

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Maciej Berek

Uniwersytet Warszawski, Polska

ORCID: 0000-0001-8882-4116

m.berek@wpia.uw.edu.pl

Senat a Rada Ministrów – ramy ustrojowe i praktyka parlamentarna

ABSTRAKT

Przedmiotem badania w niniejszym artykule o charakterze naukowo-badawczym jest zakres i podstawy prawne realizowania przez Senat czynności, których cechy mogą wskazywać na ich tożsamość z czynnościami, które w typowej sytuacji służą realizacji funkcji kontrolnej. W polskim systemie ustrojowym funkcję kontrolną w stosunku do działalności Rady Ministrów sprawuje Sejm. Jednak zarówno przepisy ustawowe, jak i przepisy Regulaminu Senatu stanowią dla Senatu, jego organów oraz senatorów podstawę prawną całego szeregu czynności wykazujących istotne podobieństwo, a w niektórych przypadkach w zasadzie tożsamość z czynnościami realizowanymi przez Sejm, jego organy oraz posłów w ramach aktywności kontrolnej. Dotychczasowe badania tego zagadnienia prowadzone były głównie w aspekcie poszukiwania odpowiedzi na pytanie o klasyfikację prawną przepisów, na których oparte są poszczególne działania izby wyższej. Dla autora zreferowanie dotychczasowych, najistotniejszych poglądów stanowi podstawę do pogłębienia analizy poszukującej źródła kompetencji Senatu w jego przedstawicielskim charakterze. Względ na ten aspekt jest szczególnie istotny w zaistniałej sytuacji faktycznej ukształtowania się w Senacie większości spośród ugrupowań stanowiących mniejszość w Sejmie. Dodatkowo specyficzne ukształtowanie ośrodków decyzji politycznych (poza parlamentem) wpływa na istotne ograniczenie czy wręcz pozorność realizowania funkcji kontrolnej przez Sejm. Okoliczność ta, ważka w perspektywie funkcjonowania całego systemu ustrojowego państwa, czyni szczególnie ważną weryfikację dopuszczalności i charakteru prawnego działań parakontrolnych podejmowanych przez Senat. W przyjętej perspektywie badawczej parlament stanowi emanację Narodu, który nie powinien być pozbawiony wglądu oraz możliwości odniesienia się – przez swoich przedstawicieli – w działania, za które odpowiada Rada Ministrów. Przyjęcie takiej perspektywy, wobec przyjętej hipotezy o co najmniej ograniczonej skuteczności realizowania funkcji kontrolnej przez Sejm, nakazuje z kolei weryfikację skuteczności narzędzi stosowanych przez Senat, jego organy oraz senatorów. Formułowane wnioski powinny być istotne nie tylko dla stanu naukowej refleksji, lecz także dla praktyki parlamentarnej, która w tym zakresie nadal wypracowuje adekwatne i mieszczące się w konstytucyjnych ramach narzędzia.

Słowa kluczowe: Rada Ministrów; Senat; funkcja kontrolna; zasada suwerenności Narodu; mandat parlamentarny

