcze [...] nadto do Sejmu należy uchwalanie budżetu”, a art. 46: „Senat [...] rozpatruje budżet i projekty ustaw [...]"). W konsekwencji przy takiej wykładni Senat nie posiadałby prawa do odrzucenia projektu budżetu, a jego poprawki Sejm odrzucałby zwykłą większością głosów. W rozdziale zatytułowanym „Budżet” brak było bowiem postano-

* Zob. M. Starzewski, *Z zagadnień Konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1937, nr 2, s. 361-362; T. Grodyński, *Budżet w nowej Konstytucji Polskiej*, Lwów 1935, s. 11.

wienia o odrzucaniu budżetu przez Senat oraz o odrzucaniu przez Sejm stanowiska Senatu kwalifikowaną większością głosów.

O odrzuceniu tego sposobu wykładni zdecydował przepis wymagający dla budżetu państwa formy ustawy („ustawa ustala corocznie budżet Państwa” art. 58 ust.1). Tak więc procedura uchwalania budżetu ustalana była na podstawie przepisów zawartych w rozdziale VI „Ustawodawstwo” oraz rozdziale VII „Budżet”.

V.

1. W okresie II Rzeczypospolitej w związku z ustawodawczymi kompetencjami Senatu nastąpiła zmiana treści pojęcia „dwuizbowość parlamentu”. Do momentu uchwalenia konstytucji marcowej z terminem tym łączono raczej równe kompetencje obu izb.

Konstytucja marcowa przełamała taką koncepcję dwuizbowości wyposażając Senat w nader skromne kompetencje. W związku z tym można w ówczesnej doktrynie prawa spotkać opinie kwestionujące ustawodawczy charakter Senatu, a nawet samo istnienie dwuizbowości w tej konstytucji. Ówczesny system parlamentarny określany był bowiem jako „pozornie dwuizbowy, w rzeczywistości niemal jednoizbowy” lub jako „nie dwuizbowy ani jednoizbowy”, lecz pośredni, który odbiera Senatowi „wszelkie znaczenie” i powoduje „ośmieszenie i gruntowne zdyskwalifikowanie” idei dwuizbowości parlamentu*. Powyższa ocena rozwiązań przyjętych w konstytucji marcowej prowadziła zaś do postulatów zwiększenia ustawodawczych kompetencji Senatu. Znalazły one w pewnym zakresie odzwierciedlenie w konstytucji kwietniowej.

Niezależnie jednak od tych opinii stwierdzić należy, że konstytucja z 1921 r. zapoczątkowała model dwuizbowości parlamentu, który – ze współczesnej perspektywy – można kwalifikować jako tzw. dwuizbowość nierównorzędną, czyli dwuizbowość ze znacznie ograniczonymi kompetencjami Senatu.

2. Podczas dyskusji toczonych w okresie II Rzeczypospolitej, a dotyczących dwuizbowości parlamentu stale obecna była teza, iż instytucja Senatu ma pozytywny wpływ na jakość stanowionego prawa. Nawet w Sejmie Ustawodawczym – gdzie postulat ustanowienia Senatu budził największe emocje i protesty – istniała powszechna zgoda co do potrzeby przyjęcia rozwiązań zapewniających wysoki poziom stanowionego prawa. Tyle tylko, że nie było zgody co do środków realizacji takiego ce-

* Zob. Z. Sitnicki, *Zagadnienie izby wyższej w Konstytucji polskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1932, s. 421-422; M. Rostworowski, dz. cyt., s. 53. J. Salecki, *Konstytucja RP z 17 marca 1921 r. Komentarz*, Warszawa 1932, s. 27; A. Paszkudzki, *Konstytucja RP z dnia 17 marca 1921 r. Tekst i komentarz*, Lwów 1926, s. 5.

lu. Stąd propozycje wprowadzenia: Straży Praw, referendum ludowych, weta ludowego i prezydenckiego, a także Izby Pracy.

Z kolei w okresie obowiązywania konstytucji marcowej, kiedy nastąpiła ustrojowa stabilizacja instytucji Senatu, ów poziom ustawodawstwa miał być zapewniony m.in. przez zwiększenie ustawodawczych kompetencji drugiej izby. W okresie obowiązywania konstytucji kwietniowej główna uwaga doktryny skupiła się już nie na kompetencjach Senatu, ale na zasadach kompletowania jego składu. Można więc zaryzykować tezę, iż kompetencje Senatu w zakresie ustawodawstwa określone w tej konstytucji uznane zostały w doktrynie prawa za optymalne.

3. Analiza dwuizbowości parlamentu z okresu dwudziestolecia międzywojennego pozwala postawić jeszcze hipotezę. Otóż nawet najprecyzyjniej określone ustawodawcze kompetencje izb nie dają, jak sędzę, gwarancji wyeliminowania sporów interpretacyjnych o szczegółowy zakres tych kompetencji. Wydaje się także, że spory te są funkcją kontrowersji, sporów, a często i emocji związanych z ustalaniem treści poszczególnych ustaw. Można wskazać więc, że spory o treści prawa (a w konsekwencji i spory interpretacyjne) są nieodzownym elementem systemu dwuizbowego. Skoro bowiem ma on służyć jakości przyjmowanych ustaw, to nieuniknione są spory o ich treść. Chodzi tylko o to, aby konstytucja tworzyła dla nich odpowiednie ramy i mechanizmy ich rozwiązywania. Do takich mechanizmów zaliczyłbym ustanowienie komisji wspólnej obu izb. Instytucja ta nie ma w Polsce bogatej tradycji, w II RP jedynie w okresie obowiązywania konstytucji kwietniowej istniała Komisja Kontroli Długów Państwa złożona z posłów i senatorów.

Senator Teresa Liszcz

Przechodzimy do drugiej części konferencji, tj. do dyskusji. W programie mają Państwo taki punkt: wystąpienia przedstawicieli wymienionych w nim instytucji. Chciałabym wyjaśnić, że nie chodzi tutaj o jednostronne zobowiązanie przedstawicieli konstytucyjnych organów do wystąpień. To jest tylko zwyczajem przyjętym na wielu konferencjach – zarezerwowanie dla nich pierwszeństwa do zabrania głosu w dyskusji. Chodzi o uprzywilejowanych niejako dyskutantów, którzy, jeżeli sobie życzą, to skorzystają w tym miejscu z prawa głosu, a jeżeli chcą później – mogą to, oczywiście, uczynić.

W pierwszej kolejności zapraszam więc do wystąpień, że tak powiem „uprzywilejowanych dyskutantów”, przedstawicieli organów bardzo

znaczących w procedurze tworzenia prawa. Jednocześnie bardzo proszę pozostałych Państwa o zapisywanie się do głosu, na kartkach albo przez podniesienie ręki.

Widzę, że zgłasza się pan profesor Stanisław Gebethner spośród tej pierwszej grupy dyskutantów. Także pan profesor Jerzy Stępień.

Wystąpienia i dyskusja

Prof. dr hab. Stanisław Gebethner

Wiceprzewodniczący Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów

Zabieram głos w imieniu profesora J. Trzcńskiego, przewodniczącego Rady Legislacyjnej. W pełni popieramy konkluzję przedstawioną przez panią profesor S. Wronkowską, która jest członkiem Rady Legislacyjnej. Uważamy, że należy rozważyć – chociaż ja też należę do tych, którzy kiedyś byli przeciwni ustawie o tworzeniu prawa i mam jeszcze wątpliwości – czy taka ustawa nie byłaby potrzebna. Ale trzeba po prostu sprecyzować, co w niej miałyby być, i czy ona jest naprawdę potrzebna – ale nie w kontekście rozwikłania stosunków między obu izbami, tylko szerzej, właśnie z punktu widzenia wszystkich organów, które są zaangażowane w tworzenie prawa.

W Radzie Legislacyjnej niedawno odbyła się dyskusja na podstawie referatu pana profesora Pełczyńskiego, prezentującego, jak to wygląda w Wielkiej Brytanii. Ja też się tym zajmowałem. Byłem też w Irlandii. Jest kilka ważnych i pouczających wniosków wynikających także i z francuskiej praktyki, które sugerują, iż można by usprawnić proces przygotowywania projektów ustaw i cały proces legislacyjny sięgając do wypróbowanych doświadczeń takich właśnie państw, jak Francja, Wielka Brytania czy Irlandia.

W związku z tym nasza propozycja idzie w tym kierunku, aby odbyło się sugerowane przez nas – pani senator Liszcz o tym wie i pan profesor Trzcński też to zaaprobował – spotkanie robocze Rady Legislacyjnej i Komisji Ustawodawstwa Senatu i abyśmy mogli tak na roboczo, sporządzając jakiś protokół o współpracy, zastanowić się nad tym, jak Rada Legislacyjna i Komisja Ustawodawstwa Senatu mogłyby nawet w swoich dotychczasowych uprawnieniach wzmóc i skoncentrować wysiłki w celu usunięcia szeregu wad procesu stanowienia prawa, którego trafnie wady przedstawiła pani profesor S. Wronkowska, jak można by te wady usunąć i opracować pewne rekomendacje co do zmian

regulaminowych funkcjonowania także i aparatu rządowego. Może właśnie wytyczenie kierunków co do treści ustawy o tworzeniu prawa – jeśli byśmy doszli do wniosku, że to jest ten kierunek prac – byłoby pozytywne. Dlatego w imieniu Prezydium Rady Legislacyjnej deklarujemy współpracę z komisją senacką w tej dziedzinie, która jest dzisiaj przedmiotem obrad. Swoje osobiste poglądy przedstawię w dalszej części dyskusji.

Jerzy Stępień

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego

Na początek muszę tylko zrobić pewne zastrzeżenie. Profesorem nie jestem. Ale w związku z zapowiedzią mojego głosu przypomina mi się taka dość zabawna sytuacja. Kiedy w czasie jakiegoś sympozjum naukowego ktoś mnie tytułował profesorem, a ja protestowałem, siedzący obok mnie profesor Michał Kulesza wtrącił: przepraszam, a czy być profesorem to coś wstydliwego?

Tak więc, proszę Państwa, po pierwsze, jeśli chodzi o ustawę o tworzeniu prawa, wydaje mi się, że ona rzeczywiście chyba nie jest możliwa do uchwalenia w takim kształcie, który by przewidywał wszystkie możliwe etapy procesu legislacyjnego, ale to – moim zdaniem – wcale nie oznacza, że nie moglibyśmy się pokusić o napisanie takiego hipotetycznego projektu aktu prawnego, który rzeczywiście opisałby wszystkie po kolei etapy procesu legislacyjnego, a w następnej kolejności o „poszatkovanie” go i rozpisanie na poszczególne akty prawne, właściwe do regulowania tej materii dla danego organu. Weźmy dla przykładu rozporządzenie w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Odnoszą się one tylko do tworzenia projektu aktu normatywnego i to projektu rządowego, więc nawet jeśli będą przyjęte za dobrą monetę przez inne organy państwa, to też mogłyby się odnosić tylko do etapu projektowania prawa. Upowszechnienie niejako samych Zasad techniki nie rozwiązywałoby problemu, choć nieco sytuację by poprawiło. Natomiast stworzenie takiego hipotetycznego aktu, który obejmowałby całą tę procedurę, a w następnej kolejności rozdzielenie go według właściwości poszczególnych organów – wydaje mi się jest rzeczą możliwą. Byłoby to olbrzymie zadanie, bardzo ambitne, może nawet obliczone na jakiś długi okres, ale może warto pomyśleć właśnie o czymś takim. To po pierwsze.

Po drugie (akurat mam ten komfort dzisiaj tutaj występując, że pisałem zdania odrębne od tych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które wąsko pojmowały zakres dopuszczalnych poprawek Senatu) – uważam problem zakresu poprawek senackich za absolutnie podstawowy dla

zdefiniowania wzajemnej relacji pomiędzy izbami, i tym samym dla określenia faktycznej pozycji Senatu. I tutaj taka pierwsza refleksja. Funkcjonując i w parlamencie, i poza parlamentem, i w Trybunale Konstytucyjnym odnoszę takie wrażenie, że najważniejszą rzeczą dla zajęcia stanowiska w tej kwestii jest takie wewnętrzne pierwotne przeświadczenie (swego rodzaju presupozycja) danego kogoś, czy jest za Senatem czy nie. Bardzo często właśnie tego rodzaju, może nawet i nie do końca uświadomiona postawa rzutuje na sposób rozumowania, na sposób argumentowania, uzasadniania i nad tym też trzeba się zastanowić.

Wydaje mi się być niedopuszczalne rozumowanie, że w zależności od tego, czy chcemy, żeby w przyszłości Senat był czy nie, będziemy teraz już tak minimalizowali czy maksymalizowali jego uprawnienia, tak interpretowali prawo, żeby w pewnym momencie ułatwić likwidację Senatu bądź jego zachowanie. Moim zdaniem to jest postawa i uprawnienie absolutnie nieuprawnione.

Rzeczą prawników, rzeczą w szczególności sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest po prostu brać za podstawę to, co jest w tej chwili, a nie przymierzać interpretacji do jakiegoś stanu hipotetycznego, który może nastąpić, a może nie. Przyznam się szczerze, że przypomina mi to trochę takie rozumowanie: państwo mamy teraz, ale wiadomo, że jest to tylko historyczna przypadłość, kiedyś nie będzie państwa, kiedyś ono „obumrze”, więc już dzisiaj zachowujemy się tak, jakby kiedyś tego państwa miało nie być. Wiadomo, że inaczej się to życie publiczne i światowe potoczyło, ale tego rodzaju wątki myślenia znajduję w wielu przypadkach nadal.

I kolejna rzecz. Moim zdaniem, błędne jest w ogóle założenie, że istnieje coś takiego, jak ustawa nowelizowana i nowelizująca. To jest fałszywe założenie po prostu. Nie ma ustawy nowelizującej. Kiedy mamy do czynienia z ustawą? Kiedy ona jest podpisana i ogłoszona, prawda? Kiedy obowiązuje, zaczyna obowiązywać. W tym momencie tekst prawny, odpowiednio uchwalony i podpisany, staje się ustawą rzeczywiście – wchodzi do systemu prawa. Ale stając się jego częścią – paradoksalnie – w tym samym momencie przestaje istnieć jako odrębny byt. Zawsze bowiem mamy do czynienia z jednym aktem ustawowym, w którym znajdują się przepisy obowiązujące od początku i następnie dodawane lub modyfikowane w brzmieniu wprowadzanym w różnych następnych chwilach. Ale zawsze mamy do czynienia z jedną ustawą, niejako z jednym jej tekstem jednolitym, całościową postacią, a czasami z tekstem jednolitym *par excellence*. Czyli podział na ustawę nowelizowaną i nowelizującą jest fałszywy.

Senat ma do czynienia z ustawą nowelizowaną cały czas, natomiast nazwanie nawet i w konstytucji, że ten produkt działania w pierwszym

etapie procesu legislacyjnego (czyli w Sejmie) ustawą – niczego nie rozwiązuje, bo tak naprawdę nie jest to jeszcze ustawa. To jest ustawa w rozumieniu przepisów konstytucji, ale to nie jest obowiązujący akt normatywny. Z ustawą mamy do czynienia dopiero wówczas, kiedy jest w „Dzienniku Ustaw”, na dodatek prawidłowo upublicznionym. Jednym słowem – w rzeczywistości nie ma czegoś takiego jak ustawa nowelizująca, bo nawet jeśli ona zostanie uchwalona, podpisana i należyście ogłoszona, to w tym samym momencie po prostu przestaje istnieć, znika. W rzeczywistości mamy zawsze do czynienia – można by powiedzieć – z tekstem jednolitym, nawet jeśli on nie zostanie właśnie jako akt jednolity ogłoszony. Wydaje mi się, że to jest punkt wyjścia do rozumowania, które ma nam przynieść właściwą odpowiedź.

Nie chcę tutaj zabierać Państwu zbyt dużo czasu, ośmielię się tylko odesłać może do swojego zdania odrębnego w sprawie K 14/02, a w tym miejscu jedynie zwrócić uwagę, że jednak mała konstytucja używała innych pojęć niż konstytucja z 1997 r. w odniesieniu do styku prac legislacyjnych Sejmu i Senatu, a ponieważ – moim zdaniem – całe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w interesującym nas przedmiocie jest budowane na gruncie małej konstytucji, w związku ze zmianą pojęć użytych na gruncie konstytucji z 1997 r., po prostu upada, po prostu nie zachowuje aktualności.

Ustawa nowelizująca jest zawsze jakimś aktem krótkotrwałym, epizodycznym, znikającym w momencie, kiedy się materializuje jako ustawa w pełni tego słowa znaczeniu. I to jest moim zdaniem klucz do wyjścia z pata, w jakim się znaleźliśmy. A jeśli tak – to ustaw nowelizowanej i nowelizującej nie można porównywać; nie można ze sobą porównywać, bo to jest materia nieporównywalna. A kiedy się porównuje jakieś rzeczy z istoty nieporównywalne, to zawsze popełni się błąd. Jeśli na dodatek pewną część, jaką jest właśnie propozycja znowelizowania, nadania innego brzmienia ustawy bierze za całość, to się popełnia błąd *pars pro toto*, jeden z podstawowych i ewidentnych błędów logicznych. I tutaj właśnie z takim błędem logicznym mamy do czynienia.

Pan doktor Orłowski świetnie wypunktował, moim zdaniem, te wszystkie konsekwencje, które wynikają z nadania obu izbom pozycji różnych, poprzez zwrócenie uwagi na istnienie w nowej konstytucji zasad ogólnych – zasady przedstawicielstwa i zasady podziału władz w szczególności. Nie będę tutaj się do tego wątku już odnosił, nie będę starał się go rozbudowywać. Absolutnie się zgadzam właśnie z tym punktem widzenia.

