Dr Ryszard Piotrowski
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

27 lutego 2008 r.

Opinia w sprawie trybu uchwalania przez Senat ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 1 i 2 Konstytucji).

1. Czy Senat może uchwalić taką ustawę wyłącznie po jej uchwaleniu przez Sejm ?

Przedmiotowa ustawa jest ustawą w rozumieniu tego pojęcia przyjętym w Konstytucji, co zasadniczo oznacza, że w zakresie w Konstytucji nieuregulowanym należy stosować w tym przypadku konstytucyjne reguły odnoszące się do ustaw, chyba że wyklucza to sama Konstytucja. Podobnie jak w przypadku zmiany Konstytucji mamy tu do czynienia z samoistną procedura prawotwórczą[1] wyodrębnioną z postępowania ustawodawczego, ale powiązaną z tym postępowaniem funkcjonalnie i koncepcyjnie.

Projekt ustawy jest przedkładany w myśl art. 118 ust. 3 Konstytucji Sejmowi, a zatem Marszałkowi Sejmu. Brak przesłanek konstytucyjnych

[1] Tak W. Sokolewicz: Uwagi do art. 235, w: L. Garlicki: Konstytucja RP. Komentarz, t. II, Warszawa 2001, s. 68.

do odmiennego postępowania w tym przypadku. Uchwała Sejmu o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji w drodze ustawy, stanowi przesłankę wszczęcia postępowania ustawodawczego.

W doktrynie wyrażono pogląd, że wykonanie inicjatywy ustawodawczej w tym przypadku należy do Rady Ministrów, ze względu na jej właściwość w stosunkach międzynarodowych i w zakresie spraw europejskich[2]. Jednakże moim zdaniem Konstytucja nie ogranicza możliwości działania w tej materii pozostałych podmiotów mających prawo inicjatywy ustawodawczej, a zatem podmioty (także Senat) te mają prawo do wniesienia stosownego projektu[3]. W każdym razie postępowanie ustawodawcze musi się zaczynać w Sejmie[4], choć w tym konkretnym postępowaniu obie Izby są jak wiadomo równoprawne.

Dopiero po uchwaleniu ustawy przez Sejm wymaganą konstytucyjnie większością Marszałek Sejmu przekazuje ją Marszałkowi Senatu i zaczyna się postępowanie ustawodawcze w Senacie.

A zatem Senat może uchwalić przedmiotową ustawę dopiero po jej uchwaleniu przez Sejm.

2. Jaki powinien być sposób postępowania organów Senatu w trakcie rozpatrywania ustawy oraz po jej uchwaleniu przez Senat ?

[2] Por. przykładowo M. Kruk: Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP, Przegląd Sejmowy, nr 2/1998, s. 23.
[3] Tak zwłaszcza K. Wojtyczek: Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym, Kraków 2007, s. 229.
[4] Tak L. Garlicki: Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja, wybory, parlament, Warszawa 2000, s. 59.

W postępowaniu dotyczącym uchwalenia ustawy, o której mowa, obie Izby są równouprawnione.

Jednakże Konstytucja nie określa terminu, w którym Senat powinien się ustosunkować do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm, co oznacza, że brak uchwalenia ustawy do końca kadencji spowoduje zamknięcie postępowania wskutek działania zasady dyskontynuacji[5].

Senat może jedynie uchwalić tekst przekazanej mu ustawy, albo go odrzucić, co jest równoznaczne z brakiem zgody na ratyfikację. Sejm nie może w tym przypadku uchwalić ustawy wbrew stanowisku Senatu.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że szczególny charakter procedury uchwalania przedmiotowej ustawy wyraża się w kwalifikowanej większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (i odpowiednio: senatorów) wymaganych dla uchwalenia tej ustawy przez Sejm i przez Senat. Odrębność tego trybu polega - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - także na tym, że obydwie izby parlamentu są przy uchwalaniu tego typu ustawy równoprawne, bowiem bez zgody którejkolwiek z izb nie ma możliwości uchwalenia ustawy. Oznacza to więc, że nie mają w takim przypadku zastosowania przepisy art. 121 Konstytucji określające kompetencje Senatu w procesie uchwalania ustaw i trybu rozpatrywania przez Sejm uchwał Senatu dotyczących ustaw uchwalonych przez Sejm[6]. A zatem Senat nie ma możliwości prawnych zgłaszania poprawek do przekazanej przez Sejm ustawy, o której mowa. Może przyjąć - lub nie - tekst uchwalony przez Sejm[7].