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

WPROWADZENIE

Senat nie uczestniczy w procedurze kreowania Rady Ministrów, nie przysługują mu też uprawnienia związane z egzekwowaniem kolegialnej odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów lub odpowiedzialności indywidualnej członków Rady Ministrów. Konstytucja RP¹ jednoznacznie wskazuje też, że kontrolę nad działalnością Rady Ministrów sprawuje Sejm – przepis stanowiący podstawę do sprawowania funkcji kontrolnej wskazuje wyłącznie na izbę niższą parlamentu. Nie oznacza to oczywiście braku współdziałania między Senatem i jego organami a Radą Ministrów. Podstawową płaszczyznę takiego współdziałania stanowi proces ustawodawczy na etapie realizowanym w Senacie. Charakter prawny i znaczenie ustrojowe poszczególnych czynności podejmowanych w ramach tego procesu, ale także innych czynności podejmowanych przez Senat, jego organy oraz senatorów na podstawie Regulaminu Senatu² lub ustaw są zróżnicowane. Zagadnieniem objętym badaniem jest zakres oraz dopuszczalność stosowania instrumentów prawnych, których charakter i cel wskazywałby na ich również kontrolną funkcję. Stosowanie takich instrumentów prawnych w praktyce parlamentarnej nakazuje zadać pytanie o ich ustrojową klasyfikację. Oznaczałoby to realizowanie przez Senat funkcji kontrolnej w jakimś ograniczonym zakresie lub wymagałoby wykazania, że czynności te powinny być postrzegane jako służące realizacji pozostałych, jednoznacznie dopuszczonych funkcji Senatu (przede wszystkim funkcji prawodawczej, ale i funkcji kreacyjnej). Ponadto postawione pytanie ma służyć weryfikacji hipotezy dotyczącej braku możliwości przyporządkowania poszczególnych aktywności Senatu do rozłącznie traktowanych funkcji. Wybrane instytucje prawne i działania faktyczne mogą pozostawać w jakimś zakresie wspólne dla więcej niż jednej funkcji realizowanej przez izbę parlamentu.

Dodatkowym, szczególnie aktualnym uzasadnieniem dla prowadzonego badania jest założenie o niepełnym lub nieefektywnym realizowaniu funkcji kontrolnej przez Sejm w sytuacji faktycznego podporządkowania organów publicznych jednolitemu ośrodkowi władzy politycznej, i to ośrodkowi zlokalizowanemu poza systemem organów konstytucyjnych. Przyjęcie tego założenia czyni zasadnym weryfikację dopuszczalności szerszego korzystania przez Senat z narzędzi, które mają cechy także narzędzi kontrolnych. Możliwość podejmowania tego typu czynności przez Senat jest szczególnie wysoce prawdopodobna w sytuacji, kiedy w Senacie ukształtowała się większość, która w Sejmie stanowi opozycję w stosunku do ugrupowań wspierających Radę

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).

² Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. 2018, poz. 846, ze zm.).

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Ministrów³. Okoliczności te powinny być postrzegane również w perspektywie fundamentalnej dla demokracji parlamentarnej zasadzie reprezentowania przez izby parlamentu narodu jako suwerena. Efektywność sprawowania funkcji parlamentarnych, w tym funkcji kontrolnej, wpływa na realizację zobowiązań parlamentarzystów wobec suwerena właśnie.

Dotychczasowe rozważania doktryny dotyczące omawianych zagadnień skupiały się na próbach klasyfikacji czynności parakontrolnych realizowanych przez Senat, jego organy i senatorów oraz na różnych ujęciach ich ustrojowego źródła. Okres, w którym formułowane były dotychczas najważniejsze wypowiedzi nauki, nie przynosił szczególnie interesujących przykładów z praktyki parlamentarnej. W artykule zaprezentowano nieco odmienne podejście badawcze – jako podstawę konstrukcji teoretycznej przyjęto założenie o niezbędności efektywności sprawowania kontroli parlamentarnej przez władzę ustawodawczą nad władzą wykonawczą. W sytuacji istotnego ograniczenia efektywności realizowania tej funkcji przez niższą izbę parlamentu jej swoiste przejście – w granicach nienaruszających litery ustawy zasadniczej – przez izbę wyższą jawi się jako ustrojowy obowiązek organu państwa. W kadencji parlamentarnej rozpoczętej w 2019 r. w Polsce w Senacie funkcjonuje bowiem większość, która w izbie niższej stanowi opozycję w stosunku do ugrupowań, które utworzyły rząd. To nowe, istotne ustrojowo zjawisko oraz wynikające z niego swoiste poszukiwania przez Senat i jego organy granic czynności o charakterze parakontrolnym stanowią samoistną wystarczającą podstawę do ponownego przeanalizowania omawianych zagadnień.