No i na koniec: Pani profesor Wronkowska przedstawiła nam w swoim referacie stan rzeczy, przedstawiła rozpoznanie choroby. Przyznam się szczerze, że brakuje mi trochę elementów diagnozy, nie mówiąc już o terapii. Co możemy zrobić dziś? Bo jak jest źle, to w zasadzie

już wiadomo. Można tu jeszcze dorzucić jednak parę elementów. Od kiedy pracowałem w rządzie, wiem, jak groźna dla ustawodawcy jest praktyka zgłaszania projektów powstających w ministerstwach w formie projektów poselskich, w sytuacji kiedy nie mogą się „przebić” przez Radę Ministrów. Wszyscy się cieszą. Minister, że oszukał swoich kolegów w rządzie, posłowie się cieszą, że nie muszą pracować, a mogą podpisać coś, co wymyślili inni, a oni mogą napisać w sprawozdaniu, ile to zgłosili inicjatyw ustawodawczych i w ten sposób wykazać się przed swoimi wyborcami. To jest po prostu straszliwa choroba i z tym trzeba walczyć w bardzo bezwzględny sposób wszelkimi dostępnymi środkami. W ten sposób trafiają do Sejmu projekty wyjątkowo źle przygotowane.

No i na koniec chciałem tylko jeszcze powiedzieć tak: jeśli Senat ma być izbą refleksji, rozsądku, to na pewno nie powinien przekształcić się w izbę refleksji nad rezultatem trzeciego czytania w Sejmie. Dziękuję.

Maciej Graniecki

Prezes Polskiego Towarzystwa Legislacji

Pragnę podziękować za zaproszenie do dyskusji, do uczestnictwa w tej konferencji. Mam przyjemność reprezentować nie tyle instytucję, co środowisko prawników legislatorów, którzy od kilku już lat skupieni w Polskim Towarzystwie Legislacji usiłują nie tylko dzielić się wzajemnie doświadczeniami z procesu prawotwórczego w naszym kraju, ale również starać się oddziaływać na ten proces, dodawać sobie otuchy – co tu dużo mówić – czasami w trudnych momentach, których jest bardzo wiele.

Chciałbym również podkreślić i wyeksponować istotę oraz wagę tej konferencji dlatego, że to właśnie Senat jako segment władzy ustawodawczej zechciał podjąć się i zainicjować dyskusję o problemach procesu ustawodawczego. Uważam, że jest to bardzo cenne. Ośmielam się sądzić, że i drugi segment władzy ustawodawczej powinien również czasami znaleźć chwilę czasu, a może więcej nawet niż chwilę, na refleksję nad stanowieniem prawa i nad rzeczywistą efektywnością procesu ustawodawczego i prawotwórczego, i to nie tylko okazjonalnie – w ferworze krytycznego zamętu wokół jakiejś ustawy (nie zawsze merytorycznego, ale bardziej politycznego) – ale w sposób bardziej pogłębiony i zdystansowany. Dyskusje takie jak podczas niniejszej konferencji są potrzebne, bowiem osobiście, nie wiem jak Państwo, ale z wielkim bólem odbieram sformułowania w stylu „bubel legislacyjny” w ustach członków władzy ustawodawczej, gdyż w istocie mówią tak właśnie o swojej pracy.

Gdy chodzi o stanowienie prawa, sądzę, że kwintesencję spostrzeżeń w tej mierze zaprezentowała pani profesor Sławomira Wronkowska

i byłoby niestosowne ich powtarzanie – a przyznam się szczerze, że sam na kilku kartkach mam wynotowane podobne, oczywiście nie tak perfekcyjne, uwagi. Mam przyjemność współpracować z panią profesorem, stąd również w pełni podzielam jej oceny i konstatacje.

Pozwolę sobie zwrócić uwagę jeszcze i na taką okoliczność, że jeśli chodzi o procedury tworzenia prawa – na wszystkich szczeblach źródeł prawa – począwszy od konstytucji, a skończywszy na regulaminach obu izb, poprzez ustawę o ogłaszaniu aktów normatywnych, o umowach międzynarodowych po Zasady techniki prawodawczej, mamy do czynienia z doprawdy całkiem koherentnym zespołem norm i zasad, jak tworzyć i pisać dobre prawo. Cały problem polega natomiast na tym, jak korzystać z tego zasobu, który mamy do dyspozycji. Czy go modyfikować, czy bardziej skupiać się na praktyce jego stosowania i wykorzystywania?

Otóż sądzę, że przede wszystkim od dłuższego czasu, być może aż od lat trzynastu czy dwunastu, mamy do czynienia z kwestią braku determinacji i konsekwencji ustawodawcy w korzystaniu z instrumentów tworzenia prawa, z tych procedur, które ma do dyspozycji, a nie potrzeba poszukiwania nowych sposobów i technik konstruowania prawa. Dotyczy to zresztą nie tylko ustawodawcy, ale także innych podmiotów prawodawczych.

Jest to sprawa determinacji oraz pewnego „samoograniczania się”, przez co rozumiem, że prawodawca dostrzega swoją rolę jako kreatora prawa, czyli tego, który ma pewne koncepcje, ma pewne idee i zamierzenia do uregulowania w drodze ustawy czy też aktu normatywnego innej rangi. Drugą stroną tego zagadnienia jest to, że prawodawca kreator nie jest i raczej nie będzie prawodawcą prawnikiem, profesjonalnym prawnikiem. Można użyć porównania, iż prawodawca kroi szatę, zaś prawnik legislator ma za zadanie ją zszyć i odpowiednio udrapować do postaci, dla której jest przeznaczona. Taka jest rzeczywistość, role są w tej mierze podzielone. Oczywiście można mówić i dyskutować o ustawie o tworzeniu prawa. Ja nie chcę się dystansować wobec tego pomysłu, aczkolwiek jestem pełen sceptycyzmu, dlatego że wyczuwam w tym pomysle zamiar tworzenia kolejnych reguł oraz zasad postępowania na poziomie ustawowym, podczas gdy – jak już wspomniałem – one już istnieją, trzeba tylko chcieć z nich konsekwentnie korzystać dla tworzenia dobrego prawa. Być może to naiwne przekonanie, ale jeśli powiemy sobie, że z całą determinacją, „samoograniczając” temperamenty polityczne w profesjonalnym tworzeniu prawa, respektować będziemy obowiązujące reguły, to nie musimy specjalnie wiązać się, szczególnie z kolei, ustawą o tworzeniu prawa. Zwłaszcza że oczyma wyobraźni – może już skrzywionej – widzę sytuację, w której pojawiają się wnioski o nowelizację ustawy o tworzeniu prawa, po to, żeby ułatwić sobie „drogę na skróty” przy stanowieniu prawa.

Pragnę zwrócić uwagę na dwie przesłanki, które towarzyszą, moim zdaniem, również procesowi tworzenia dobrego prawa, a właściwie powinny towarzyszyć. Pierwsza: byłbym zdecydowanie za tym, żeby zinstytucjonalizować ocenę jakości prawa. U nas nie dokonuje się w ogóle ocen jakości prawa, zarówno w odniesieniu do danych rodzajów ustaw, danych regulacji prawnych w określonych dziedzinach, jak i przy okazji nowelizacji ustaw. Istnieje oczywiście obowiązek uzasadniania projektów ustaw lub ich nowelizacji, są procedury nakazujące wskazać w uzasadnieniu skutki społeczne i finansowe projektu, ale to są wymogi w istocie minimalne, choć dobrze, że są. Natomiast nie ma takiego „zwierciadła”, takiej instytucji czy ośrodka badawczego i analitycznego, które mogłyby w sposób w miarę zobiektywizowany – a przez zobiektywizowanie rozumiem, że byłby to ośrodek parlamentarno-rządowy, żeby nie było żadnego „przechyłu”, nikt nikogo – przepraszam – nie oskarżał o to, że jest stronniczy, bo jest po stronie tej lub innej władzy, który mógłby oceniać z pewnej perspektywy czasu, przy stosowaniu fachowych narzędzi, funkcjonowanie prawa i pokazywać prawodawcy, jakie są efekty ekonomiczne, społeczne, finansowe oraz systemowe tego prawa, które zechciał ustanowić.

Takie są tendencje we współczesnym świecie, to nie jest coś nowego. Większość z Państwa na pewno się orientuje, iż w wielu krajach europejskich na to się w tej chwili kładzie nacisk. Na to, żeby dokonywać ewaluacji prawa jako punktu odniesienia dla wszystkich, rządowych i nierządowych oraz tak zwanych prywatnych projektów nowelizacji prawa. Żeby najpierw można się było przejrzeć w owym „zwierciadle” funkcjonowania dotychczasowego prawa, ze względu na jego wszelkie skutki oraz implikacje, głównie ekonomiczne, społeczne i finansowe, a w rezultacie orzec rzeczywistą potrzebę zmian.

Wydaje się, że byłaby to pewna szansa na stosowną refleksję dla każdego projektodawcy ustawy czy innego aktu normatywnego, żeby może po dwakroć zastanowił się, czy w istocie jest to właściwy moment na nowelizację prawa, na zmianę jego rozwiązań. To pozwoliłoby również na „osadzanie się” prawa, na petryfikowanie prawa, jak mówiła pani profesor, jako warunku jego dobrego, być może czasami z ułomnościami, ale jednak funkcjonowania w rozsądnym czasie niezbędnym dla weryfikacji prawa w życiu.

Tu chciałbym podzielić niepokój pani profesor, a wszyscy Państwo sobie z tego znakomicie zdają sprawę – jeżeli w liczbie corocznie uchwalanych ustaw 60 do 70% stanowią nowelizacje, to nie może oznaczać wyłącznie, że prawo jest złe i wymaga permanentnej nowelizacji. Według danych tegorocznych: Sejm uchwalił 158 ustaw, z czego 60 to nowelizacje. Zatem to nie jest sytuacja związana tylko ze złym prawem, ale i naszą niecierpliwością w sferze funkcjonowania i stosowania

prawa. Każdy przypadek nieuregulowany ustawą, który nam się w życiu pojawia, jesteśmy skłonni interpretować i odnosić doń regulację prawną, która jest tylko w danej ustawie, a nie systemowo, nie na zasadzie wykładni, nie korzystając z doktryny, z orzecznictwa, z ogólnych przepisów, z części ogólnych Kodeksu cywilnego czy nawet Karnego itd. Popadamy w kazuistykę, która w połączeniu z łatwością inicjowania procesów prawodawczych i dość instrumentalnym traktowaniem prawa, „nakreca” tworzenie i swoiste doskonalenie aktów normatywnych, nie tylko na poziomie ustawowym.

W tym kontekście jeszcze jedno spostrzeżenie – od dwunastu lat transformujemy system prawa. Otóż powstaje pytanie, czy my skończymy tę transformację, czy będziemy cały czas zmieniali prawo? Czy to nie jest pewnego rodzaju nawyk transformowania? Ja to zapewne przejawiam. Ktoś powie, że teraz przed nami Unia Europejska i problem dostosowywania naszego systemu prawnego do prawa Unii Europejskiej. Słusznie, zgadza się, ale może to jest właśnie ta potrzebna cezura. Może trzeba sobie powiedzieć, że już dokonaliśmy ustrojowej transformacji systemu prawnego w sensie wewnętrznym i teraz działamy tylko w obszarze dostosowywania polskiego prawa do prawa Unii Europejskiej. Bo jeżeli nakładają się te dwa procesy, ich „unijny” wymiar czy kryteria z jednej strony, zaś z drugiej nasza ciągła dążność do doskonalenia prawa w ogóle, poprzez permanentne nowelizacje – to nawet środowisko prawnicze jest już absolutnie zdezorientowane. I środowisko prawnicze, sami prawnicy, nawet najbieglejsi, nie są już w stanie poruszać się w systemie prawa.

Jeśli do tego dolożyć jeszcze, że to prawo – lepsze czy gorsze – ale w takiej masie uchwalane i obowiązujące, ma kilkaset – bez żadnej przesady – kilkaset niewydanych aktów wykonawczych, powstaje pytanie – to jak ono funkcjonuje? Albo te akty wykonawcze są niepotrzebne i cały trud pracy w tej izbie oraz w izbie sejmowej poszedł na marne w skupianiu się nad formułowaniem delegacji ustawowych, wytycznych do ich wydawania etc., bo mimo to ustawa działa, albo też to prawo nie działa lub działa częściowo i ułomnie?

W tym miejscu ośmieliłbym się, ponieważ, jak rozumiem, Wysoki Senat poszukuje kierunków odczytywania swojej roli jako władzy ustawodawczej nie tylko w procesie ustawodawczym rozumianym dosłownie, zaproponować, iżby Senat zechciał przyjąć rolę obserwatora monitorującego proces stosowania i funkcjonowania prawa z punktu widzenia wydawania aktów wykonawczych do ustaw. Kiedyś interesował się tym Sejm, ale to zadanie nie zostało ustabilizowane w jego pracach. Teraz się tym właściwie, oprócz służb rządowych, które to bardzo – jak mi wiadomo – przeżywają i starają się niwelować zaległości, nikt nie interesuje. A problem ten wymaga systemowej analizy co do potrze-

by delegacji ustawowych nadal utrzymywanych w ustawach, skoro one w istocie nie funkcjonują, nie są wykonywane, zaś prawo jakoś funkcjonuje.

Druga kwestia: pozwólcie Państwo, że powiem kilka słów o środowisku samych legislatorów. Osobiście odbieram wszelką krytykę całego systemu tworzenia prawa, którą zresztą czasami dość łatwo się formuluje. To poniekąd zrozumiałe. Sam też niekiedy mam chęć skrytykować pobieżnie bądź dogłębnie jakiś akt normatywny, ale w tym momencie mam świadomość, że właściwie sam siebie krytykuję, skoro uczestniczyłem w procesie stanowienia prawa. I całe środowisko – zapewniam Państwa – ma poczucie winy, jeżeli krytykowane jest prawo, w którego tworzeniu uczestniczy. Trochę się śmiejemy przez łzy, gdy dyskutujemy na przykład o najgorszych aktach normatywnych albo najlepszych. Niedawno dyskutowaliśmy w środowisku Polskiego Towarzystwa Legislacji o wyróżnianiu najlepszych aktów normatywnych, a także o piętnowaniu tych najgorszych. Niektórzy podnosili, że o wiele łatwiej będzie wskazywać te najgorsze. Ale to przecież jest efekt naszej pracy. To my teraz sobie musimy postawić „zwierciadło” i pośmiać się... z siebie. To jest najbardziej gorzkie, ale prawdziwe.

Otóż środowisko jest sfrustrowane i sfrustrowane jest nie dlatego, że ma tyle pracy, bo przywykło już do tego tempa transformacyjnego – jak to ośmieliłem się nazwać – ale po prostu dlatego, że jest traktowane dość instrumentalnie. I tu wracam do już podnoszonej kwestii. Otóż prawodawca nie respektuje w należyтым stopniu, a czasem w ogóle nie dostrzega czynnika profesjonalnego w procesie tworzenia prawa, że legislator nie jest prawnikiem i fachowcem, który „przeszkadza” w tworzeniu prawa, jest nieodzownym pomocnikiem prawodawcy, jego konsultantem; towarzyszy mu, bo umie pisać prawo, formułować akt normatywny. Zaufajmy, że on umie je napisać.

Poziom naszych służb legislacyjnych, zwłaszcza tych uczestniczących w procesie ustawodawczym, jest coraz wyższy. Nie mówię, że jest idealny, ale coraz wyższy. Aplikacja legislacyjna w Kancelarii Premiera obejmuje nie tylko rządowych legislatorów, ale i zatrudnionych w innych podmiotach uczestniczących w procesie ustawodawczym. Studia podyplomowe z zakresu legislacji (całkiem kosztowne) cieszą się ogromnym zainteresowaniem, zwłaszcza młodych prawników. Ludzie po prostu chcą się specjalizować w sztuce tworzenia prawa.

Legislatorzy to coraz liczniejsza i coraz sprawniejsza profesjonalnie grupa zawodowa. Zbyt często wszakże legislator zderza się z pośpiechem prac ustawodawczych, z oczekiwaniem na błyskawiczne konsultacje z zakresu tworzenia prawa, bez głębszego zastanowienia, koniecznego namysłu i spokoju. W końcu zaś, gdy z najlepszą wiedzą i wiarą legislator prezentuje odpowiednie zasady techniki prawodawczej,

wskazuje na reguły pisania prawa, konstruowania normy czy też aktu normatywnego, które są przecież zobiektywizowane, są one przedmiotem, jeśli nie krytyki, to częstokroć polemik, a nawet – gdy legislator konsekwentnie podtrzymuje opinię – po prostu głosowania. Przykład: niedawno w trakcie prac sejmowych nad bardzo ważną i głośną obecnie ustawą przedmiotem głosowania była formuła tytułu ustawy. Legislator wyraził opinię co do poprawności konstrukcji tego tytułu ze względu na Zasady techniki prawodawczej, ale w dyskusji prezentowano inne poglądy, przedstawiciel rządu również wyrażał stanowisko niezgodne z Zasadami techniki prawodawczej – sprawę przegłosowano, wbrew stanowisku legislatora. To może wręcz demobilizować legislatorów w ich pracy, prowadzić do postaw oportunistycznych, skoro kryteria fachowości i podstawowych reguł tworzenia prawa nie są respektowane.

Ale że nie wszystko jest złe, warto zwrócić uwagę na przykład nie tak dawnych prac nad ustawą Kodeks spółek handlowych. Rząd przedłożył projekt tej ustawy Sejmowi z klarowną koncepcją zorganizowania prac na etapie parlamentarnym. Znani byli autorzy projektu ustawy, przygotowano – z ich udziałem – tryb prac nad projektem w komisjach sejmowych, zorganizowano wszechstronne konsultacje z sejmowymi legislatorami, zaś następnie prace toczyły się według przyjętych reguł, chętnie akceptowanych przez posłów, głównie ze świadomością zachowania merytorycznej i legislacyjnej koherentności całej regulacji. Na wszystko był czas, a prace nie trwały dłużej niż kilka miesięcy. Środowisko prawnicze dzisiaj ma różne uwagi do niektórych rozwiązań Kodeksu spółek i to dobrze. Ale z drugiej strony czekamy cierpliwie, aż prawo to „osadzi się” w życiu, w praktyce funkcjonowania i stosowania. Po pewnym, ale rozsądnym, czasie być może będzie przedmiotem prac nowelizacyjnych.