Nieco inaczej - jak można sądzić - rozumie stanowisko Trybunału Konstytucyjnego K. Wojtyczek stwierdzając, że skoro art. 90 wyłącza stosowanie art. 121 Konstytucji, to ustawa zasadnicza "nie reguluje zatem

[5] Tak L. Garlicki: ibidem.
[6] Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 11/03.

sytuacji, w której Senat wprowadza poprawki do" przedmiotowej ustawy, co sprawia, że takie poprawki mogłyby zostać wprowadzone, a zatem "jedynym rozwiązanie w takiej sytuacji byłoby przyjęcie systemu <żeglowania> ustawy między Izbami aż do czasu uchwalenia ustawy przez obie Izby w identycznym brzmieniu i wymaganą większością"[8]. Przeciw tej argumentacji przemawia jednak ustawa zasadnicza, gdyż - moim zdaniem - reguluje ona sytuację ewentualnego wprowadzenia poprawek przez Senat w art. 7, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zatem nie można domniemywać istnienia kompetencji Senatu do zgłaszania poprawek oraz możliwości "żeglowania" ustawy między Izbami do czasu uzgodnienia tekstu. Tego rodzaju procedura powinna być ustanowiona w Konstytucji, by mogła znaleźć zastosowanie.

Do postępowania z przedmiotową ustawą w Senacie należy stosować postanowienia regulaminu Senatu odnoszące się do procedury ustawodawczej, w tym zwłaszcza do postępowania w sprawie ustaw uchwalonych przez Sejm, jednakże z uwzględnieniem konsekwencji wynikających z konstytucyjnie unormowanej specyfiki tej ustawy. Oznacza to, że przekazaną przez Sejm ustawę Marszałek Senatu kieruje do właściwej komisji - ewentualnie do komisji nadzwyczajnej - mającej przygotować sprawozdanie zawierające konkluzję w sprawie uchwalenia ustawy. Uchwalenie ustawy następuje większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Uchwaloną przez Senat ustawę Marszałek Senatu przekazuje Marszałkowi Sejmu w celu przedstawienia Prezydentowi RP do podpisu. Za przyjęciem tego rodzaju rozwiązania przemawia jego stosowanie w przypadku postępowania w sprawie zmiany Konstytucji, gdzie także mamy do

[7] Tak L. Garlicki: ibidem.
[8] Tak K. Wojtyczek: op. cit., s. 230.

czynienia z równoprawnością Izb oraz względy praktyczne. Brak wymaganej większości w Senacie powoduje zakończenie postępowania ustawodawczego. Senat nie bierze udziału w ponownym rozpatrywaniu ustawy przez Sejm w przypadku jej zawetowania przez Prezydenta RP.

Jednakże uznanie zgłaszania poprawek do tego rodzaju ustawy przez Senat za bezprzedmiotowe prowadziłoby w istocie do zróżnicowania uprawnień Izb w tym postępowaniu, jeżeli przyjąć, że poprawki mogą być zgłaszane w sejmowym stadium prac nad tą ustawą. W doktrynie znalazł wyraz pogląd, zgodnie z którym poprawki zgłaszane w Sejmie mogą dotyczyć jedynie tekstu ustawy, nie zaś umowy[9]. Wyrażono również opinię, że Sejm w ogóle nie może zgłaszać poprawek wobec specyfiki unormowania[10], a także pogląd, w myśl którego parlament ma prawo samodzielnie formułować treść wyrażonej zgody (odsunąć w czasie wejście w życie ustawy, uzależnić zgodę od złożenia oświadczeń interpretacyjnych)[11].

Zróżnicowanie uprawnień Izb także w tym postępowaniu można uzasadnić wskazując na szczególną rolę Sejmu procesie ustawodawczym[12], co jednak może budzić wątpliwości z punktu widzenia interpretacji art. 10 Konstytucji, w myśl którego władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat[13].

Wydaje się, że rozwiązaniu problemu bardziej pogłębionego udziału Senatu w pracach nad przedmiotową ustawą mogłoby - w ograniczonym zakresie - służyć przygotowanie przez Senat inicjatywy ustawodawczej dotyczącej wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 Konstytucji. W projekcie

[9] Tak w szczególności K. Wójtowicz: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej, w: E. Popławska, red.: Konstytucja dla rozszerzającej się Europy, Warszawa 2000, s. 167.
[10] Tak R. Mojak: Konstytucyjne podstawy integracji Polski z Unią Europejską, w: T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski: Konstytucyjny ustrój państwa, Lublin 2000, s. 179.
[11] Tak K. Wojtyczek: ibidem.
[12] Por. L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2007, s. 234.
[13] Por. zdanie odrębne M. Safjana do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 25/98.

odpowiedniej ustawy mogłyby znaleźć się te treści, które Senat chciałby ewentualnie zawrzeć w poprawkach do ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację, a których zgłoszenie wydaje się bezprzedmiotowe w obowiązującym stanie prawnym. Sejm procedowałby zatem na przykład nad projektem rządowym i projektem senackim. Punkt widzenia Senatu mógłby nie zostać uwzględniony, co mogłoby jednak spowodować brak większości wymaganej do uchwalenia ustawy przez Senat po jej przekazaniu przez Sejm.

Dr Ryszard Piotrowski
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

17 marca 2008 r.

Opinia uzupełniająca w sprawie trybu rozpatrywania przez Senat ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP.

1. Czy dopuszczalne byłoby zaproponowanie przez komisję lub zgłoszenie przez senatora w dyskusji na posiedzeniu Senatu wniosku o odrzucenie takiej ustawy, czy dopuszczalne byłoby podjęcie przez Senat zwykłą większością głosów uchwały o odrzuceniu takiej ustawy ?