Metody badawcze obejmują w pierwszej kolejności analizę dogmatyczną aktów prawnych: Konstytucji, ustaw oraz regulaminów Sejmu i Senatu, a także krytyczną analizę dotychczasowych publikacji przedmiotowych. Uzupełniające, ale też istotne znaczenie ma prezentacja wybranych przykładów mechanizmów współdziałania pomiędzy Senatem (jego organami) i Radą Ministrów oraz formułowanie wniosków odnoszących tę praktykę do prezentowanych hipotez badawczych.

FUNKCJA KONTROLNA – POJĘCIE I PODSTAWY PRAWNE

Sprawowanie przez Sejm funkcji kontrolnej – w rozumieniu art. 95 ust. 2 Konstytucji RP – podmiotowo odnoszone jest do Rady Ministrów jako kolegialnego organu władzy publicznej oraz do członków Rady Ministrów w znaczeniu, w jakim skład Rady Ministrów definiuje art. 147 Konstytucji RP. Pośrednio zakresem tej kontroli objęta

³ Taka sytuacja ma miejsce w czasie powstania niniejszego artykułu – w Senacie X kadencji (rozpoczętej w 2019 r.), w którym większość uzyskały ugrupowania stanowiące w tym okresie opozycję w Sejmie IX kadencji.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

będzie jednak działalność całej szeroko rozumianej administracji rządowej, nad którą nadzór lub której kontrolę sprawuje Rada Ministrów⁴. Kontrola sprawowana jest przez Sejm *in pleno*, ale także przez organy Sejmu, w szczególności komisje sejmowe, w pewnym zakresie również przez posłów.

Zakres przedmiotowy tej kontroli obejmuje całokształt spraw stanowiących zakres działania rządu. Działalność Rady Ministrów jako przedmiot kontroli należy rozumieć jako każdą aktywność rządu⁵ i jego członków, zarówno tę realizowaną w formie określonej przepisami prawa, jak i wszelką inną, np. aktywność komunikacyjną. Szerokie ujęcie przedmiotu kontroli sprawowanej przez Sejm jest związane z przesłankami odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów wobec Sejmu. Wszak przesłanki wniosku o wyrażenie wotum nieufności ministrowi albo Radzie Ministrów nie muszą mieć charakteru prawnego. Cała działalność Rady Ministrów podlega kontroli sejmowej, a w konsekwencji może stanowić podstawę odpowiedzialności politycznej rządu⁶.

Treść art. 95 ust. 2 Konstytucji RP obejmuje jeszcze jeden istotny element – Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw. Wskazanie to należy jednak odnieść do form sprawowania tej kontroli, a nie do jej zakresu. Kontrola może być realizowana w formach określonych regulacjami ustrojowymi lub ustawowymi, natomiast przedmiotem tej kontroli może być każda, także wykraczająca poza sferę regulowaną prawnie, działalność rządu⁷. Wskazanie, że działania kontrolne podejmowane przez Sejm, jego organy i posłów w stosunku do działalności Rady Ministrów – w szerokim, przyjętym tu rozumieniu – muszą znajdować skonkretyzowaną podstawę prawną, prowadzi do wniosku, że ta część przywołanego przepisu stanowi swoiste *superfluum*, bo obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa w przypadku podejmowania przez organ władzy publicznej działań władczych to istota konstytucyjnej zasady legalizmu ujętej w art. 7 Konstytucji RP.

Katalogowanie oraz omawianie wszystkich narzędzi realizowania sejmowej kontroli nie jest celem tego opracowania, wskazanie na najważniejsze i najbardziej typowe z nich jest jednak niezbędne jako punkt odniesienia dla opisu i oceny relacji pomiędzy

⁴ Por. P. Radziejewicz, *Komentarz do art. 95*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 309. Autor ten pisze: „Kontrola sprawowana jest nad całym systemem administracji rządowej, której zwieńczeniem [podkr. M.B.] jest Rada Ministrów”.