Radziłbym wszystkim dobrze przyjrzeć się temu i takiemu modelowi prac ustawodawczych. Zapewne było takich ustaw więcej. Kodeks spółek handlowych i model pracy nad nim, ułożony wspólnie między rządem i parlamentem w obu izbach, to efekt braku przypadkowych poprawek, rezultat szczególnie roztropnych i świadomych postaw w pracach parlamentarnych, zapewniających, że wynik prac ustawodawczych jest godny uznania. Przykład ten ukazuje, jak ważna jest kwestia determinacji przestrzegania oraz poszanowanie zasad i reguł racjonalnej, profesjonalnej legislacji. I gdybym w takim kontekście miał decydować o potrzebie przyjęcia ustawy o tworzeniu prawa, to jednak byłbym, na co wskazują przykłady dobrej praktyki, za konsekwentnym stosowaniem już obowiązujących reguł dobrej legislacji, aniżeli za ustanawianiem nowych. Wszystko bowiem zależy od ludzi i ich determinacji.

Jeszcze jedna grupa zagadnień. Zastanawiałem się nad tematem dzisiejszej konferencji, nad kompetencjami Senatu w procesie legislacyjnym. Sądzę, że warto rozważyć, jakie zadania mógłby wypełniać Senat jako organ wchodzący w skład władzy ustawodawczej. Ośmielam się wypowiedzieć w tej sprawie, mając na względzie skromne doświadczenia w pracy parlamentarnej, w organizacji procesu ustawodawczego. W mojej ocenie należy skupiać się nie tyle na „konfrontacyjnych” elementach relacji pomiędzy izbami parlamentarnymi, ale starać się poszukiwać dla Senatu takich obszarów zadań, które mógłby wykonywać obok podstawowej funkcji uczestnika procesu uchwalania ustaw. Otóż Senat mógłby dokonać próby zdefiniowania pól, na których działałaby jako izba refleksji prawniczej w sprawach tworzenia i funkcjonowania prawa. O jednej sprawie już wspominałem – to badanie, czy też monitorowanie procesu funkcjonowania stanowionego prawa, zwłaszcza w zakresie wydawania aktów wykonawczych.

Po drugie, należałoby powrócić do koncepcji sejmowo-senackiej komisji konsultacyjnej, która mogłaby w większym stopniu włączać Senat już na etapie prac sejmowych w proces ustawodawczy, w postaci obserwacji działań sejmowych, w pozyskiwanie materiałów eksperckich, swoistego „wchodzenia” w problematykę danej ustawy. Z kolei potem, kiedy ustawa zawisa pomiędzy dwiema izbami, komisja konsultacyjna mogłaby rozważać i rozstrzygać problemy sporne, problemy ewidentnych błędów legislacyjnych o charakterze technicznym, które, proszę wybaczyć, w istocie nie licują z powagą Senatu, gdy są umieszczane w zestawie poprawek do ustawy (np. przecinki, błędy w metryczkach promulgacyjnych, uchybienia czysto redakcyjne, etc.). Wydaje się, że nie stałaby w sprzeczności z konstytucją, dla dobra stanowionego prawa, inna formuła „technicznego” korygowania ustawy aniżeli w drodze poprawek Senatu.

Do innej kategorii problemów, które mogłyby być przedmiotem prac konsultacyjnych pomiędzy izbami, należeć mogą sprawy terminów rozpatrywania poprawek Senatu w Sejmie. Były takie „sporne” przypadki w poprzednich kadencjach. Jak wiadomo, Sejm nie ma ani konstytucyjnego, ani regulaminowego terminu rozpatrzenia uchwały Senatu w sprawie poprawek do ustawy (poza ustawami pilnymi). Powstaje zatem płaszczyzna potrzebnego porozumiewania się, gdy wziąć pod uwagę zadanie udziału obu izb w procesie uchwalania ustaw, w procesie, który jest komplementarny. Warto powrócić do koncepcji komisji konsultacyjnej, zwłaszcza że była ona już przedmiotem pewnych wstępnych prac studialnych, zaś w pierwszej kadencji Senatu miała miejsce obiecująca praktyka w tej mierze.

Kolejna sprawa. Prezes Trybunału Konstytucyjnego od pewnego czasu wysyła wyroki Trybunału do wszystkich podmiotów inicjatywy

ustawodawczej, bez względu na to, czy były one uczestnikami postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, czyli do Prezesa Rady Ministrów, do Marszałka Sejmu i do Marszałka Senatu, wskazując – jeżeli w wyroku stwierdzono niekonstytucyjność ustawy – na potrzebę podjęcia stosownych działań i prac legislacyjnych. Ośmielałbym się proponować Państwu zastanowienie się nad tym, czy nie jest to godna płaszczyzna zainteresowania dla Senatu, czyli monitorowanie skutków wyroków Trybunału, a nawet czasami domaganie się inicjatywy ustawodawczej, a być może wykonywanie jej w płaszczyźnie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Nie ma jak dotąd ośrodka stałej obserwacji skutków orzeczeń Trybunału, obserwacji nie tylko co do potrzeby stosownych działań ustawodawczych, ale i terminów z tym związanych, skutków w sferze systemu prawa, etc. Sądzę, że mogłoby to być interesujące pole aktywności dla Senatu jako izby prawniczej refleksji.

Na zakończenie jeszcze jedna kwestia. Otóż jestem za tym, iżby Zasady techniki prawodawczej były włączone do regulaminów obu izb – albo w postaci wyraźnych odesłań, w nawiązaniu do już pomieszczonych zarówno w regulaminie Sejmu, jak i Senatu, postanowień o charakterze techniczno – legislacyjnym, albo w postaci załączników do regulaminów. Charakter Zasad, jako zespołu reguł technicznych i konstrukcyjnych aktów normatywnych, jest uniwersalny i nie ma większego znaczenia dla autonomii izb parlamentarnych, że ustala je Prezes Rady Ministrów. Jeżeli organ, jakim jest Senat czy Sejm, autonomicznie może regulować swój wewnętrzny system pracy, a także regulować określone prawem obowiązki wobec parlamentu innych podmiotów, może – jak sądzę – sam się zobowiązać do tego, że będzie stosował, dla jednolitości konstrukcyjnej i redakcyjnej stanowionego w państwie prawa, Zasady techniki prawodawczej. Oczywiście wymaga to stosownego porozumienia z Premierem – formuła recepcji Zasad do prac parlamentarnych, w postaci sformalizowanej, pozostaje do ustalenia.

Dziękuję za uwagę.

Kazimierz Nalaskowski

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Pani Przewodnicząca! Szanowni Państwo!

Pragnę nawiązać do wyliczenia dokonanego przez panią profesor Wronkowską, właściwie zupełnego, siedmiu grzechów głównych spotykanych w legislacji. Pragnę powiedzieć, że one się przekładają bardzo konkretnie na stosunek obywateli do prawa, na wszelkie dolegliwości, jakie odczuwa pojedynczy człowiek, żeby nie operować pojęciem „oby-

watel”, bo mamy tutaj także cudzoziemców, bezpaństwowców i wiele innych kategorii osób, które wymagają szczególnej pieczy.

Otóż to, co było podnoszone w dyskusji w sposób niejako autorytatywny, bardzo ważki i cenny, to jednak godzi bezpośrednio w prawa obywatelskie. Bo proszę zauważyć, że opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych i to, co zostało trafnie określone jako niemożność praktycznie stosowania rozwiązań ustawowych, powoduje absolutną dezorientację obywatela. Pewne zahamowania – żeby posłużyć się konkretnym przykładem – w wydaniu przepisów wykonawczych na przykład do prawa budowlanego od razu manifestowały się określonymi perturbacjami firm budowlanych i konsumentów, a tym samym przekładały się i na sytuację gospodarczą, bo tu takie sprzężenie zwrotne zawsze występuje.

Osobiście uważam, że pokładamy daleko idące nadzieje w ustawie o dostępie do informacji publicznej, bo ta ustawa może być pomocniczo wykorzystana do przymuszania danych organów do udostępniania różnych aktów, w tym również prawa miejscowego, aktów o charakterze lokalnym. Może być wykorzystana do poszerzania wiedzy prawniczej, niewątpliwie potrzebnej społeczeństwu, ale która jest coraz trudniejsza do opanowania z uwagi na te przesłanki, do których nawiązywano: wielość aktów, liczne nowelizacje, niestabilność systemu prawa.

Myślę – i tutaj taki jakiś akcent optymistyczny – że bardzo wiele czynią po temu media, że jednak nieporównywalnie więcej jest audycji o charakterze prawnym, o charakterze informacyjnym, nie mówię już o czasopiśmie. Wychodząca „Gazeta Prawna”, jako dziennik, specjalistyczne wydawnictwa, działalność popularyzatorska wielu władz i urzędów w sensie instytucjonalnym wzmaga to, co określamy jako dostęp obywatela do prawa.

Ale, podobnie jak pan minister Graniecki, ja pokładam wielkie nadzieje w działalności Senatu jako właśnie izby zadumy, która ma charakter swoistego hamulca bezpieczeństwa. Wydaje mi się – nie wnikając w to, czy Sejm pracuje bardziej lub mniej udatnie – że możliwość zauważenia pewnych niekorzystnych skutków, jakie niesie dana regulacja, właśnie przez izbę senacką ma kapitalne znaczenie dla wyniku, dla kształtu „produktu prawnego”, dla jego faktycznej wartości dla obywatela, bo to jest ostatnia chwila, kiedy można wyłowić pewne niedoskonałości, które jeszcze po zwrocie aktu do Sejmu parlament może zaprobować. Ja w dużej mierze cieszę się z aktywności senackiej, z aktywności zarówno w sprawach małych, jak i dużych, bo one służą niewątpliwie doskonaleniu aktu prawnego. Na zakończenie jeszcze jedna refleksja natury ogólnej. Jeżeli nie będziemy widzieli odbiorcy prawa, jeżeli nie będziemy mieli świadomości, że za każdym przepisem stoi konkretny człowiek, który musi się zastosować do ustanowionej normy

albo też tę normę zbagatelizuje, to doprowadzimy do sytuacji, w której będzie wręcz zachęta do omijania prawa. I, niestety, obecne nastawienie społeczeństwa, skłonnego aprobować takie stany, w których obywatel w sposób świadomy korzystając z luk w prawie, korzystając z wielości interpretacyjnej, pozyskuje, kosztem innych obywateli, określoną korzyść osobistą, materialną – jest zjawiskiem bardzo groźnym i pochodną złego prawa, którego kształt został tutaj tak precyzyjnie w referacie wstępnym określony. Dziękuję bardzo.

Prof. dr hab. Leszek Leszczyński

Dziekan Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Kierownik Zakładu Teorii Państwa i Prawa

Dziękuję bardzo pani przewodniczącej za zaproszenie na konferencję, jak i za udzielenie głosu, który chciałem skoncentrować na jednym ze skutków złego prawodawstwa oraz na ustawie o tworzeniu prawa.

Chciałem odnieść się przede wszystkim do znakomicie wypunktowanej diagnozy przedstawionej przez panią profesor Wronkowską. Właściwie chciałem dotknąć jednej kwestii, która tam się tylko przemknęła, a jest chyba istotna z punktu widzenia nie tyle odbioru złego prawa, zarówno w kontekście systemu, jak i swojej funkcjonalności, przez człowieka czy przez obywatela, ale przez organy stosowania prawa.

Pani profesor powiedziała, iż może to powodować pewne skutki w zakresie innego oglądu prawa czy też podstaw normatywnych stosowania prawa przez podmioty stosujące prawo. Chciałem to potwierdzić, a może nawet trochę rozwinąć. Może to doprowadzić do pewnego stanu kontestacji ustawodawstwa przez podmioty stosujące prawo. To kontestowanie nie dotyczyłoby elementów politycznych czy aksjologicznych tego ustawodawstwa, co mogło zdarzać się przed rokiem 1989 – mogło, chociaż oczywiście bardzo rzadko się zdarzało (jeśli się zdarzało) – natomiast odnosiłoby się do warstwy technicznej całego systemu prawa, przepisów jako rezultatu procesu prawodawczego.

Myślę, że konsekwencje tego można by podzielić na skutki zwykłe i na skutki nadzwyczajne, zwłaszcza te nadzwyczajne, przy czym te nadzwyczajne byłyby bardzo groźne. Skutkami zwykłymi byłoby na pewno zwiększenie pewnego luzu interpretacyjnego, wiążącego się z odbiorem, z ustalaniem normy i tego wszystkiego, co się wiąże z procesem decyzyjnym, z pewnymi zmianami w zakresie preferencji kolejności reguł wykładni, preferencji pomiędzy szczególnymi regułami wykładni (z pewnością element preferencji wykładni gramatycznej i systemowej musiałby tu ustąpić wykładni celowościowo-funkcjonalnej), co niekoniecznie

prowadziłoby do złych skutków, ale prowadziłoby do pewnego przewartościowania.

Z pewnością także byłyby pewne skutki w zakresie ustaleń walidacyjnych. Myślę, że te spory, które są pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym i NSA co do tego, czy tylko Trybunałowi należy pozostawić kompetencje do orzekania konstytucyjności czy też można nie zastosować przepisu z powodu stwierdzenia jego niezgodności z konstytucją, wynikają właśnie między innymi ze złego stanu ustawodawstwa. To jest jeden ze skutków tego stanu przepisów prawnych i liczby niezgodności z regulacją konstytucyjną.

Ale jest też skutek, który pojawił się w tym referacie i jest bardzo niepokojący. Oto ta kontestacja sądowa ustawodawstwa może polegać na usprawiedliwianiu zachowań adresatów niezgodnych z prawem, niezależnie od tego, czy ta niezgodność z prawem wynika tylko z braku możliwości dobrej orientacji w treści norm, czy ona wynika z tego, że ktoś celowo, intencjonalnie chce wykorzystać po prostu to słabe ustawodawstwo. Sądy są skłonne – tak mi się wydaje, ponieważ od roku mam także okazję stykać się z orzecznictwem wysokiej instancji sądowej – usprawiedliwiać to zachowanie niezgodne z prawem, kładąc to na karb złego ustawodawstwa oraz właśnie braku możliwości znalezienia zupełnie racjonalnych czy rozsądnych reguł.

Pojawia się tu oczywiście pytanie o zakres akceptowanego luzu decyzyjnego, który wiąże się ze stosowaniem prawa, o to, czy nie ma tu pewnego przekroczenia rozsądnej jego skali, ale prawodawca ma tutaj dość ograniczone możliwości oddziaływania na praktykę, zwłaszcza jeśli ta praktyka będzie dość jednolita i jeśli sądy – a mam wrażenie że tak coraz częściej się staje – rzeczywiście na serio potraktują siebie jako trzecią władzę, to znaczy władzę, która jest ulokowana na równi, zgodnie z klasycznym ujęciem doktryny, z dwiema pozostałymi władzami. Oczywiście tutaj nie ma żadnego wskazania terapii, niemniej jest to zauważenie jednej z konsekwencji, z czego chyba należy zdawać sobie sprawę myśląc o tym, do jakiej sytuacji może złe ustawodawstwo doprowadzić.

Druga kwestia, do której się chciałem odnieść, także dotyczy zasygnalizowanego przez panią profesor zagadnienia i poruszonego już tutaj w dyskusji, mianowicie ustawy o tworzeniu prawa. Po części sceptycyzm, myślę, jest tutaj uzasadniony, chociaż sama idea, jeśli miałyby ona polegać na zebraniu rozproszonych reguł dotyczących dobrego ustawodawstwa, może nie jest zła. Operacjonalizacja takiej ustawy byłaby z pewnością jednak trudna, bowiem w sumie jest to ustawa o jakości. Bo zakładam, że byłaby to ustawa o dobrym tworzeniu prawa – a taka jest przynajmniej intencja – czyli byłaby rodzajem ustawy o jakości. Jeśli dobrze sobie przypominam, to była kiedyś w Polsce ustawa, podobno najlepsza na świecie, o jakości i nic z tego nie wynikało.

Problem zatem polegałby na tym, iż jest wiele materii prawodawczych, które nie nadają się do tego, żeby być regulowane w takiej ustawie. Tu się znów przypomina Fullerowskie rozróżnienie pomiędzy ciśnieniem obowiązku i dążeniem do doskonałości. To, co prawem może być wymuszone czy osiągnięte, to jest właśnie osiągnięcie pewnego minimum czy też realizacja tego ciśnienia obowiązku. Natomiast prawo nie jest dobrym instrumentem do tego, żeby osiągać skutecznie dobre cele, bo od tego są inne normy. Tu pewno to ograniczenie przy ewentualnej próbie konstrukcji tej ustawy powinno być brane pod uwagę, bo inaczej to będzie to rzeczywiście jeszcze jedna ustawa, która będzie nowelizowana tak jak każda inna i „samozniweczy” swój cel.

Prawdopodobnie również przy tej ustawie problem polegałby na tym, iż jeśli to będzie ustawa zwykła – a tak w aktualnym systemie źródeł prawa musiałaby być ulokowana – to pojawi się prawdopodobnie praktyka ciągłej jej nowelizacji. Miejsce takiej ustawy jako ewentualnej quasi-organicznej ustawy byłoby z pewnością bardziej skuteczne, jeśli oczywiście taka możliwość by się pojawiła.

Jeszcze jedna, drobna uwaga do tego, o czym mówił pan sędzia Stępień. Mianowicie, jeśli dobrze zrozumiałem wypowiedź o ustawie nowelizującej, pozwolę sobie przynajmniej po części się nie zgodzić. Jest to część ustawy nowelizowanej z punktu widzenia tego, co później dzieje się z treścią tej ustawy. W tym punkcie przyjmuję te argumenty w zasadzie bez dyskusji. Natomiast z punktu widzenia organizacji procesu legislacyjnego, z punktu widzenia pewnego ciągu czynności i dochodzenia do celu, rozpoczynania tych czynności, to jest to jednak odrębny produkt procesu legislacyjnego. W związku z tym niezależnie od tego, czy nazwiemy ją ustawą nowelizującą czy inaczej, jest to, moim zdaniem, odrębny produkt pewnego procesu legislacyjnego, który oczywiście później w treści swojej wtłaczany jest w większą całość. Jako odrębny akt normatywny natomiast może być oceniany według kryteriów dobrego ustawodawstwa. Bardzo dziękuję.