W myśl art. 90 ust. 2 Konstytucji RP Senat uchwala przedmiotową ustawę, podczas gdy w postępowaniu ustawodawczym, o którym mowa w art. 121 Konstytucji Senat podejmuje uchwały w przedmiocie przyjęcia przekazanej przez Sejm ustawy bez znian, uchwalenia poprawek albo odrzucenia jej w całości. Doktryna dostrzega w analogicznym zróżnicowaniu określenia zachowania Senatu w przypadku procedury zmiany Konstytucji wyraz dążenia do wyrównania pozycji i mocy sprawczej obu izb[14], z czym mamy także do czynienia w przypadku uchwalania przedmiotowej ustawy. Oznacza to, że procedura ustawodawcza stosowana w Senacie w odniesieniu do ustaw może

[14] Tak W. Sokolewicz: Uwagi do art. 235 Konstytucji RP, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, t.II, Warszawa 2001, s. 47.

znaleźć zastosowanie wobec przedmiotowej ustawy, jednakże z uwzględnieniem specyfiki tej ustawy wynikającej z Konstytucji RP.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że szczególny charakter procedury uchwalania przedmiotowej ustawy wyraża się w kwalifikowanej większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (i odpowiednio: senatorów) wymaganych dla uchwalenia tej ustawy przez Sejm i przez Senat. Odrębność tego trybu polega – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - także na tym, że obydwie izby parlamentu są przy uchwalaniu tego typu ustawy równoprawne, bowiem bez zgody którejkolwiek z izb nie ma możliwości uchwalenia ustawy. Oznacza to więc, że nie mają w takim przypadku zastosowania przepisy art. 121 Konstytucji określające kompetencje Senatu w procesie uchwalania ustaw i trybu rozpatrywania przez Sejm uchwał Senatu dotyczących ustaw uchwalonych przez Sejm[15].

W szczególności Senat nie może uchwalić poprawek do przedmiotowej ustawy. Czy może jednak podjąć uchwałę o odrzuceniu tej ustawy ? W doktrynie znalazł wyraz pogląd, że podjęcie przez Senat uchwały o odrzuceniu ustawy nie różni się swym charakterem prawnym od uchwały o wprowadzeniu poprawek, gdyż jej treścią jest całościowe zanegowanie ustawy, a ponadto może ona zostać odrzucona przez Sejm w taki sam sposób jak poprawki[16]. A zatem, skoro instytucja uchwalenia przez Senat odrzucenia „w całości" ustawy przekazanej przez Sejm, została ustanowiona w art. 121 Konstytucji, który w zakresie ust. 2 i 3 nie znajduje zastosowania w procesie stanowienia przedmiotowej ustawy, to w konsekwencji nie jest dopuszczalne zgłoszenie wniosku o odrzucenie takiej ustawy ani podjęcie przez Senat uchwały o odrzuceniu takiej ustawy.

[15] Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 11/03.

2. Czy brak zgody na ratyfikację może być wyrażony wyłącznie poprzez nieuchwalenie odpowiedniej ustawy, tj. poddanie ustawy pod głosowanie i nieuzyskanie wymaganej przez Konstytucję kwalifikowanej większości głosów?

Odpowiedzi na pytania dotyczące procedury ustawodawczej w odniesieniu do przedmiotowej ustawy powinny uwzględniać pogląd Trybunału Konstytucyjnego, w myśl którego w procesie wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art.90 ust. 1 Konstytucji nie może ona „zakładać powstania sytuacji pata konstytucyjnego. Byłaby to sytuacja nie do zaakceptowania z punktu widzenia porządku konstytucyjnego i gdyby zaistniała, wówczas konieczne byłoby dokonanie stosownych zmian Konstytucji. W omawianej sprawie jednak sytuacja taka nie występuje”[17].

Należy także mieć na uwadze pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami (por. Preambuła oraz art. 9 Konstytucji). Konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej zasady konstytucyjnej.

Brak zgody na ratyfikację może być wyrażony wyłącznie poprzez nieuchwalenie odpowiedniej ustawy. Konstytucja stanowi przecież, że ustawa ta „jest uchwalana” przez Senat, co oznacza uchwalenie lub nieuchwalenie, w zależności od wyniku głosowania. Inne możliwości nie są konstytucyjnie przewidziane.

3. A zatem prawidłowy byłby sposób postępowania w Senacie polegający na tym, iż komisja proponuje Senatowi wyłącznie uchwalenie albo nieuchwalenie ustawy, senatorowie nie mogliby składać w dyskusji na posiedzeniu Senatu

[16] Tak L. Garlicki: Uwagi do art. 121 Konstytucji RP, w: L. Garlicki, red.: Konstytucja RP. Komentarz, t.II, Warszawa 2001, s. 15.

żadnych wniosków legislacyjnych (w tym o odrzucenie ustawy), a Marszałek poddałby pod głosowanie ustawę poprzez zapytanie, kto z senatorów jest za uchwaleniem ustawy w brzmieniu uchwalonym przez Sejm (kto przeciw, a kto się wstrzymał).

[17] Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 11/03.