⁵ Pojęcia „rządu” i „Rady Ministrów” używane są zamiennie jako równoznaczne w ramach omawianych zagadnień.

⁶ Por. np. R. Mojak, *Funkcja parlamentarnej kontroli działalności rządu*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 124; L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 146, 148.

⁷ Tak też np. R. Mojak, *Funkcja...*, s. 124–125.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Senatem a Radą Ministrów. Jako typowe środki kontroli wskazuje się więc w szczególności rozpatrywanie sprawozdania rządu z wykonania ustawy budżetowej, działalność komisji śledczej, żądania stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych przedstawiania im informacji i wyjaśnień, dezyderaty komisji, interpelacje poselskie.

Kontrola w omawianym znaczeniu obejmuje przede wszystkim czynności zmierzające do ustalenia stanu faktycznego, do uzyskania informacji o działalności objętej przedmiotową kontrolą. Z kontrolą wiąże się jednak także możliwość wywierania wpływu na działalność organu kontrolowanego⁸, przy czym wpływ ten należy rozumieć jako uprawnienie do formułowania ocen, prezentowanie wniosków, do których objęte kontrolą podmioty obowiązane są się odnieść⁹. Sejm i jego organy dysponują jednak również uprawnieniami, które wykraczają poza typowe narzędzia kontrolne. Przypadki konieczności uzyskania zgody Sejmu czy komisji sejmowej na określone działanie rządu, formułowanie przez Sejm lub komisję wiążącego oczekiwania podjęcia przez rząd wskazanego działania lub osiągnięcia oczekiwanego przez parlamentarzystów rezultatu inspirują się wprawdzie danymi pozyskiwanymi w ramach realizowanej funkcji kontrolnej, ale nie stanowią już instytucji służącej funkcji kontrolnej. Kontrola bowiem, ze swojej istoty, nie może przeradzać się w narzędzie wymuszania określonych działań, podmiot kontrolujący nie może wkraczać w kompetencje podmiotu kontrolowanego. W omawianym obszarze oznaczałoby to wkraczanie władzy ustawodawczej w zakres odpowiedzialności władzy wykonawczej, a tym samym prowadziłoby do podważania zasady podziału władz. Wyjątek od takiej – umocowanej w Konstytucji RP – zasady musiałby również mieć rangę przepisu konstytucyjnego¹⁰.

Kontrola sejmowa jednak nie tylko służy zebraniu niezbędnych informacji, lecz także umożliwia egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu i jego członków. Kontrola parlamentarna oznacza więc prawo legislatywy do uzyskiwania informacji o działalności określonych organów i instytucji publicznych oraz prawo wyrażania oceny tej działalności¹¹. Ponadto kontrola ta ma służyć informowaniu społeczeństwa o funkcjonowaniu organów państwowych i zapewnia poddanie aparatu państwowego kontroli opinii publicznej¹². Aspekty te mają istotne znaczenie dla ocen i wniosków formułowanych w dalszej części tekstu.

⁸ *Ibidem*. Zbieżnie idem, *Parlamentarna kontrola Rady Ministrów i ministrów w świetle Konstytucji RP*, „Przeгляд Sejmowy” 2008, nr 3, s. 156–157.

⁹ Jeszcze szerszy zakres proponuje M. Stębel (Pojęcie kontroli parlamentarnej na tle ustrojowym, „Przeгляд Sejmowy” 2008, nr 3, s. 38–42).

¹⁰ Por. L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 146–147, 150–152.

¹¹ Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK 1999, nr 3, poz. 41, poz. 41.

¹² Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, OTK 2006, nr 8A, poz. 109, cyt. za: *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2008, s. 537.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

UPRAWNIENIA O CECHACH KONTROLNYCH REALIZOWANE PRZEZ SENAT, ORGANY SENATU I SENATORÓW

Stosownie do przywołanego przepisu art. 95 ust. 2 Konstytucji RP Senat nie został wskazany jako organ sprawujący kontrolę nad działalnością Rady Ministrów, jednak przepisy innych aktów prawnych i oparta o nie praktyka parlamentarna wskazuje na wykonywanie przez Senat, jego organy i senatorów czynności, które wykazują cechy działalności kontrolnej.