Prof. dr hab. Wojciech Sokolewicz

Instytut Nauk Prawnych PAN

Także ja chciałbym nawiązać do tej pewnej tęsknoty za terapią, której dał przed chwilą wyraz pan sędzia Jerzy Stępień. Zupełnie teoretycznie biorąc, możliwe byłyby w naszym przypadku dwa rodzaje terapii: inwazyjna, za pomocą operacji polegającej na zmianie konstytucji w oczekiwanym kierunku oraz nieinwazyjna, powiedzmy – farmakologiczna, przez odpowiednią stopniową modyfikację przepisów ustaw zwykłych oraz praktyki ich stosowania.

W zaistniałej sytuacji trudno liczyć na zmianę konstytucji. Brak klimatu sprzyjającego zmianie realizującej postulowaną racjonalizację pozycji ustrojowej Senatu, natomiast polegającą na wprowadzeniu parlamentu jednoizbowego, czyli zniesienia Senatu jako instytucji, Senat jest w stanie zablokować nie podejmując wymaganej w art. 235 konstytucji uchwały oznaczającej wszak samolikwidację. Natomiast można i należy moim zdaniem sugerować terapię nieinwazyjną, w której rolę środków leczniczych odegrają nowelizacje niektórych ustaw i korektury praktyki. Sądzę, że można wymienić trzy przynajmniej obszary zmian zmierzających do poprawienia skuteczności udziału Senatu w postępowaniach legislacyjnych.

Pierwszym byłaby modyfikacja w tym względzie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Druga – równie ważnym – poprawa praktyk przyjmowanych w działalności samego Senatu, z czym w najściślejszym związku pozostaje trzeci kierunek, obejmujący zmianę systemu wyborczego Senatu, to znaczy nowelizację w ubiegłym roku uchwalonej – i już czterokrotnie zmienianej – ordynacji wyborczej do izb parlamentarnych w tym zakresie, w jakim ona ten system reguluje.

W sprawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zgłoszono już tutaj w dotychczasowej dyskusji sporo uwag krytycznych. Zgadzam się w pełni z wypowiedzianym postulatem skorygowania antysenackiej, można rzec, linii orzecznictwa Trybunału, którą ja też w swoim czasie firmowałem i przyłożyłem palec do jej współkształtowania. Niekiedy lenistwo nie pozwoliło mi na zgłoszenie zdania odrębnego, zaś wyniki głosowań pozostają tajemnicą sali narad...

Zgodzić się trzeba z poglądem, że poprawki Senatu nie mogą wprowadzać do treści ustawy regulacji materii nie związanych z zakresem przedmiotowym uchwalonej przez Sejm ustawy, ale zakresem szeroko rozumianym jako pewien wycinek stosunków społecznych w danej dziedzinie życia zbiorowego. Nie wolno doprowadzać do uchwalenia ustaw, zwanych za granicą omnibusami, normujących w jednym akcie najprzeróżniejsze sprawy – od Sasa do Lasa. Ale też nie ma uzasadnienia aż tak wąskie rozumienie dopuszczanego zakresu przedmiotowego poprawek Senatu, jak to wynika z całego szeregu orzeczeń Trybunału, argumentowanych przy tym – na mój gust – niekiedy wręcz dziwacznie. Trudno na przykład zgodzić się z argumentem, że poprawki „wystające” poza zakres przedmiotowy – nader wąsko rozumiany – uchwalonej przez Sejm ustawy kolidują z osobnym prawem Senatu do zgłaszania inicjatywy ustawodawczej. Jeśli w danej kwestii konstytucja otwiera przed Senatem dwie możliwości – dwa środki prawne, to wybór jednego z nich powinien należeć do samego Senatu. Inny, jeszcze bardziej osobliwy argument sprowadza się do twierdzenia, że z generalnie podrzędnej w postępowaniu legislacyjnym pozycji Senatu wobec Sejmu wyni-

ka, że także przyznane Senatowi w konstytucji szczególne kompetencje muszą być tłumaczone zacieśniająco. Ja bym powiedział coś wręcz przeciwnego. Skoro sama konstytucja przyznaje mniejsze kompetencje, to te, które przyznaje, należy wyklądać możliwie szeroko.

Cieszę się, że postulując te zmiany widzę na sali panów sędziów Trybunału.

Przechodząc do drugiego tematu. Ocena praktyki Senatu byłaby zapewne nadużyciem gościnności, ale chciałbym przyłączyć się do bardzo kurtuazyjnie przez pana ministra Macieja Granieckiego wyrażonej uwagi, że może nie we wszystkich wypadkach liczne – jak tutaj przypomniano – poprawki Senatu dotyczyły spraw pierwszorzędnej wagi. Zbyt chyba często odnosiły się do spraw redakcyjnych i jako takie, a więc – używając sformułowania księdza Pirożyńskiego – „moralnie obojętne”, łatwo były aprobowane przez Sejm. Dlatego z większym umiarkowaniem skłonny jestem dzielić satysfakcję z osobami cieszącymi się z 85% efektywności poprawek Senatu przedstawianych Sejmowi.

Jeżeli Senat chce wzmocnić swoją ustrojową pozycję, to oceniając ustawy powinien większą uwagę poświęcić zakodowanym w rozpatrywanych ustawach wartościom. Baczyć, aby prawo było nie tylko formalnie poprawne, ale przy tym – teraz będę posługiwał się już największymi skrótami, ryzykując nawet najdalej idące uproszczenia i nieporozumienia – po prostu sprawiedliwe. Żeby prawo było moralne nie tylko w sensie Fullerowskim, ale i potocznym. A w rezultacie chodzi o to, by Senat przyczyniał się do coraz dalej idącego utożsamiania *lex* i *ius*.

Tutaj dochodzimy do trzeciego kierunku ewentualnej reformy. Bówiem dla realizacji postulatu dotyczącego zmian w praktyce działania Senatu trzeba, by skład Senatu odzwierciedlał jakoś potrzeby związane z tą przyszłą, inną i lepszą praktyką... I rzeczywiście sędzę, że należy zmienić ordynację wyborczą, tyle że w akurat przeciwnym kierunku, niż chciałby to uczynić pan doktor Wojciech Orłowski. Przypominam, że on zaproponował, aby wybory do Senatu oprzeć – jak do Sejmu – na zasadzie proporcjonalności, tylko pojmowanej jeszcze bardziej rygorystycznie, bez żadnych korygujących progów i sposobów ustalania wyników. Co by to dało? Ano reprezentację w Senacie dwudziestu czterech czy więcej partii i partyjek kanapowych poprzez skłóconych ze sobą przedstawicieli przejętych misją obrony partykularnych interesów i interesików. A przecież nie o to chodzi. Chcemy widzieć w Senacie więcej kwalifikowanych prawników najwyższej próby, więcej samodzielnie myślących ekspertów, w miarę – jestem ostrożny, więc mówię w miarę – niezależnych od uwarunkowań czysto politycznych.

Być może dzieli mnie z dr. Orłowskim głęboka różnica pokoleniowa. On zabiega o to, co w danych warunkach możliwe, ja o to, co, moim

zdaniem, potrzebne. On nie wierzy, by w obecnych warunkach była możliwa choćby względna i częściowa – o innej nie może być mowy! – depolityzacja Senatu, i pragmatycznie chce tego, co da się osiągnąć. Jesteśmy w przeddzień wyborów samorządowych, więc powiem, że intelektualnie jest to postawa tych, którzy są w Warszawie zwolennikami pani Pitery, ale nie wierząc w jej wybór i nie chcąc „zmarnowania” głosu – idą oddać go na Lecha Kaczyńskiego. To przykład zupełnie neutralny i nie oddający moich preferencji.

Ja natomiast przynależę do pokolenia, któremu nie były całkiem obce postawy – można powiedzieć – konradowskie. Podejmować działania w imię pewnych wyższych racji nawet ze świadomością niewielkich szans na sukces. Dlatego skłaniam się, do czego i innych zachęcam, by poszukiwać form prowadzących do pewnej – powtarzam, względnej – depolityzacji Senatu. Inna rzecz, czy to będzie rozszerzenie na kompetencje merytoryczne kwalifikowania kandydatów na senatorów przez partie polityczne, czy umożliwienie samodzielnego zgłaszania kandydatów przez stowarzyszenia twórcze, to rzecz do dyskusji. Nie jest to przecież utopia.

Weźmy przykład z bardzo doświadczonych, gdy idzie o organizację życia parlamentarnego, Anglików. Kiedyś duża część stronników Partii Pracy opowiadała się za zniesieniem Izby Lordów – o czym znacznie lepiej opowiedziałby Państwu mój przyjaciel profesor Stanisław Gebethner. W tej chwili panuje w tej partii inny, bardziej umiarkowany pogląd, wskazujący na sensowność zróżnicowania trybu powoływania członków Izby Lordów. W 2/3 miałyby składać się z członków pochodzących z proporcjonalnych wyborów organizowanych w ramach poszczególnych prowincji czy regionów (Anglii, Walii, Szkocji i Północnej Irlandii), a w 1/3 z mianowanych niezależnych ekspertów. Chodzi właśnie o to, by byli niezależni i nie musieli poddawać się wpływowi dwóch głównych działających na tamtejszej scenie partii politycznych. Dziękuję za uwagę.

Senator Olga Krzyżanowska

Pani Przewodnicząca! Szanowni Państwo!

Wydaje mi się, że dzisiejsze spotkanie porusza dwa szalenie ważne, ale bardzo różniące się zagadnienia.

Pierwsze zagadnienie to jest to, co ujęła w swoim referacie pani profesor – jakość tworzonego prawa. Według mnie w tej chwili najbardziej palące, jeśli chodzi o polskie życie polityczne i o parlament.

Drugie zagadnienie, dla nas senatorów niesłychanie ważne, bo jest ono potrzebne do porządnego tworzenia prawa, to stosunki między Sejmem i Senatem.

Myślę, że te dwa tematy wymagają pogłębienia. Podczas tej dyskusji nie jesteśmy w stanie, ale trzeba je trochę osobno traktować, bo oba są poważne i wymagają głębokich decyzji.

Chcę krótko powiedzieć o pierwszej sprawie. Mnie się wydaje, że rzeczywiście sposób tworzenia prawa przez polski parlament – to dotyczy zarówno Sejmu, jak Senatu – jest niedobry. Niedobry z kilku powodów. Nie będę powtarzać tego, co pani profesor była uprzejma powiedzieć. To dotyczyło poprzednich kadencji, więc to nie dlatego, że lewica czy prawica, to chodzi o sam sposób działania.

Wydaje mi się, że to, co często ostatnio słyszę, że jako przedstawiciele Senatu chwalimy się, że uchwalamy tak dużo ustaw, dlatego że Sejm uchwała – to nie jest żadnym powodem do chwały. My powinniśmy się chwalić tym, że ustalamy prawo, które jest jasne, czytelne, spójne, nie budzące zasadniczych wątpliwości.

Uważam, że jednym z takich istotnych i zasadniczych problemów poruszonych tutaj w dyskusji jest kwestia przyjmowania ustaw przez Sejm, potem przez Senat bez rozporządzeń wykonawczych. To jest zasadniczy błąd powtarzalny przez różne kadencje. To się nie odnosi tylko do nas w tej chwili. My spokojnie przyjmujemy ustawę i wiemy, że nie ma rozporządzeń wykonawczych i wiemy, że ta ustawa nie nabierze życia. To jest naprawdę robota, powiedzialabym, w pustkę i to źle świadczy o prawodawcach.

Myślę, że to, co powiedziała już pani profesor, ja śmiem tylko powtórzyć, że my mamy troszkę taką filozofię w tej chwili w Polsce przy tworzeniu prawa, że jeśli mamy jakiś problem, to stworzymy nową ustawę, i mamy problem załatwiony. To jest nieprawda. Państwo jako prawnicy doskonale to wiedzą. Stworzenie nowej ustawy niespójnej, bez rozporządzeń wykonawczych jest tylko odsunięciem problemu. Ta ilość między innymi się bierze stąd – ja nie chcę w tej chwili wracać do bardzo istotnego poruszonego tu problemu inicjatyw poselskich, zbierających się piętnastu posłów, którzy przy najlepszej woli nie są w stanie mieć ekspertów, przyjrzeć się temu spokojnie i musi to nabrać biegu. Rzeczywiście, to wymaga bardzo poważnych zmian. Mnie się wydaje, że właśnie tutaj Senat być może w ogromnej części jest zdolny do tego, żeby wypracować pewne główne tematy, co by trzeba było zmienić. Co ewentualnie zmienić w konstytucji. Wiemy, że to jest sprawa niełatwa, ale myśleć o tym można i trzeba być przygotowanym. To, co pani przewodnicząca na początku powiedziała – co ująć w Regulaminie Sejmu, co w Regulaminie Senatu. Tu musi być współdziałanie.

Długie lata byłam w Sejmie – przez pewien czas w prezydium Sejmu – i rzeczywiście z przykrością chcę powiedzieć, że obserwowałam dużo lepszą współpracę Sejmu i Senatu w poprzednich kadencjach niż teraz, chociaż bardzo się kłóciliśmy. Będąc w Sejmie, patrzyłam na problemy

z punktu widzenia Sejmu, ale były spotkania prezydium Sejmu i prezydium Senatu na temat toku legislacji, o czym w tej chwili mówimy. Wydaje mi się, że ich w tej chwili nie ma.

Wydaje mi się, że to, co dzisiaj padło na temat możliwości powołania jakiejś komisji, ciała – można nadać mu jakąś rangę – jest, szczególnie teraz, w tej zaognionej i trudnej sytuacji, niesłuchanie potrzebne.

I ostatnia rzecz, którą tutaj pan doktor był uprzejmy poruszyć, to ważne, istotne problemy praktyczne. Ja nie jestem prawnikiem. Jestem w parlamencie kilka lat, więc mam może takie praktycystyczne spojrzenie. Może nie zawsze tak precyzyjne, ale wydaje mi się, że można np. jaśniej sprecyzować układy między Sejmem i Senatem. Można to zrobić bez zmiany konstytucji, bo to nie jest takie łatwe.

Na koniec odniosę się do tego, co pan profesor był uprzejmy powiedzieć. Nie mam na to recepty, ale rzeczywiście, im mniej Senat będzie polityczny, tym może bardziej się zajmie prawem, a nie załatwianiem tych czy innych interesów politycznych. Obserwowaliśmy to w poprzedniej kadencji, obserwujemy w tej. Nie chcę powiedzieć, że to dotyczy tej czy innej strony. Przepraszam za bardzo osobiste wyznanie, ale ja jestem w pewnym sensie rozzarowana Senatem. Myślałam, że w Senacie mniej będzie ostrości, mniej kłótni i interesów politycznych, a więcej spokojnej dyskusji, jakie prawo tworzymy.

Myślę, że kroki, które podjęła komisja, pójdą w tym kierunku, czego nam wszystkim życzę. Dziękuję bardzo.

Senator Andrzej Jaeschke

Z-ca przewodniczącej Komisji Ustawodawstwa i Praworządności

Nasze dzisiejsze spotkanie mimo bardzo politycznego miejsca, w którym jest przeprowadzane, nie ma politycznego, ale bardziej naukowy charakter. Zawdzięczamy to świetnym referatom wprowadzającym, które niejako nakreśliły obszar intelektualnej refleksji. Również i u mnie referaty, których wysłuchałem z uwagą, nasunęły szereg refleksji.

Z częścią z nich będę chciał się z Państwem podzielić. Zwrócić należy uwagę, że na taką pogłębioną, intelektualną zadumę często nie starcza czasu w bieżącej realizacji konstytucyjnych kompetencji Senatu, kiedy termin goni termin, a jeden projekt ustawodawczy inny.

W pierwszej kolejności chciałem powiedzieć, że w pełni zgadzam się z diagnozą zawartą w referacie pani profesor Wronkowskiej. Nic dodać i nic ująć. Problem swoistej inflacji norm prawnych jest wszakże obecny w świadomości członków Komisji Ustawodawstwa i Praworządności nie od dziś. Kilka miesięcy temu sporo o tym mówiliśmy podczas spotkania z Rzecznikiem Praw Obywatelskich panem profesorem Andrzejem

jem Zollem. Tam właśnie konstatowaliśmy swoistą inflację prawa. Mówiliśmy o zjawisku zalewania normami prawnymi życia społecznego. Problem jest oczywiście poważny, a jego skutki wieloaspektowe. Chciałbym zwrócić uwagę na niektóre.

Po pierwsze, narastający strumień nowych regulacji prawnych każe postawić pytanie o realizację postulatu wystarczającego stopnia znajomości prawa. Jeżeli już nawet wybitni prawnicy (praktycy i teoretycy) nie są w stanie ogarnąć zakresu norm prawnych będących w polu ich zainteresowania, co powiedzieć o obywatelu, który pełni inne role społeczne.

Po drugie, jak pogodzić rzymską jeszcze zasadę, że niezajomość prawa nie usprawiedliwia faktu, iż liczba aktów rangi ustawowej dawno przerosła możliwość percepcji kogokolwiek.

System prawny nie tylko stale obrasta nowymi aktami ustawodawczymi, ale i staje się coraz mniej stabilny. Ileż to razy mówimy tu w Senacie, że opracowywaną ustawę będzie trzeba niedługo nowelizować. I tak się dzieje. Ile już znowelizowaliśmy ustaw, które uchwaliliśmy w ubiegłym roku. A brak stabilności norm prawnych powoduje brak pewności prawnej i spadek szacunku dla prawa, a także dla autorytetu państwa i ciał ustawodawczych, a więc Sejmu i Senatu. Szacunek dla prawa buduje się również przez jego stabilizację, a nie ciągłe zmiany. Cierpi na tym – jak się wydaje – fundamentalna, konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawa...

Po trzecie, mam czasem wrażenie, że jedynym remedium na dostrzegalną nieprzystawalność ustawy do rzeczywistości jest – w opinii władzy wykonawczej – zmiana prawa. Nie większa rzetelność w jego konsekwentnym stosowaniu, ale jego zmiana. Czasem ustawa jeszcze nie okrzepnie w praktyce, jeszcze nie uwidocznią się do końca jej dobre i złe strony (a do tego trzeba czasu), a już ulega nowelizacji.