Senatorowie realizują prawo żądania informacji od członków Rady Ministrów, przede wszystkim w związku z toczonymi w Senacie pracami ustawodawczymi. Rozpatrywanie uchwalonych przez Sejm ustaw, czyli podejmowanie przez Senat, a wcześniej przez właściwe komisje senackie, rozstrzygnięcia o zasadności przyjęcia ustawy bez poprawek, jej odrzucenia albo wniesienia do niej poprawek w przypadku prac nad znakomitą większością aktów normatywnych wymaga odniesienia się do funkcjonowania dotychczas obowiązujących rozwiązań prawnych, w tym także oceny sposobu stosowania dotychczasowych przepisów przez władzę wykonawczą. Trudno wyobrazić sobie i trudno byłoby uzasadnić oczekiwanie braku dyskusji po uzyskaniu przez senatorów żądanych informacji, w tym dyskusji, która może opierać się na krytycznej ocenie dotychczasowych działań rządu. Ustalenie sposobu wykonywania ustaw i ewentualnych problemów z tym związanych powinno być podstawą zmiany ustawodawstwa¹³. W tym sensie wykonywanie czynności o charakterze kontrolnym powiązane jest z realizacją funkcji prawodawczej¹⁴, służy realizacji funkcji prawodawczej, a nawet powinno być postrzegane jako warunek prawidłowego sprawowania tej drugiej.

Podobna sytuacja dotyczy rozpatrywania przez komisje senackie (a następnie przez Senat) projektu ustawy, który ma stanowić senacką inicjatywę ustawodawczą. Również w tym przypadku standardowym elementem procesu prawodawczego jest analiza sposobu funkcjonowania dotychczas obowiązujących regulacji prawnych, co w znacznej liczbie przypadków dotyczy działalności prowadzonej przez podmioty podległe rządowi lub nadzorowane przez niego oraz nierozłącznie związane jest z krytyczną analizą dotychczasowego stanu prawnego i działań władzy wykonawczej realizowanej na podstawie tychże dotychczasowych przepisów.

Jakkolwiek więc czynności odbywające się na posiedzeniu komisji senackiej czy na posiedzeniu plenarnym Senatu będą w większości przypadków bezpośrednio powiązane z prowadzonym postępowaniem ustawodawczym, a tym samym będą służyły

¹³ M. Haładyj, *Od liniowego do ciągłego procesu stanowienia regulacji*, „ThinkTank” 2013, nr 1, s. 138–144.

¹⁴ Tak też P. Czarny, *Komentarz do art. 95, [w:] Konstytucja RP, t. 2: Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 236 i cytowana tu literatura. Autor podkreśla, że sprawowanie funkcji kontrolnej jest komplementarne z funkcją prawodawczą.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

realizacji funkcji prawodawczej parlamentu¹⁵, trudno jednak nie dostrzec w nich cech istotnie zbliżających je albo nawet utożsamiających je z czynnościami wykonywanymi w ramach funkcji kontrolnej. Pozyskiwanie informacji od Rady Ministrów oraz formułowanie na tej podstawie oceny, czasem powiązane także z artykułowaniem oczekiwań lub wniosków, prezentowane było powyżej jako istota działań kontrolnych realizowanych przez Sejm. Tego typu wnioski i formułowane przez senatorów oczekiwania czy rekomendacje organów Senatu mogą stanowić jednak również pochodną prowadzonego w Senacie procesu prawodawczego. Jeśli więc odnosimy się wyłącznie do treści samych czynności, do ich cech, to w wielu przypadkach nie jest możliwe ustalenie granicy między czynnościami służącymi realizowaniu funkcji prawodawczej a czynnościami służącymi realizowaniu funkcji kontrolnej. Granicę tę można wyznaczać jedynie przez odwołanie się do formalnego celu tych czynności, przy odnotowaniu ich treściowej tożsamości lub co najmniej istotnego podobieństwa.

Innego rodzaju, ale nawet jeszcze bliższy, związek ze sprawowaną przez Sejm funkcją kontrolną widać w przypadku tzw. oświadczeń senatorskich. Ich podstawę prawną stanowi art. 49 Regulaminu Senatu. Przedmiotem oświadczenia mogą być sprawy związane z wykonywaniem mandatu, przy czym nie może ono dotyczyć spraw będących przedmiotem porządku obrad posiedzenia Senatu, w ramach którego oświadczenie jest wygłaszane albo składane do protokołu. Jeżeli oświadczenie senatora zawiera wnioski, uwagi lub pytania, kierowane m.in. do członków Rady Ministrów, przedstawicieli organów i instytucji państwowych lub samorządowych, jest ono niezwłocznie przekazywane przez Marszałka Senatu do wskazanych adresatów w celu zajęcia stanowiska. Tego typu oświadczenie może być złożone przez senatora także poza posiedzeniem Senatu i także ono jest przez Marszałka kierowane do wskazanego adresata. Co istotne, Regulamin Senatu formułuje obowiązek udzielenia senatorowi odpowiedzi na złożone oświadczenie w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jego przekazania. Przepis nie tylko wskazuje termin na udzielenie odpowiedzi, lecz także formułuje oczekiwanie udzielania adekwatnej odpowiedzi. W razie przekroczenia terminu lub udzielenia odpowiedzi „oczywiście niewystarczającej” Regulamin przewiduje zastosowanie przepisów upoważniających i zarazem zobowiązujących Marszałka Senatu do:

- czuwania nad wykonywaniem wobec Senatu, organów Senatu i senatorów konstytucyjnych i ustawowych obowiązków,

¹⁵ Przyjmując szerokie rozumienie tego pojęcia, jako obejmujące także prace prowadzone przed wniesieniem do Sejmu projektu ustawy.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

- dokonywania ocen wykonywania przez organy państwowe i samorządu terytorialnego obowiązków wobec Senatu, organów Senatu i senatorów oraz przedstawiania tych ocen senatorom.

Wskazane uprawnienia i zarazem obowiązki Marszałka oczywiście nie mają takiego charakteru, aby w sposób całkowicie skuteczny spowodować udzielenie senatorowi satysfakcjonującej w sensie formalnym i materialnym odpowiedzi. Regulacje te jasno wskazują jednak, że udzielenie odpowiedzi senatorowi – a więc pozyskanie przez senatora żądanych informacji – traktowane jest przez Regulamin Senatu jako obligatoryjne. Tym samym instytucja ta istotnie zbliża się do tych, które w izbie niższej realizowane są w ramach wykonywania funkcji kontrolnej, w szczególności w formie interpelacji poselskiej.

Źródłem skonkretyzowanych uprawnień do pozyskiwania informacji przez komisje senackie i senatorów jest również ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹⁶. Art. 16 tej ustawy wskazuje, że senatorowie mają prawo uzyskiwać m.in. od Rady Ministrów informacje i wyjaśnienia w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków senatorskich. Przepis wskazuje także, że członkowie Rady Ministrów są obowiązani przedstawiać informacje i wyjaśnienia na żądanie stałych i nadzwyczajnych komisji senackich w sprawach będących przedmiotem ich zakresu działania. W zakresie odnoszącym się do uprawnień senatorów regulacja ustawowa znajduje swoje rozwinięcie w omówionej powyżej instytucji oświadczeń senatorskich. Komisje senackie z kolei stosunkowo często podejmują na swoich posiedzeniach sprawy, które nie są bezpośrednio związane z prowadzonym postępowaniem ustawodawczym, pozostają natomiast w zakresie właściwości przedmiotowej danej komisji określonej w załączniku do Regulaminu Senatu, względnie w uchwale o powołaniu komisji w przypadku komisji nadzwyczajnej. Rozpatrywanie spraw obejmujące pozyskiwanie danych i informacji, analiza i ocena tych danych i informacji, a następnie formułowanie wniosków w znakomitej większości przypadków wymagają współdziałania z przedstawicielami Rady Ministrów, od których komisja domagać się będzie potrzebnych danych lub informacji, ale może też oczekiwać udziału w procesie analizy pozyskanych danych. Do przedstawicieli rządu kierowane często będą następnie sformułowane na tej podstawie oceny lub wnioski.