Wreszcie po czwarte. Również i ustawodawca nie zna do końca tworzonego przez siebie prawa. Mogę podpierając się roczną praktyką w tym zakresie pokusić się o taką konstatację. Inflacja prawa uderza również w gremia ustawodawcze. W ciągu ubiegłego roku przeszło przez Senat z pewnością ponad sto ustaw. Ile z nich znamy? O ilu już zapomnieliśmy? Prawda jest bowiem taka, że dobrze znamy te, które są przedmiotem procedury komisyjnej, te nad którymi pracujemy merytorycznie. A to przecież ułamek tych, nad którymi głosujemy. Tu w większości zdajemy się na wiedzę i rozeznanie koleżanek i kolegów z innych komisji i najczęściej nasz udział w ich uchwalaniu jest mechaniczny. Podczas spotkań z wyborcami często zaś nie jesteśmy w stanie udzielić odpowiedzi na konkretne pytania dotyczące konkretnych ustaw, chyba że pracowaliśmy nad nimi w komisji bądź były one przedmiotem zainteresowania z osobistych względów.

Rodzi to u mnie pytanie, czy jeden z członów trójpodziału władzy – władza ustawodawcza – nie znajduje się dzisiaj na granicy swojej funkcjonalnej wydolności, że konstrukcja tejże władzy tworzona przez XVIII i XIX-wiecznych teoretyków rewolucji mieszczańskiej i politycznych wykonawców tych idei wyczerpuje swe możliwości. Przy tym natłoku, przy tej powodzi aktywności ustawodawczej, wielości podmiotów uprawnionych do inicjatywy w tym zakresie zaczynamy tracić elementarne rozeznanie, co ważne, a co może nieco poczekać. Co jest konieczne, a co jest wynikiem urzędniczego wygodnictwa i rutyny. Co wynika z głębokiego namysłu, a co, na przykład, z nastroju chwili piętnastu posłów.

Wydaje się, że wzrastająca ilość szczegółowych funkcji państwa, cywilizacyjna wręcz potrzeba dokonywania nowych regulacji ustawowych domaga koncentrowania się Senatu na pracy czysto ustawodawczej, i to szybkiej pracy wyspecjalizowanych komisyjnych grup, na granicy nie tyle intelektualnych, co wręcz fizycznych możliwości. Marzy się czasami, aby Senat miał czas być choćby niekiedy miejscem intelektualnej zadumy nie nad tym, co dzisiaj, ale co będzie jutro i pojutrze... Ale nie jest to chyba możliwe.

Oczywiście zadać należy pytanie, czy jest to jakaś szczególna polska przypadłość czy też signum naszych czasów. Odpowiedź nie może być do końca jednoznaczna. Nie mam kompletnej wiedzy na temat sytuacji w parlamentach innych państw w tej materii, choć podejrzewam, że na gruncie Europy kontynentalnej nie jest zapewne inaczej.

Z dużą uwagą wysłuchałem propozycji, aby wychodząc naprzeciw postulatowi wyższej jakości efektów prac ustawodawczych przyznać zdecydowanie większą rolę czynnikom fachowym: prawnikom legislatorom. Przekazywać im – mówiąc obrazowo – materiał wraz z informacją, co (mniej więcej) ma z niego zostać uszyte. Na pierwszy rzut oka koncepcja bardzo atrakcyjna. Jednak po głębszym zastanowieniu rodzi się refleksja. Jak wtedy zdefiniować zasadę suwerenności narodu? Kto w istocie rzeczy ma być emanacją różnych interesów społecznych, gwarantowanych przecież przez system prawny? Czy ten, który został wybrany, jest zidentyfikowany i odpowiada przed wyborcą, czy też grupa prawników legislatorów – nie wybieralnych, a więc i niepodlegających społecznej kontroli i, co więcej, anonimowych dla ogółu? Bądźmy szczerzy. Przecież i dzisiaj wiele naszych projektów nabiera ostatecznych kształtów po rozmowie ze specjalistami. My im wierzymy, choć tak do końca nie mamy przekonania, że schodzą do nas ze swą mądrością z jakiejś odizolowanej wieży z kości słoniowej. Podejrzewamy raczej, że za ich opiniami niekiedy kryją się interesy różnych grup nacisku. Realizując w praktyce proponowaną w trakcie dyskusji koncepcję problem ten stałby się bardziej palący.

W czasie dzisiejszej dyskusji pojawiła się również i inna propozycja. Sformułował ją – jeśli dobrze sobie przypominam – pan profesor Sokolewicz. Sprowadzała się ona do tego, by dokonać swoistej depolityzacji Senatu poprzez przeznaczenie tej izby, a także – jeśli dobrze zrozumiałem wywód pana profesora – jak i Sejmu dla ludzi szczególnych, ogólnie rzecz ujmując intelektualistów. Miałoby to zapewnić swoisty obiektywizm, a więc koncentrację na działalności ustawodawczej wypranej z politycznych odniesień. Myśl pana profesora jest oczywiście nienowa. Funkcjonuje w refleksji intelektualnej od czasów starożytnej Grecji. Przecież już wtedy szukano antidotum na przywary ówczesnej demokracji. Mówiąc trochę żartobliwie, i profesor jest całkiem sprawnym politycznym demagogiem, rześko porusza się w meandrach polityki. I godzi to jakoś z pogłębioną refleksją intelektualną. W dzisiejszym Senacie 1/4 to profesorowie. A polityczny charakter Senatu nie stracił nic z tego właśnie powodu. Ale mówiąc poważnie, przyjęcie tej zasady oznaczać by musiało wprowadzenie jakichś daleko idących cenzusów w realizacji biernego prawa wyborczego. To nie jest do pogodzenia z ideałami demokracji parlamentarnej, przynajmniej w takim zakresie, w jakim pojmujemy ją dzisiaj. To samo dotyczy i Sejmu. Choć tam profesorów jest mniej, ale niektórzy też potrafią pokazać, co potrafią. I nie jest to często powód do zachwytu.

Nie do końca podzielam pogląd pana o wprowadzeniu w wyborach do Senatu zasady jakiejś totalnej proporcjonalności, bez progu zaporowego. Tu opowiadam się za utrzymaniem systemu większościowego. On właśnie wymusza na partiach politycznych budujących listy kandydatów dużą dbałość o poziom kandydatów, o ich kwalifikacje profesjonalne, moralne i intelektualne, wymusza poszukiwanie nie tyle ludzi politycznie w pełni dyspozycyjnych, ile bardziej cieszących się prestiżem we własnym środowisku. Inaczej uzyskanie kilkudziesięciu, w wielu wypadkach powyżej stu tysięcy głosów gwarantujących wybór nie jest po prostu możliwe. Na marginesie tej rozmowy właśnie w mechanizmie selekcji kandydatów na etapie przygotowywania list wyborczych, a nie w systemie wyborczym należy doszukiwać się recept poprawiających w przyszłości społeczny ogląd parlamentu.

W dzisiejszej dyskusji podnoszony jest problem relacji Sejm – Senat w kontekście stanowienia prawa. Gdy podczas wykładu pytają mnie studenci, jaki jest polski system stanowienia prawa, to odpowiadam, że szalenie skomplikowany właśnie po to, by prawo było możliwie jak najlepsze. Ale już nie dodaję, że najlepsze to ono nie jest. Dostrzegam wielokrotnie przypadki swoistej nonszalancji przedstawicieli Sejmu na ich etapie stanowienia prawa. Wynika to z zakorzenionego gdzieś w podświadomości przekonania, że Senat poprawi. Dostrzeże to, czego Sejm nie dopilnuje. Senat stanowi często swoiste alibi dla ustawodaw-

czych niedoróbek Sejmu. A są one czasem irytujące. W ciągu roku Senat zgłosił około tysiąca poprawek. Nie wszystkie miały merytoryczny charakter. Czasem poprawialiśmy interpunkcję, czasem wprowadzaliśmy zasady logiki, a czasem używaliśmy jedynie bardziej jednoznacznych słów. Nie możemy przecież pozostawiać autentycznych lapsusów czy dowodów swoistej legislacyjnej niefrasobliwości.

I wreszcie ostatni kompleks zagadnień. Z uwagą wysłuchałem słów pana sędziego Trybunału Konstytucyjnego Jerzego Stępnia. Podzielał jego stanowisko, że nad spornym zagadnieniem zakresu funkcji ustawodawczej Senatu ciąży przyjęte *à priori* założenie, że Senat jest – lub nie jest – potrzebny w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej. Ja osobiście podzielał sposób rozumowania senatorów Republiki Francuskiej. Gdy zapytałem jednego z nich, po co istnieje Senat w państwie o formie unitarnej, usłyszałem w odpowiedzi, co następuje. Senat jest potrzebny po to, że musi istnieć w państwie druga izba parlamentarna, wybierana według odmiennych zasad, kontrolująca i korygująca ustawodawczą działalność izby niższej. Wszelkie inne wyjaśnienia uważał za zbyteczne.

Dyskutujemy dzisiaj również kwestię zakresu poprawek Senatu. Czy mogą czy też nie mogą przekraczać materii poprawek zgłaszanych w Sejmie. W tej kwestii nie mam jednoznacznego stanowiska, zdaje się, Panie profesorze Grzybowski, na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Ale, między nami mówiąc, dlaczego senator, silny poparciem często kilkuset tysięcy wyborców, nie może zgłaszać poprawek do projektu ustawy, wychodzących poza materię ustawową w sytuacji, gdy projekt ten zgłasza grupa piętnastu posłów, za którymi stoi znacznie mniejsza grupa wyborców? Jeśli mamy serio traktować wolę wyborców, to sytuacja taka nie jest do końca prawidłowa.

Dziękuję bardzo za uwagę.

Prof. dr. hab. Stanisław Gebethner

Zabierając teraz głos już we własnym imieniu, ale także związany z pracami Senatu nad konferencją z okazji osiemdziesięciolecia pierwszego posiedzenia Senatu, która przypadnie w przyszłym miesiącu, dostrzegam nakładanie się pewnych wątków dyskusji, zwłaszcza dotyczących roli Senatu i systemu wyborczego.

Nie chciałbym wypowiadać się w tych sprawach. Zaznaczam tylko, że się nie zgadzam ani z profesorem W. Sokolewiczem, ani z doktorem W. Orłowskim, a przede wszystkim z panem senatorem A. Jaeschke w sprawie większościowego systemu. Chciałbym mu zadać pytanie, czy rzeczywiście akceptuje to – chociaż pochodzi ze zwyczajnego ugrupo-

wania – żeby 34% głosów oddanych na SLD dało 75% mandatów w izbie. Ja tego nie akceptuję. To jest zły system wyborczy. Od samego początku przeciwko niemu występowałem u zarania kształtowania tego systemu wyborczego. Ale na to przyjdzie czas dyskusji.

Chciałem się skupić na problemie roli Sejmu i Senatu w procesie ustawodawczym. W pełni się zgadzam z panem sędzią J. Stępnem w sprawie nieracjonalnej – owej niedającej się wytłumaczyć różnicy pomiędzy ustawą nowelizowaną i nowelizującą. W moim przekonaniu materia ustawy nowelizującej jest materia ustawy nowelizowanej. Sejm przecież może popełnić błąd pomijając coś istotnego w ustawie nowelizowanej.

Druga sprawa. W moim przekonaniu w tym sporze o zakres poprawek Senatu trzeba brać także i elementy polityczne czy merytoryczne. Mogę dać przykłady dwóch przypadków, w których poprawki Senatu do ustawy nowelizującej, która wpływa do Senatu z Sejmu, były rozstrzygane na forum izby drugiej. To dzieje się na forum Senatu, ponieważ zaciętrzewienie spierających się stron w Sejmie nie doprowadziło do osiągnięcia kompromisu. Jednak te poprawki, które wychodzą od Senatu, są absolutnie sprzeczne z tym, co głosi Trybunał Konstytucyjny. Nie będę tutaj donosił na tę ustawę, ale tak było w tej kadencji. Dwa razy, według mojej wiedzy, tak się działo, a wcześniej Senat poprawił ustawę nowelizującą, ponieważ w Sejmie nie doszło do porozumienia. W moim przekonaniu o tym, czy Senat przekroczył swoje uprawnienie, wychodząc poza materię ustawy, powinien rozstrzygać Sejm. Przecież Sejm rozstrzyga o tych poprawkach. I tu mamy określoną gwarancję. Mianowicie jeżeli zostało naruszone to, że konsensus w Sejmie nie został osiągnięty, to jest skarga do Trybunału Konstytucyjnego. I tak to właśnie jest w tych przypadkach, które trafiają do Trybunału Konstytucyjnego.

Ale powiedzmy sobie szczerze, że przecież jest wiele ustaw uchwalanych z poprawkami Senatu, które nie odpowiadają wzorcowi, który określił Trybunał. Tylko nikt tego nie skarżył. A skarżył wtedy, kiedy nie ma tego konsensu. Jak jest konsens, to nie skarży. I tu jest ta rola Trybunału. Ja bym się nie bał sytuacji, że tu jest jakaś chwiejność porządku prawnego.

Jeszcze dwie bardzo krótkie sprawy. Kwestia stosunków między Sejmem a Senatem w procesie ustawodawczym jest pewnym grzechem pierworodnym – tu już o tym była mowa. W 1921 r. i przy „okrągłym stole”, i tak naprawdę właśnie usankcjonowano to w 1997 r., Senat był prowizorycznie „doczepiany”, wobec tego jest on taki „doczepiony” jako nierównoprawna izba. A trzeba było się w 1997 r. zdecydować, że jeśli się utrzymuje drugą izbę, to trzeba zdecydować się na jej równouprawnienie. To dziwna sytuacja, kiedy Sejm i Senat – w zasadzie wybierane

na podstawie tej samej woli elektoratu – choć w innym systemie wyborczym – one powinny być równoprawne. Bo jeżeli są wybierane w różnym czasie czy rotacji jak w Stanach Zjednoczonych, proszę bardzo, wtedy mogą być inne uprawnienia. Ale jeżeli się wybiera je w jednym czasie, jak we Włoszech czy w Rumunii, to muszą być równoprawne, przynajmniej w procesie ustawodawczym.

Popieram wniosek pana ministra Granieckiego, żeby Zasady techniki legislacyjnej były przyjęte jako wytyczna do działania w regulaminach Sejmu i Senatu, tyle tylko, że w istocie rzeczy wtedy by trzeba zmienić w ustawie, która daje podstawę do wydania tych zasad, że te zasady Prezes Rady Ministrów powinien wydawać po zasięgnięciu opinii marszałków obu izb, bo wtedy to ma sens.

Senator Gerard Czaja

Przyznam się szczerze, że jeszcze do tej pory brzmia mi w uszach tony wypowiedzi i wystąpień, jakich byłem świadkiem uczestnicząc jako przedstawiciel Senatu, a ściślej członek Komisji Ustawodawstwa i Praworządności, na konferencji w Moskwie, której tematem były „Aspekty wypełniania konstytucyjnych uprawnień przez izby wyższe”. Jeżeli na ten temat tamtej konferencji nałożymy dzisiejsze rozważania pt. „Kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym”, widzimy zbieżność poruszanych problemów i występujące podobne tematy w różnych krajach, w których funkcjonują izby wyższe parlamentu. Uczestniczący w tej moskiewskiej konferencji senatorowie z różnych krajów mają podobne problemy z procesem legislacyjnym, bez względu na to, czy proces demokratyzacji życia politycznego jest już ugruntowany czy też nie.

Nie będę Państwa zanudzał szczegółami różnych wystąpień, ale na kilka rzeczy pragnąłbym zwrócić uwagę. Padały tam pytania podobne do tych, które pojawiają się i u nas – a mianowicie „być czy nie być” Senatu. Pytania te formułowali senatorowie z różnych krajów – Rosji, Słowenii, Kazachstanu, Austrii, Włoch.

Podobna dyskusja trwa również w innych krajach, a to pytanie, to – czy Senat jest w ogóle potrzebny i jaka jest pozycja Senatu, a szczególnie senatorów, w zależności od sposobu ich powoływania czy wyboru. Nie uzyskano na tak postawione pytanie jednoznacznej odpowiedzi, bowiem rozwiązania występujące w Polsce, gdzie senatorów wybiera się w wyborach bezpośrednich, trudno porównać do Rosji, gdzie senatorowie w większej części są delegatami Federacji, mianowani przez gubernatorów. Podobnie jest w Słowenii, w której na 40 senatorów 28 pochodzi z wyborów bezpośrednich, a pozostała 12 to senatorowie delegowani

jako specjaliści reprezentujący określone regiony. Różna jest więc moc i uprawnienia senatorów w zależności od sposobu ich powoływania.

I po drugie. Z uwagą wysłuchałem wystąpienia pani profesor Wrótkowskiej, bowiem z treści wystąpienia wynika jednoznacznie, że również i my tu w Polsce mamy podobne problemy jak inni. Co zaś się tyczy kompetencyjnej roli Senatu i jakości norm prawnych tworzonych przez tę instytucję, muszę posłużyć się dosyć niecodzienną wypowiedzią jednej z dyskutantek w Moskwie, która reprezentowała Moskiewski Instytut Spraw Międzynarodowych. Otóż przedstawiając diagnozę stanu rzeczy i uwagi dotyczące jakości i metod tworzenia normy prawnej, powiedziała coś, co jest może trochę kobiece, ale bardziej rosyjskie, że każda norma prawna winna mieć jeszcze swoją „duszę”. Chyba coś w tym jest.

Wreszcie po trzecie. Wracając do tematyki dnia dzisiejszego. Podzielał pogląd wyrażony przez pana doktora Orłowskiego, który ma uwagi do naszego Regulaminu Senatu. Byłem członkiem podkomisji, która zajmowała się ostatnio zmianami w Regulaminie Senatu. Otóż w czasie gorących dyskusji prezentowaliśmy podobne poglądy, twierdząc, że regulamin jest zlepkiem pochodzącym z różnych okresów i należałoby pomyśleć o napisaniu całkiem nowego dokumentu. W czasie przerwy w obradach wymieniając uwagi z panią dyrektor Polkowską, doszliśmy do podobnych wniosków.

Ostatnia moja uwaga, a może bardziej pytanie. Mam przed sobą Pański artykuł, tu zwracam się do pana doktora Orłowskiego, w którym wysuwa Pan dosyć ryzykowną tezę, zresztą potwierdzoną we wcześniejszym Pańskim wystąpieniu, dotyczącym trójpodziału władzy, wynikającego z naszej konstytucji, że Trybunał Konstytucyjny jest tak zwanym ustawodawcą negatywnym przejmującym jakoby rolę ustawodawcy. Jak Pan wskazuje, w wyniku kilku orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego można by przypuszczać, że gospodarzem ustawy nie jest Sejm i Senat, lecz Trybunał Konstytucyjny, bowiem to Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga o zgodności z konstytucją poprawki Senatu. Sądzę, że naraził się Pan członkom Trybunału Konstytucyjnego.

Rodzi się więc pytanie – i tu zwracam się również do pana profesora Grzybowskiego – czy rzeczywiście Trybunał Konstytucyjny w wyniku swoich orzeczeń – a przykładem mogą być ostatnie orzeczenia, wywołujące sporo zamieszania w pracach Senatu – czy rzeczywiście Trybunał Konstytucyjny przejmuje rolę ustawodawcy?

Zbigniew Śpiewak
Rządowe Centrum Legislacji

Jednym z wątków naszej dyskusji jest ewentualna ustawa o tworzeniu prawa. Dlatego też chciałbym podzielić się kilkoma spostrzeżeniami opartymi na – pozwolę sobie powiedzieć – wieloletnich doświadczeniach legislacyjnych i praktyce prawotwórczej, z jaką mam do czynienia w instytucji, w której jestem zatrudniony.

Myślę, że podstawową kwestią dla przyszłej ustawy o tworzeniu prawa jest materia tej ustawy. Wydaje się, że jej maksymalny zasięg wyznacza samo pojęcie „tworzenie prawa”, zawierane w jej tytule. Pojęciem tym zwykło się obejmować – obrazowo mówiąc – proces od napisania pierwszej litery projektu aktu prawnego do momentu wydrukowania tego aktu w organie promulgacyjnym. Powstaje jednak pytanie, czy aż tak wielki obszar można ująć w jednej ustawie?

Proces tworzenia prawa zawiera w sobie trzy podstawowe elementy: element merytoryczny, element redakcyjny i element proceduralny.

Element merytoryczny stanowią rozstrzygnięcia, jakie w jakiegokolwiek ustawie mają być zapisane. Są one wypadkową wiedzy fachowej i woli politycznej, implikowaną zakładanym celem regulacji prawnej. W ustawie o tworzeniu prawa tej fazy procesu prawotwórczego nie da się opisać. Nie można wyrazić jej za pomocą przepisów prawnych.

Przejdźmy do drugiego elementu, do redagowania tekstu prawnego, czyli do zapisywania w języku prawnym tych rozstrzygnięć merytorycznych, które mają być zamieszczone w projektowanej ustawie.

Teraz – czym jest redagowanie ustawy? To jest z jednej strony wykorzystywanie gramatyki języka polskiego, z drugiej strony to jest czerpanie z dorobku logiki, a z trzeciej strony to jest stosowanie Zasad techniki prawodawczej. Spośród tych trzech elementów tylko Zasady techniki prawodawczej mogą być umieszczone w ustawie o tworzeniu prawa.

Była tutaj mowa o tym, aby Zasady techniki prawodawczej były załącznikiem do regulaminów Sejmu i Senatu. Spójrzmy, z czego bierze się problem dziś. Zasady techniki prawodawczej, ustalone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów, są mocowane w ustawie o Radzie Ministrów. Stąd, zważywszy podstawę prawną, zważywszy organ prawny, który wydał Zasady, oraz zważywszy niezależność ciał parlamentarnych od władzy wykonawczej, Zasady mogą być adresowane obecnie tylko do sfery administracji rządowej. Gdyby podstawa prawna Zasad była zawarta w ustawie o tworzeniu prawa, wtedy też powstaje pytanie – kto miałby określać te Zasady, aby były one wiążące nie tylko dla administracji rządowej, ale także dla Sejmu i Senatu. Powtarzam, powstaje pytanie – kto te Zasady miałby ustalać, aby wiązały one absolutnie wszystkie organy stanowiące prawo?

Doskonale wiemy, że aktualne Zasady mają prawie 170 paragrafów. Dodając paragrafy wieloustępowe, w sumie jest w nich wyrażonych ponad 200 zasad redagowania tekstów aktów prawnych. Nie wyobrażam sobie, aby wszystkie one były wpisane wprost do ustawy o tworzeniu prawa. A przecież gdyby miał być to akt wiążący dla Sejmu, dla Senatu, dla Prezydenta RP, dla administracji rządowej i dla wszystkich innych organów stanowiących prawo, to aż by się prosiło, by były one co najmniej załącznikami do ustawy o tworzeniu prawa.

Rozpatrując zatem ten element procesu prawotwórczego, jakim jest redagowanie tekstu prawnego, to do ustawy o tworzeniu prawa nadają się tylko Zasady techniki prawodawczej i to raczej w ograniczonym zakresie.

Dla ustawy o tworzeniu prawa pozostaje więc materia mieszcząca się głównie w procedurze legislacyjnej. Ewentualna ustawa o tworzeniu prawa *de facto* byłaby poświęcona zatem przede wszystkim opisaniu pożądanego sposobu procedowania z projektem aktu prawnego. Jej konstrukcja sprowadzałaby się do niczego innego jak do wyjęcia z ustawy o Radzie Ministrów pewnego jej fragmentu i przeniesienia go do ustawy o tworzeniu prawa; wyjęcia z uchwały rządu – Regulaminu Rady Ministrów części przepisów i przeniesienia ich do tej ustawy; wyjęcia z Regulaminu Sejmu i z Regulaminu Senatu kilkunastu postanowień i przeniesienia ich do tej ustawy. Czy jednak taka kompilacja, wobec konstytucyjnej wyłączności regulaminów parlamentarnych i regulaminu rządu, jest w ogóle możliwa?

Oczywiście abstrahuję od aspektów aksjologicznych i teleologicznych. Patrząc tylko na stronę techniczną pisania projektu ustawy o tworzeniu prawa.

Niewątpliwie wspomniane przeniesienie przepisów prawnych mogłoby opierać się na innych wartościach i realizować inne cele niż obecnie, ale nadal byłoby to nic innego niż uregulowanie czegoś, co już dzisiaj jest uregulowane i co mogłoby być jedynie skomasowaniem i udoskonaleniem procedur już istniejących, w granicach tej samej Konstytucji RP.

Poza tym jest jeszcze jedna trudność, jaką dostrzegam. Obawiam się mianowicie, że w niektórych kwestiach w ewentualnej ustawie o tworzeniu prawa wystąpi konieczność interpretacji Konstytucji RP. Mam poważne wątpliwości, czy jeżeli Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się negatywnie o niektórych elementach faktycznie stosowanej procedury legislacyjnej, to czy gdyby teraz w takiej ustawie podjąć próbę semantycznego wyjaśnienia na przykład pojęcia „poprawka” wnoszona przez Senat, to czy Trybunał Konstytucyjny nie powiedziałby, że taka próba interpretowania konstytucyjnego w ustawie zwykłej, nieprzewidzianej przez Konstytucję RP, nie jest akonstytucyjna?

Podobnie mogłaby być potraktowana próba zdefiniowania tego, co możemy uważać za wytyczne treści aktu wykonawczego. O ile w aspekcie zaleceń co do sposobu redagowania projektu ustawy jest to w pełni uzasadnione, o tyle powiedzenie w ustawie, że wytyczne to jest to i to, i tamto, to znów mam wątpliwości co do konstytucyjności takiej regulacji prawnej.

Dziękuję za uwagę i podkreślam, pozwoliłem sobie na te refleksje głównie z punktu widzenia praktyka, który miałby opracować przyzwoity lub – jak kto woli – porządny projekt ustawy o tworzeniu prawa.

Małgorzata Niezgódka-Medek

Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Ja też chciałam się podzielić z Państwem kilkoma refleksjami z, powiedzmy sobie, tej drugiej strony barykady, a więc osoby, która kiedyś zajmowała się tworzeniem prawa, a w tej chwili stosowaniem czy oceną tego prawa będąc sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego. W pełni podzielam uwagi, które przedstawiła pani profesor Wronkowska, jeżeli chodzi o ocenę sytuacji, jaka ma miejsce w tworzeniu prawa. Powiedziałabym, że tutaj największym niebezpieczeństwem, które w tej chwili istnieje, jest nadmiar przepisów w stosunku do możliwości recepcyjnych zarówno obywateli, jak i aparatu państwa. Przy czym zjawiskiem, które się nasiliło w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, kiedy zakończył się pierwszy etap transformacji, ale z kolei zaczął się kolejny etap transformacji polegający na dostosowywaniu systemu prawa do wymogów nowej konstytucji, na harmonizowaniu prawa z prawodawstwem unijnym, tym kolejnym, bardzo niebezpiecznym zjawiskiem jest zalew nowelizacji. Kilkanaście, kilkadziesiąt nowelizacji, przy czym te nowelizacje nie są sobie równe. Można powiedzieć, inna jest szkodliwość zmian, które wprowadza się do jakichś szczególnych ustaw, zawierających przepisy prawa materialnego; inna bardzo wysoka szkodliwość związana jest ze zmianami w aktach o podstawowym znaczeniu dla systemu. Mam tu oczywiście na myśli kodeksy i procedury na przykład takie, jak ordynacja podatkowa czy postępowania egzekucyjne.

Jeżeli zaczyna pojawiać się zjawisko kilkukrotnego w ciągu roku nowelizowania procedur czy dokonywania zasadniczych, fundamentalnych zmian w procedurach co roku, to niezależnie od tego, że obywatele zaczynają być zagubieni, że obsługa prawna obywateli i podmiotów stosujących prawo zaczyna być zagubiona, to również gubi się w tym wszystkim aparat państwa.

Wydaje mi się, że należałoby o tym pamiętać, dlatego że ja nie wierzę na przykład w to, żeby organy podatkowe były w stanie prawidłowo

stosować ordynację podatkową, którą w połowie ubiegłego roku zmieniono zasadniczo, a od stycznia przyszedł rok na te zasadnicze zmiany, które jeszcze roku nie obowiązują, nałoży się kolejna nowelizacja.

Chciałam też zwrócić Państwa uwagę na koszty tego typu operacji. W ogóle problem szacowania kosztów zmian zachodzących w prawie jest u nas bolączką i niewiele pomogło wprowadzenie konstytucyjnego obowiązku przedstawiania kosztów finansowych ustaw, dlatego że ten obowiązek po prostu jest nieegzekwowany. Wystarczyłoby, żeby stosowano tutaj przepisy konstytucji przede wszystkim, ale żeby konsekwentnie stosowano również na poziomie rządu Regulamin Rządu, na poziomie Sejmu – Regulamin Sejmu, na poziomie Senatu – Regulamin Senatu i autentycznie starano się dociekać, jakie są konsekwencje finansowe nowej regulacji i jakie są również konsekwencje społeczno-gospodarcze. Przecież wystarczyłoby nie przyjmować do dalszych prac tych projektów, które takich skutków finansowych czy społecznych nie przedstawiają.

Mówiąc o kosztach tych ciągłych zmian, chciałam zwrócić Państwa uwagę na art. 77 konstytucji, o którym musimy pamiętać, a z którego wynika, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka mu została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. Przecież jeśli my nakładamy jedną nowelizację na kolejną nowelizację, wywołamy na pewno efekt w postaci niezgodnego z prawem działania aparatu państwowego. Ten efekt zostanie oceniony przez sądy, z Trybunałem Konstytucyjnym na czele, a rachunek zostanie wystawiony nam wszystkim, bo przecież my wszyscy składamy się na to, co się ogólnie nazywa budżetem państwa. Jest to więc problem zalewu zmian, które po prostu stają się nieprzyswajalne.

Jeżeli można by było do Państwa senatorów o coś apelować, o coś prosić, to o to, żebyście oceniając legislacyjny dorobek Sejmu w szczególności zwracali uwagę na te zmiany, które naprawdę nie są potrzebne i zastanawiali się w szczególności nad tymi przepisami, które dotyczą zmian w aktach o podstawowym znaczeniu. Bo zmiany w kodeksach, zmiany również w ustawach ustrojowych, dotyczących kompetencji organów władzy państwowej – na przykład Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego – są wprowadzane przy okazji właśnie w tych ustawach, o których tutaj już była mowa, które są zatytułowane ustawa o czymś tam i o zmianach niektórych innych ustaw. I to tak często nawet nie w tym pierwszym pierwotnym projekcie, w stosunku do którego była wykonana inicjatywa ustawodawcza, ale później, na jakimś etapie prac ktoś wpada na pomysł, że może by tak jeszcze gdzieś coś zmienić w jednym czy drugim kodeksie albo w jednej czy drugiej ustawie ustrojowej, oczywiście nie pytając już na tym dalszym etapie prac legislacyjnych zainteresowanych organów, co na ten

temat myślą i czy na przykład są chociażby kadrowo przygotowane do tego, żeby taką zmianę faktycznie wprowadzić w życie. Z tym oczywiście też wiążą się odpowiednie środki finansowe.

Niestety, podzielam zdanie pana profesora Leszczyńskiego, zresztą również sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, że zaczyna się pojawiać coś takiego, jak kontestowanie w stosowaniu prawa. W przypadku sądów znajduje to wyraz z jednej strony w usprawiedliwieniu obywateli, że jeżeli nie przestrzegają niezrozumiałego prawa, sądy dochodzą do wniosku, że jest pewna granica, kiedy nieprzyzwoite byłoby wymaganie od obywatela, żeby stosował się do prawa, którego sędziowie nie rozumieją. A tak, niestety, czasem jest, kiedy się nakłada pięć nowelizacji na określony przepis i naprawdę nie wiadomo stosując reguły poprawnej wykładni, co ustawodawca miał na myśli. To jest jedna strona tego medalu.

Druga strona medalu. Jest tendencja sądów najwyższego szczebla do wchodzenia w kompetencje władzy ustawodawczej. Powiedzmy sobie, jeżeli sąd uważa, że jakieś rozwiązanie jest niesprawiedliwe, niezgodne z systemem wartości, to zamiast stosować prawo, które obowiązuje, zaczyna poszukiwać takiej ścieżki, żeby to prawo uzupełnić. Jeżeli to się udaje w zgodzie z wolą ustawodawcy, to taka wykładnia jest akceptowana, ale często to uzupełnianie ustawodawstwa kończy się po prostu ingerencją ustawodawcy i powtarzaniem jeszcze bardziej kazuistycznego prawa, po to, żeby wiązać sądom ręce. Można by było w prawie podatkowym znaleźć cały szereg przykładów, kiedy sądy wychodziły poza treść prawa, poprawiając regulacje, a z kolei później następowała kontra w postaci zmiany i likwidowania z regulacji rozwiązań, które mogły na przykład wywołać negatywne skutki budżetowe. Dziękuję bardzo, to byłyby najistotniejsze wątki

Jerzy Stępień

Jeszcze tylko bardzo króciutko. Nie ma pana profesora Leszczyńskiego, ale chciałem powiedzieć, że nie traktuję „ustawy nowelizującej” zupełnie jako fantomu, chciałem tylko powiedzieć, że to jest inna rzeczywistość niż ustawa obowiązująca. I w związku z tym, że mamy do czynienia z dwoma różnymi rzeczywistościami, nie można ich porównywać, bo nie można porównywać czegoś, co pochodzi z różnych parafii. Na tym polega – moim zdaniem – podstawowy błąd. To po pierwsze.

Po drugie, chciałem do tego głównego wątku mojego wystąpienia dodać jeszcze takie dwa zdania, mianowicie, co do miejsca Senatu w strukturze organów państwa. Otóż istnienie Senatu na pewno było jakimś elementem sprzeczności systemu wtedy, kiedy konstruowaliśmy Sejm

jako władzę najwyższą. Z natury rzeczy władza najwyższa, tak jak w PRL Sejm, nie mogła być podzielona. Taka władza nie mogła być podzielona z natury rzeczy – jak jest najwyższa, to nie można jej dzielić. Natomiast w sytuacji, kiedy odchodzimy od koncepcji Sejmu jako władzy najwyższej, a zdarza się to bardzo często nawet i wybitnym ekspertom, którzy i dziś jeszcze mówią o Sejmie jako władzy najwyższej, no więc jeśli odchodzimy od tej koncepcji na rzecz władzy podzielonej, to w takim razie nie musimy się bać dalszych wewnętrznych podziałów. Mamy podzieloną władzę sądowniczą na różnego rodzaju instancje sądowe, mamy podzieloną władzę wykonawczą, można co najmniej trzy elementy jej wskazać – prezydent, rząd, samorząd terytorialny. Są jeszcze inne elementy tej władzy wykonawczej i czasami nawet nie wiadomo, co z nimi zrobić, jak je zakwalifikować, ale chyba i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest takim elementem, jak sądzę, władzy wykonawczej. W związku z tym nie musimy się też bać podziału w obrębie władzy ustawodawczej, bo to jest po prostu istota współczesnego państwa – właśnie podział władz, równoważenie się ich, dialog, kompromis, to są przecież wartości wpisane do naszej konstytucji.

Jest jeszcze jeden argument, który dotąd nie pada, a który mnie jako byłego senatora wyjątkowo przekonuje. Jest to, moim zdaniem, kapitalny argument na rzecz istnienia drugiej izby w parlamencie. Otóż nigdy Sejm nie będzie potrafił ocenić rezultatu procesu legislacyjnego na tyle skutecznie, żeby uchronić się od różnego rodzaju błędów, popełnionych w trzecim czytaniu. Niektórzy mówią tak: po co nam druga izba, wystarczy wzmocnić legislacyjne zaplecze Sejmu, po to, żeby po drugim czytaniu, kiedy już ma dojść do tego ostatecznego głosowania w trzecim czytaniu, wszystko było wyjaśnione i należycie zredagowane. Otóż z zasady nie można tego zrobić, dlatego że w drugim czytaniu nie mamy do czynienia z końcowym produktem. Dokonać ewaluacji można właśnie dopiero wówczas, kiedy jest gotowy produkt końcowy. Czyli w gruncie rzeczy prawidłowej oceny dokonać można dopiero właśnie po trzecim czytaniu, kiedy mamy gotowy produkt. Wtedy dopiero widać wszystkie jego braki, luki, sprzeczności itd. I potrzebny jest czas na dostrzeżenie czegoś, czego przed zawarciem wszystkich przepisów w całościowym akcie nie można dostrzec. Dla mnie jest to oczywiste. Wzmocnienie legislacyjne Sejmu niczego tu nie zmieni. Nie ma mechanizmu zmuszenia posła do posłuchania eksperta. Od tego ostatecznego nie można oczekiwać, że zastąpi polityka.

Na koniec jeszcze chciałbym bardzo gorąco zaapelować, czy raczej poprzeć apel pana ministra Macieja Granieckiego, o stworzenie, może właśnie przy Senacie, czegoś w rodzaju „krajowego centrum ewaluacji prawa”. Kiedyś na podobnej, wcześniejszej tego typu, jak dzisiejsza, konferencji prof. Zoll proponował utworzenie Państwowego Centrum

Legislacji. Osobiście sędzę, że jest mało prawdopodobne, ale jest pewne, że w naszym państwie nie ma miejsca, w którym dokonywano by ewaluacji funkcjonującego prawa. Myślę, że w tym duchu właśnie pan minister Graniecki się wypowiadał. Nie wiem, czy w nazwie tej instytucji powinno się znaleźć słowo „ewaluacja”, może coś innego, chociaż czasami, jak się pojawi obcy termin, to tak jakoś poważniej się tę instytucję u nas traktuje. W każdym bądź razie wydaje mi się, że to jest konieczne. Przecież prawo to nie jest ustawa. Prawo dopiero wówczas ujawnia swoją rzeczywistą treść, kiedy się go stosuje w sądzie, gdzieś tam w urzędzie, to jest dopiero prawo. Do tego momentu mamy do czynienia jedynie z suchym przepisem, który jest podstawą konstruowania normy prawnej, ale normę prawną stosuje się dopiero wówczas, kiedy obywatel się spotyka z prawem. A ponad wszelką wątpliwość nie ma rzeczywiście takiego ośrodka w państwie, który by poddawał oglądowi i ocenie tę rzeczywistość, która staje się prawem.

Tutaj przyznam się szczerze, że ostatnio duże wrażenie zrobił na mnie artykuł pana profesora Zirk-Sadowskiego, z wrześniowego numeru „Państwa i Prawa”, który zauważył, że zło tkwi w tym, że w gruncie rzeczy ciągle traktujemy prawo jako rozkaz władzy, który ma być wykonany przez urzędników. Urzędnicy ci, w związku z tym, nie muszą specjalnie myśleć; jest władza, ona wydaje rozkaz, ustawa jest tym rozkazem, reszta ma się do tego jakoś dostosować. Ale naprawdę tak nie jest, bo prawo powstaje dopiero w momencie zastosowania, co poprzedzone jest jego interpretacją. Ale takich myślących interpretatorów prawa musimy dopiero wykształcić – tym bardziej więc trzeba by pomyśleć o takim ośrodku.

I jeszcze tylko drobne wyjaśnienie: sędziowie Trybunału się nie obrażają, kiedy się mówi o nich, że są negatywnym ustawodawcą. Co więcej – sami uważamy, że Trybunał Konstytucyjny jest właśnie takim negatywnym ustawodawcą, ponieważ eliminuje z porządku prawnego niekonstytucyjne przepisy. Ale ponieważ Trybunał nie może wprowadzić do systemu nowego uregulowania – nowego przepisu, może go jedynie usunąć, w związku z tym nazywany jest umownie „negatywnym ustawodawcą”.

Przy tej okazji chciałbym zwrócić uwagę, że w pewnych sytuacjach sprawa się komplikuje, bo Trybunał, nie wiem, czy słusznie, czy nie, ale jest taka praktyka, że w pewnych sytuacjach Trybunał Konstytucyjny mówi: dany akt prawny jest niekonstytucyjny przez to, że nie zawiera jakiegoś elementu, który powinien być w danej ustawie. Bez tego elementu akt jest niekonstytucyjny. I właśnie aby ratować jego konstytucyjność, ten brakujący element jest dopisywany. W tym miejscu nie będę rozwijał tego skomplikowanego wątku. A czasami, i to jest kapitalny, moim zdaniem, argument dla wzmocnienia pozycji Senatu, może

się okazać, że czasami jakaś poprawka Senatu, nawet wykraczająca właśnie poza materię „ustawy nowelizującej”, jest konieczna po to, żeby uratować konstytucyjność całego aktu prawnego. Czyli w pewnych sytuacjach odbieralibyśmy Senatowi wręcz możliwość usunięcia niekonstytucyjności, gdybyśmy ograniczyli jego aktywność do tekstu „ustawy nowelizującej”.

Jeszcze tylko jedna rzecz. Nie ma już pana profesora Sokolewicza, ale w pewnym momencie sam zacząłem się zastanawiać, czy to przypadkiem nie wiek właśnie rzutuje na treść propozycji. Otóż chciałbym zwrócić uwagę, że ostatnio jeden z młodszych teoretyków prawa wyborczego, pan doktor Jan Majchrowski napisał w „Rzeczypospolitej” dokładnie to, co przed chwilą powiedział w tej sali równie młody pan dr Orłowski – to mianowicie, że wybory do Senatu powinny być proporcjonalne, a do Sejmu większościowe. Ale to oczywiście anegdotyczny akcent na koniec. Dziękuję.

Senator Andrzej Jaeschke

Zostałem niejako wywołany do wypowiedzi. A może raczej do odpowiedzi. Uczyłem się z podręczników pana profesora podczas swoich studiów prawniczych. Oczywiście ma Pan rację mówiąc, że system większościowy bywa często niesprawiedliwy dla kandydatów. Ale przecież można pokazać również tego typu albo i bardziej drastyczne przykłady owej niesprawiedliwości w systemie proporcjonalnym. Te wejścia do Sejmu przy pomocy dwustu wyborców i dobrej politycznej lokomotywy. Skutki proporcjonalności wpływające na budowę list na podstawie kryterium dyspozycyjności politycznej. Oczywiście nie da się znaleźć złotego środka.

Myślę, że wypada powtórzyć myśl wielkiego praktyka demokracji parlamentarnej Wintsona Churchilla. Mówił on, że demokracja nie jest najlepszym ustrojem, ale lepszego nikt nie wymyślił. Stąd nasze spory wpisują się w odwieczny dyskurs o demokracji i trwać będą tak długo, jak i ona. Oby jak najdłużej. Dziękuję.

Prof. dr hab. Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz

Dziękuję Wszystkim Państwu za uwagi do mojego z konieczności skrótowego referatu. Chciałabym także sformułować pewną sugestię w sprawie, która była przedmiotem dyskusji, a mianowicie unormowania procesu tworzenia prawa.

Szukając środków poprawy legislacji wraca się ostatnio do dawnej idei ustawy o tworzeniu prawa, łącząc z nią nadzieję na racjonalizację

prac prawodawczych i uwolnienie ich od presji bieżącej polityki. Przypomnieć warto, że pierwsze prace nad ustawą o tworzeniu prawa podjęto w połowie lat siedemdziesiątych, ostatni projekt negatywnie zaopiniowany przez Radę Legislacyjną przygotowano w połowie lat osiemdziesiątych. Prace toczyły się więc w warunkach zasadniczo różnych od dzisiejszych: na gruncie bardzo lakonicznej konstytucji, wobec nierepektowania zasady jawności prawa i braku kontroli jego niekonstytucyjności. Nie przesądzając sprawy wydaje się, że obecnie stan unormowania polskiego procesu tworzenia prawa uznać można za zadowalający. Konstytucja uregulowała system źródeł prawa. Jest nowa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz ustawa o umowach międzynarodowych, są regulaminy obu izb parlamentu i nowe Zasady techniki prawodawczej oraz, co szczególnie doniosłe, sądownictwo konstytucyjne i zasada państwa prawa, która stwarza ogromne możliwości kwestionowania nierzetelnego prawodawstwa. Do regulacji ustawowej pozostawałyby zatem elementy procedury ustawodawczej oraz sprawy metodyki prac legislacyjnych. Te pierwsze jednak są zastrzeżone do unormowania w formie regulaminów Sejmu i Senatu, te drugie trudno unormować w sposób skuteczny, przewidując sankcje za naruszenie wprowadzanych unormowań. Dlatego opowiadałabym się raczej za taktyką małych kroków i za tym, by najpierw obie izby parlamentu zechciały zobowiązać się, by w pracach legislacyjnych respektować Zasady techniki prawodawczej. Byłoby to już istotne samoograniczenie się ustawodawcy, sprzyjające dobrej legislacji i ułatwiające pracę sejmowym i senackim służbom prawnym, które przecież z każdej wersji Zasad od lat korzystają. To, że Zasady zostały wydane w formie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, nie jest, w moim przekonaniu, przeszkodą w realizacji zgłoszonego zamysłu. Merytorycznie są one zbiorem reguł poprawnej legislacji, wypracowanych przez praktykę i naukę prawa. Prezes Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, nakazuje, by reguły te stosowały rządowe służby legislacyjne. Takie samo rozwiązanie może przyjąć każdy organ wyposażony w kompetencje prawodawcze.

Prof. dr hab. Marian Grzybowski

Od początku swojej obecności w Trybunale Konstytucyjnym moja wizja aktywności ustawodawczej Senatu, a w szczególności w zakresie poprawek, niekoniecznie była w całej rozciągłości zbieżna z tym, co określano jako „dotychczasową linię”. Dostrzegalem w tej zmianie, jaką wprowadziła w stosunku do poprzednich uregulowań małej konstytucji nowa konstytucja, pewną szansę nieco innego widzenia, co zresztą wyraziłem w zdaniu odrębnym w sprawie K 14/01. Natomiast cieszy

mnie, bo byliśmy ciekawi tego, już nie tylko ci, którzy tak jak i senator Stępień, teraz sędzia, byli podobnego czy zbieżnego zdania, ale ciekawiło nas zdanie i odbiór tej dyskusji w środowiskach naukowych i w środowisku bezpośrednio zainteresowanym. Brak sprzeciwu występujący w pewnym natężeniu, w pewnej analogii do relacji między Sejmem a Senatem, wręcz sprzeciwu w określonym natężeniu ze strony Sejmu oznacza, że stanowisko Senatu ostaje się. Dzisiejsza konferencja stanowi element utwierdzający nas w przekonaniu, tych chcących nieco modyfikować linię Trybunału, że również mamy pewne szanse na zrozumienie.

Wydaje nam się zresztą, że w niektórych przypadkach stosowanie dotychczasowej interpretacji – to już jest taka uwaga czysto personalna – interpretacji typowo formalnej nie sprostало oczekiwaniom społecznym na wypowiedź merytoryczną co do pewnych uregulowań i być może modyfikacja stanowiska w przedmiocie zakresu poprawki z tymi wszystkimi trudnościami interpretacyjnymi otworzy drogę do bardziej merytorycznych wypowiedzi Trybunału na temat tych aktów prawnych, które były przedmiotem wniosków czy przedmiotem skarg kierowanych do Trybunału.

Co do kwestii ustawodawcy negatywnego, w odpowiedzi na pytanie pana senatora, można powiedzieć, że w gruncie rzeczy z samej konstytucji wynika pewien skutek dla aktów czy przepisów, które okazują się niekonstytucyjne. Efekt wypowiedzi Trybunału jest taki, jak gdyby działał tu negatywny ustawodawca, przynajmniej co do wskazania, w jakim terminie mamy do czynienia z tym działaniem, w cudzysłowie „negatywnego ustawodawcy”. Bo w gruncie rzeczy sama sprzeczność jakiegoś aktu z konstytucją, po pierwsze, nie jest określona w czasie. Nawet powszechne przekonanie o tym, że przepis jest sprzeczny, póki nie następuje wypowiedź Trybunału, która precyzuje zakres i termin, póty jest ogólnym sądem czy powiedzmy „wołaniem duszy”, a nie wypowiedzią ze skutkami prawnymi. W tym znaczeniu Trybunał nie protestuje przeciwko nazwaniu go, w cudzysłowie, „negatywnym ustawodawcą” (jakkolwiek nie może tego powiedzieć wprost, bo byłoby to sprzeczne chociażby z art.10 ust. 2 konstytucji, która nie zna takich pojęć).

Ostatnia uwaga jest taka, że niezależnie od tego, co mówiliśmy tutaj o autonomii i osobności uprawnień Sejmu i Senatu, głosy, które dotyczyły potrzeby nawiązania pewnej współpracy w zakresie tej samej władzy, jaką są, czy jaką sprawują Sejm i Senat, są to takie głosy, które otwierają perspektywę niezależnie od tego, czy ta perspektywa może uzyskać postać zinstytucjonalizowaną i wręcz prowadzić w efekcie do nawet konstytucyjnych przekształceń. Myślę, że nie stoi na przeszkodzie obecne brzmienie konstytucji, by formy współpracy Sejmu i Sena-

tu, z korzyścią zresztą dla obu tych organów i dla jakości ustawodawstwa, były zintensyfikowane.

Chcę powiedzieć, że, w nawiązaniu do wypowiedzi sędziego Stępnia, jestem przekonany o tym, że im więcej konfrontacji stanowisk przed wejściem ustawy w życie, tym większa szansa na wychwycenie jej mierzalnej czy niedoskonałości. „W zapleczu” też o likwidacji Senatu czy marginalizacji roli Senatu w postępowaniu ustawodawczym dostrzegam niebezpieczeństwo, że efektem tego będzie, że szansa tej konfrontacji, która może nastąpić w układzie pomiędzy Sejmem a Senatem (w związku z poprawkami czy z negatywnym stanowiskiem Senatu), zostanie stracona. Nie uważam, że to jest wartość „sama w sobie”. Nie sądzę, że korzystna jest tendencja, która prowadzi do utraty wartości, jaką jest konfrontacja zróżnicowanych stanowisk w obrębie tej samej władzy ustawodawczej, za efekty działania której i Sejm, i Senat ponoszą odpowiedzialność przed Narodem.

Dr Wojciech Orłowski

Dziękuję serdecznie jeszcze raz Pani Przewodniczącej za zaproszenie i ponieważ wiele razy w dyskusji nawiązywano do moich tez, w związku z tym pozwoliłem sobie jeszcze teraz zabrać głos, częściowo odpowiadając na te wątki w dyskusji.

Pierwsza rzecz, najważniejsza w naszej konferencji, to kwestia ustawy o tworzeniu prawa. Ja jako pragmatyk, jak zostałem tutaj nazwany przez profesora Sokolewicza, chciałbym zadać sobie pytanie, czy tworzenie takiej ustawy nie byłoby tym, o czym powiedziała pani sędzia nie tak dawno, czyli procesem pewnego rodzaju inflacji prawa, bo nawiązując do tego, co powiedział pan dziekan Leszczyński – taka ustawa byłaby właściwie ustawą o jakości. Właściwie można powiedzieć, że brak takiej ustawy czy głosu, żeby taka ustawa się pojawiła, to jest też pewna dyskusja o kulturze tworzenia prawa. Wydaje mi się, że opierając się na tych rozwiązaniach prawnych, które już istnieją, na podstawie kwestii, czy można, czy należy zmienić regulamin, pewne rzeczy można by było poprawić.

Nie wydaje mi się, żeby tutaj było tak rzeczywiście ważne, czy Zasady techniki legislacyjnej są przyjęte przez izbę, czy też nie, bo muszę się przyznać, że przez wiele lat miałem zaszczyt pracować w tej instytucji i ile razy przychodziłem do pani dyrektor Polkowskiej, zawsze te Zasady techniki legislacyjnej leżały na biurku, chociaż nic właściwie nie zobowiązywało do ich skrupulatnego przestrzegania.

Ale powracając do tego pomysłu, wydaje mi się, że trzeba by zastanowić się nad trzema pytaniami. Po pierwsze, czy taka ustawa jest po-

trzebna? Po drugie, w jakiej ona miałaby być formie? A w trzeciej kolejności, jaki miałaby mieć zakres przedmiotowy? Wydaje mi się, że tutaj wiele osób wskazywało, że powinna to być ustawa organiczna, ponieważ takiej kategorii w naszej konstytucji nie ma, w związku z tym należałoby rozważyć model ustawy konstytucyjnej. W związku z tym powstałby praktyczny zupełnie problem, czy art. 235 konstytucji daje możliwość uchwalenia poza ustawą zasadniczą innej obowiązującej ustawy konstytucyjnej, skoro ta ustawa jest ustawą pełną. I drugi problem, jak ma się to do zakresu na przykład autonomii regulaminowej parlamentu.

Jeżeli natomiast chodzi o kwestię zakresu, to wydaje mi się, że wiele spraw jest już uregulowanych w formie ustaw, ale dwie rzeczy wydają się jeszcze nieuregulowane. Szkoda, że wyszła pani marszałek Krzyżanowska, ale myślę, że taką kwestią jest problematyka lobbingu parlamentarnego. Może szerzej – lobbingu w ogóle, bo można tutaj mówić i o lobbingu rządowym, i lobbingu parlamentarnym.

Drugą rzeczą to ustawa o pracownikach parlamentarnych. Żeby rzeczywiście legislator miał tę rolę, jaką powinien mieć i żeby mógł być partnerem dla polityków, sądzę, że należałoby rozważyć właśnie kwestię, czy nie objąć przywilejami pracowników parlamentarnych, które obowiązują w Korpusie Służby Cywilnej. Uważam, w imieniu moich byłych kolegów, że taka ustawa jest ze wszech miar potrzebna.

Jeżeli chodzi o tę konferencję, na której miałem zaszczyt być, to uważam, że jedna rzecz wydaje się bardzo cenna, a mianowicie zawsze, i to nie tylko we wskazanych przez pana senatora drugich izbach, jest problem tożsamości izby i wydaje się, że gdyby Senat poszedł właśnie w kierunku, aby być tym ośrodkiem monitorowania, dbania o dobre prawo, to mogłoby być to jedno z dodatkowych uzasadnień jego istnienia.

Proszę Państwa, chciałem powiedzieć, że jestem sam zły na siebie, że w ten wątek swoich wywodów włączyłem problematykę prawa wyborczego. Oczywiście wywołałem i taką reakcję, która pociągnęła szereg wypowiedzi i jednocześnie wydaje się, że była trochę ze szkoda dla głównego kierunku dyskusji. Otóż chciałbym się bronić, bronić swojego stanowiska, że jednak ten mój kierunek myślenia wydaje się warty rozważenia. Po pierwsze to, co chciałem Państwu tutaj na wstępie powiedzieć, że w moim przekonaniu system wyborczy musi być skorelowany z kompetencjami izby. W Polsce mamy obecnie drugą izbę o niewielkich kompetencjach, niewielkim wpływie na proces podejmowania decyzji, natomiast mamy prawo wyborcze prawie że takie jak w Stanach Zjednoczonych, gdzie rzeczywiście bycie senatorem to jest praktycznie pierwszy szczebel do kariery następnego prezydenta Stanów Zjednoczonych. W związku z tym tę myśl trzeba wziąć pod uwagę, myśląc o nowym prawie wyborczym.

Druga rzecz, która mnie utwierdza w przekonaniu, że można by zastanowić się nad zmianą systemu wyborczego, to kwestia późniejszych karier senatorów. Otóż trudno, po pierwsze, powiedzieć, że wielu senatorów zeszyłych kadencji było szczególnie znanych w środowisku wtedy, kiedy ubiegali się o mandat. W związku z tym wydaje mi się, że kwestia poparcia konkretnego kandydata była pochodną wykonania wyboru w wyborach do Sejmu. Właściwie jeżeli ktoś idzie głosować i jest zdecydowany na oddanie głosu na jakąś partię polityczną, to z reguły również potwierdza to wskazaniem kandydatów do Senatu. Czyli ten element personalny, moim zdaniem, zatraca się w momencie, kiedy wybory odbywają się w tym samym czasie.

Teraz kolejna rzecz, która również mnie przekonuje, to to, że senatorowie, którzy zdobyli mandat parlamentarny, w następnej kadencji ubiegają się o mandat poselski i w tym momencie wydaje mi się, że sposób wyboru jest niewspółmierny właśnie do możliwości wywierania wpływu na podejmowanie decyzji. W związku z tym, skoro Senat ma mieć kompetencje dotyczące tworzenia prawa, do prezentacji różnorodnych poglądów społecznych, bardziej słuszne byłoby rozważenie, żeby zmiany ustawodawcze szły w kierunku wyborów proporcjonalnych. Jeżeli byśmy popatrzyli właśnie na te możliwości tworzenia prawa, to sądzę, że w ten sposób ukształtowany Senat byłby dostosowany do tych zrębów kompetencyjnych, które ma.

Bez zmiany konstytucji nie bardzo można by było zrealizować te postulaty, o których mówił pan profesor Sokolewicz, ponieważ jeżeli nawet polityk niezależny dostałby się do Senatu, to jest właściwie jasne, że musi odnaleźć się on na mapie politycznej izby. Żebym już nie wyrażał tylko swoich poglądów, powiem, że jest doskonała książka „Ciała ustawodawcze” Where’a, Amerykanina, który wyraźnie pokazał taką prawidłowość. Wszędzie tam, gdzie są kompetencje, pojawiają się politycy. W związku z tym na przykładzie Senatu irlandzkiego pokazał on, że nawet senat powołany w zupełnie inny sposób niż wybór jest ciałem politycznym.

Dr Marek Dobrowolski

Jestem o tyle w niezręcznej sytuacji, że mój referat dotyczył kwestii historycznych, w związku z tym pozwolę sobie odnieść się także do kwestii bieżących.

Pierwsza drobna uwaga dotyczy ustawy o tworzeniu prawa. Proszę Państwa, jednym z aspektów, to też tu się pojawiało, tworzenia dobrego prawa jest to, aby projekt ustawy, który rząd przygotowuje, był uchwalany niejako integralnie. To znaczy, żeby posłowie, w domyśle posłowie

koalicji, która wspiera rząd, nie zmieniali tego projektu. Tutaj chciałem wskazać na jeden przepis w konstytucji, który, wydaje się, był pewną formą wyjścia w tym kierunku, niemniej jednak w moim przekonaniu wyjściem nieudanym. To jest art.160 konstytucji, może go zacytuje:

„Prezes Rady Ministrów może zwrócić się do Sejmu o wyrażenie Radzie Ministrów votum zaufania. Udzielenie votum zaufania Radzie Ministrów następuje większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.”

Rodzi się pytanie, po co prezes Rady Ministrów miałby zwracać się do Sejmu o votum zaufania? Wydaje mi się, że jedynym racjonalnym uzasadnieniem wprowadzenia tego przepisu jest to, że jest to nieprecyzyjne, jeśli tak można powiedzieć, nawiązanie do rozwiązań, w których to, na przykład we Francji, prezes Rady Ministrów, premier, wiąże fakt udzielenia votum zaufania z poparciem określonej ustawy w niezmiennym brzmieniu. Wtedy przepis ten miałby sens, tyle tylko, że z tego przepisu to nie wynika. W związku z tym pojawia się pytanie, czy nie można byłoby odwołać się do tego przepisu chociażby w ustawie, a być może, nie wiem, trzeba by się głębiej zastanowić, w regulaminie, aby to nieprecyzyjne rozwiązanie doprecyzować. Tu jest kilka różnych kwestii szczegółowych. Trudno powiedzieć, czy to się da zrobić, niemniej jednak byłaby to próba ożywienia tego przepisu, który, wydaje mi się, że w tym brzmieniu będzie martwy. Żaden premier nie zaryzykuje votum nieufności ot tak po prostu sobie. To jest jednak kwestia do tej ustawy o tworzeniu prawa.

Jeżeli chodzi o Senat i relacje między obiema izbami ustawodawczymi, to mam jedną generalną uwagę czy refleksję. Jesteśmy pięć lat po uchwaleniu konstytucji, a w tej dyskusji, chociaż nie było to przedmiotem naszych obrad, pojawiają się takie kwestie, jak ta, czy kadencja Senatu powinna być taka czy inna, czy zmiana składu Senatu powinna być taka, jaka jest, czy rotacyjna, czy okręg jednomandatowy czy nie, czy zasada proporcjonalności czy większości. Taka dyskusja się odbywała, ale wygląda na to, że była niewystarczająca. Powinna się ona odbywać przede wszystkim na etapie tworzenia konstytucji. Nie wspominałem tutaj też o postulacie likwidacji Senatu. Taki postulat pięć lat po uchwaleniu konstytucji musi dawać do myślenia.

Jeżeli chodzi o kwestie szczegółowe dotyczące ustawodawczych kompetencji Senatu. Wydaje mi się, że zasadniczym problemem czy zasadniczą kwestią jest przepis „Sejm uchwała ustawy”, w takim sensie, jakie znaczenie nadał temu przepisowi Trybunał Konstytucyjny. Wydaje mi się, że on ma zasadnicze znaczenie, jeśli nie wyłączne, dla ustalenia zakresu poprawek Senatu, ponieważ szczególnie widać to w świetle ostatnich trzech orzeczeń, kiedy poprawki Senatu w Sejmie przeszły cały proces legislacyjny do trzeciego czytania i na etapie trzeciego czy-

tania zostały odrzucone. Czyli nie można postawić zarzutu tym poprawkom, że były nieprzemyślane i nie przeszły całego procesu legislacyjnego, co się pojawia w uzasadnieniach Trybunału Konstytucyjnego. Jedyną racją uznania ich niekonstytucyjności jest właśnie przepis „Sejm uchwała ustawy” i wydaje mi się, że przepis leży u podstaw podziału na ustawę nowelizowaną i nowelizującą. Jeżeli do Senatu trafiłby projekt ustawy, a nie ustawa, to trudno byłoby mówić na tym etapie procedury legislacyjnej, że istnieje ustawa nowelizująca, co najwyżej można byłoby mówić, że istnieje projekt ustawy nowelizującej. Tak, że ten przepis też dotyczy tego podziału.

Teraz pytanie: przepis obowiązuje, więc musi rodzić pewne skutki normatywne. Czy Trybunał w sposób właściwy ustala te skutki normatywne, czy nie przyznaje temu przepisowi zbyt dużej rangi i zbyt daleko idących konsekwencji z tego przepisu nie wyprowadza?

Chciałem zwrócić uwagę, że nie jest to jedyne rozumienie ustawy w trakcie procedury legislacyjnej, bo trudno mówić, że jest to ustawa, ta, która wychodzi z Sejmu po pierwszym etapie, w tym sensie, że treść tej ustawy jest już ostatecznie ustalona. Trudno mówić, że to jest właśnie w tym sensie uchwalenie ustawy. Uchwalenie ustawy w tym sensie, to znaczy nadanie jej ostatecznej treści, następuje po rozpatrzeniu poprawek Senatu w Sejmie. Proszę Państwa, jest też ślad tego w przepisach. Ten przepis, mówię w tym momencie o art.122 ust.1, tutaj był przywoływany. Ten artykuł został zmieniony w porównaniu do małej konstytucji. Tam była mowa wprost, że ustawę przyjętą przez Sejm i Senat Marszałek Sejmu przekazuje Prezydentowi do podpisu.

Tutaj mamy troszeczkę inną formę, ale sformułowanie jest takie: po zakończeniu postępowania określonego w art.121 Marszałek Sejmu przedstawia itd. Czyli jest tu wskazanie, że w tym momencie kończy się procedura ustawodawcza, a więc faktycznie materialnie dopiero w tym momencie następuje uchwalenie ustawy.

Drugi argument, który pozwala mi stawiać tezę, że w procesie ustawodawczym mamy dwa rozumienia pojęcia „ustawa”, to jest art.121 ust.2, również przywoływany. Ale jeżeli mamy sformułowanie „Senat przyjmuje ustawę” i sformułowanie „Sejm uchwała zmiany do ustawy”, no to cóż to jest innego? To właśnie jest to, że Senat przyjmuje ustawę, a w drugim przypadku Senat przyjmuje ustawę i uchwała zmiany. Nie jest więc tak, że to pojęcie ustawy, w tym sensie, jaki ten przepis nadaje „Sejm uchwała ustawy”, jest jedynym pojęciem ustawy, funkcjonującym na gruncie konstytucji w procedurze ustawodawczej.

Można wypracować, znaleźć, odczytać w konstytucji inne pojęcie ustawy w tym sensie, o jakim tutaj mówię, to znaczy ostatecznego nadania treści ustawie. A skoro tak, to wydaje się, że konsekwencje, jakie Trybunał Konstytucyjny wyprowadza z przepisu „Sejm uchwała ustawy”,

idą za daleko, ponieważ Trybunał tak jakby nie chciał czy nie uwzględnić faktu istnienia tego drugiego rozumienia pojęcia „ustawa”.

Wydaje się, że na podstawie tych dwóch pojęć, podwójnego rozumienia pojęcia „ustawa”, można skonstruować całkowicie inny proces wykładni, który będzie prowadził do szerokiego przyjmowania poprawek. W związku z tym pojawia się problem, która wykładnia jest zasadna – ta Trybunału, czy ta oparta na tej wykładni, którą tutaj zarysowałem. W związku z tym, w moim przekonaniu, należy się odwołać do przepisu art. 10 i z tego przepisu wyprowadzić normę interpretacyjną, która wskaże te wartości, które powinny leżeć u podstaw wyboru określonej wykładni.

W moim przekonaniu, w artykule 10 jest norma interpretacyjna, która każe opowiadać się za szerokim zakresem poprawek, dlatego że wartością konstytucyjną jest to, że mamy system dwuizbowy.

Senator Teresa Liszcz

Szanowni Państwo!

Nie roszczę sobie pretensji do podsumowywania tej bogatej dyskusji. Pozwolę sobie tylko na kilka uwag w nawiązaniu do celów konferencji.

Po pierwsze, nie odnotowałam żadnego głosu, który kwestionowałby potrzebę istnienia w Polsce Senatu. Większość osób zabierających głos na ten temat opowiedziała się za pozostawieniem obu izb ustawodawczych w obecnym układzie jako izb nierównoprawnych (z przeważającą rolą Sejmu). Jedynie prof. Stanisław Gebethner postulował zrównanie ich roli w procesie legislacyjnym, co wymagałoby, oczywiście, zmiany konstytucji.

Przy okazji pojawiły się w dyskusji wątki dotyczące składu Senatu i wyborów do Senatu. Przeważały w nich bliskie mi głosy o potrzebie silniejszego niż dotąd zróżnicowania charakteru i składu osobowego obu izb ustawodawczych. Obecny Senat jest jakby „małym Sejmem”, pochodzącym z jednakowo politycznych wyborów i często z przewagą tej samej opcji politycznej. Aby lepiej pełnić rolę strażnika dobrego prawa oraz czynnika stabilizacji i równowagi, powinien być wybrany według innych zasad, np. w okręgach jednomandatowych przy podwyższonym cenzusie wieku i zastosowaniu cenzusu kwalifikacji. Powinien zostać również – jak słusznie moim zdaniem postuluje prof. Sokolewicz – maksymalnie odpolityczniony, co między innymi oznaczałoby likwidację klubów partyjnych. Warto też rozważyć, czy powinny pokrywać się kadencje obu izb.

Bardzo interesujące i pożyteczne są moim zdaniem te wypowiedzi, które wskazują, jak na gruncie obowiązującej konstytucji Senat mógłby w większym stopniu przyczyniać się do podnoszenia jakości polskiego ustawodawstwa. Chodzi w szczególności o stworzenie przy Senacie ośrodka monitorowania i oceny prawa, który między innymi śledziłby orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i inspirował inicja-

tywy ustawodawcze Senatu mające na celu realizację tych orzeczeń, a także poprawianie prawa, niezależnie od orzeczeń Trybunału.

Lepszej współpracy Sejmu i Senatu w procesie tworzenia prawa sprzyjałoby na pewno, postulowane w jednej z wypowiedzi, powołanie komisji mieszanej, złożonej z przedstawicieli obu izb.

Konferencja nie rozstrzygnęła, oczywiście, bo nie jest to możliwe, wszystkich wątpliwości dotyczących uchwalania przez Senat poprawek do ustaw sejmowych. Sądzę jednak, że uważne przestudiowanie wygłoszonych referatów, zwłaszcza referatu prof. Grzybowskiego i zapisu dyskusji, będzie pomocne przy ich rozstrzygnięciu w praktyce legislacyjnej.

W kolejnej, ważnej szczególnie dla Komisji Ustawodawstwa i Praworządności, kwestii, jaką jest ewentualna inicjatywa uchwalenia ustawy o tworzeniu prawa, nie mam w tym momencie jasnego obrazu. Nie odnotowałam wystąpień, które by zdecydowanie negowały potrzebę uchwalenia takiej ustawy. Zgłoszono natomiast wiele wątpliwości związanych z tą ideą, poczynając od treści art. 112 i 124 konstytucji, które odsyłają w zakresie procedury legislacyjnej do regulaminów Sejmu i Senatu, a nie do ustaw. Kontrowersyjny okazuje się też zakres przedmiotowy takiej ustawy, w szczególności to, czy miałyby ona regulować zasady techniki legislacyjnej czy też uprawnienia organów biorących udział w procesie legislacyjnym. Większość osób zabierających głos na ten temat opowiedziała się za tym drugim ujęciem przedmiotu ustawy. Zwracano też uwagę na to, że ustawa o tworzeniu prawa, jako zwykła ustawa (wobec niewystępowania w naszym systemie źródeł prawa tzw. ustaw organicznych) nie gwarantowałaby stabilności reguł tworzenia prawa. Trudno na gorąco ustosunkować się do tych argumentów. Muszę jednak stwierdzić, że nie zostałam przekonana, iż ustawa o tworzeniu prawa nie jest potrzebna. Żadna ustawa nie jest oczywiście niezmienna, jednakże trudniej jest zmienić ustawę niż regulamin Sejmu czy Senatu, a poza tym ustawa ma większy od nich „posłuch”. Warto przy tym zauważyć, że końcowy etap tworzenia prawa – promulgację udało się, moim zdaniem, całkiem niezłe uregulować w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Na koniec chcę zwrócić uwagę na problem przedstawiony w referacie pani prof. Sławomiry Wronkowskiej, który zrobił tak wielkie wrażenie na wszystkich uczestnikach konferencji, mianowicie na problem opłakanego stanu naszego ustawodawstwa, wynikającego z wielkiej inflacji przepisów, nieustannych nowelizacji ustaw, częstych przypadków uchwalania przepisów sprzecznych ze sobą i trudnych do zrozumienia nawet dla prawników.

Podzielając, z przykrością, tę pesymistyczną ocenę, w jednej kwestii szczegółowej pozwolę sobie nie zgodzić się z panią profesorem. Nie sądę

mianowicie, aby szczególnie ciężkim grzechem ustawodawców w tym zakresie była nowelizacja ustawy w okresie *vacatio legis*. Wydaje mi się, że lepiej przyznać się do błędu i poprawić ustawę, zanim wejdzie w życie, niż dopuścić do obowiązywania złej ustawy. Przede wszystkim jednak ta diagnoza stanu prawa powinna zmobilizować nas wszystkich biorących udział w procesie legislacyjnym, w tym nas senatorów, do uczynienia wszystkiego, co w naszej mocy, aby poprawić jakość prawa.

Pozwolą Państwo, że na tym poprzestaną, aby nie zabierać więcej czasu.

Na zakończenie bardzo gorąco dziękuję Państwu referentom i wszystkim uczestnikom konferencji, która, moim zdaniem, była interesująca i pożyteczna. Chcę również poinformować, iż – jak zapewnił mnie Szef Kancelarii – materiały konferencji, łącznie z zapisem dyskusji, zostaną – po redakcyjnym opracowaniu – opublikowane, a publikacja doręczona wszystkim uczestnikom konferencji, a także członkom prawniczych komisji Sejmu, mimo że nie zaszczyli nas swoją obecnością.

Bardzo dziękuję również Szefowi Kancelarii Senatu Panu Ministrowi Adamowi Witalcowi oraz dyrektorom i pracownikom Kancelarii Senatu za pomoc w zorganizowaniu konferencji.