Spójne z przywołanymi powyżej przepisami są rozwiązania ujęte w Regulaminie pracy Rady Ministrów¹⁷. Zgodnie z § 161 ust. 1 tego aktu Rada Ministrów, członkowie Rady Ministrów oraz inne właściwe organy administracji rządowej rzetelnie i terminowo

¹⁶ Dz.U. 2018, poz. 1799, ze zm.

¹⁷ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2022, poz. 348).

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

wypełniają obowiązki wobec Senatu wynikające z ustaw oraz Regulaminu Senatu. Natomiast § 162 ust. 2 wskazuje, że członkowie Rady Ministrów są obowiązani udzielać odpowiedzi na oświadczenia senatorów w trybie i na zasadach określonych w Regulaminie Senatu. Przepisy te wskazują, że Rada Ministrów przyznała przepisom Regulaminu Senatu (oczywiście odpowiednio także przepisom Regulaminu Sejmu) charakter dla siebie wiążący¹⁸.

Również regulacje prawne określające mechanizmy współdziałania rządu i parlamentu w sprawach dotyczących członkostwa Polski w Unii Europejskiej (UE)¹⁹ przewidują uczestnictwo zarówno Sejmu, jak i Senatu (oraz odpowiednio ich organów) w szeregu czynności podejmowanych w ramach tej współpracy, co obejmuje m.in. obowiązki informacyjne po stronie Rady Ministrów, współpracę z Sejmem i Senatem w zakresie stanowienia prawa UE czy współpracę z Sejmem i Senatem związaną ze sprawowaniem przez Polskę (precyzyjniej – przez przedstawicieli polskiego rządu) prezydencji w ramach Rady UE. Zatem także w przypadku tej szczególnej dziedziny, za którą w znacznej mierze odpowiada Rada Ministrów, Senat i jego organy uczestniczą w procesie, który obejmuje zarówno pozyskiwanie informacji, jak i wpływanie na stanowisko prezentowane przez rząd na forum organów UE. Ponownie mamy więc do czynienia z szeregiem czynności, których treść istotnie zbliżona jest do czynności realizowanych w ramach funkcji kontrolnej, chociaż zasadniczo służy realizacji innej funkcji – zależnie od przyjmowanej klasyfikacji prawodawczej w jej szerszym rozumieniu albo odrębnej, odnoszącej się do tego typu specyficznych zadań.

Podsumowując, ustawowe i regulaminowe mechanizmy o interesującym nas charakterze obejmują przede wszystkim:

- żądanie obecności przedstawicieli rządu w trakcie posiedzeń plenarnych oraz w trakcie posiedzeń komisji,
- żądanie informacji (udzielenia odpowiedzi na zapytania senatorów) od tychże przedstawicieli na posiedzeniach plenarnych i komisyjnych,
- podejmowane przez Senat rezolucje, oświadczenia, apele i opinie,
- opinie komisji,

¹⁸ Tak P. Sarnecki (*Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999, s. 84), odnoszący się wprawdzie do brzmienia Regulaminu pracy Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r., ale uwagi te są aktualne także w odniesieniu do obowiązującego Regulaminu pracy Rady Ministrów.

¹⁹ Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. 2010, nr 213, poz. 1395).

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

- żądanie przedstawienia informacji, wyjaśnień, opinii w formie pisemnej lub przy wykorzystaniu odpowiedniego nośnika oraz żądanie przekazania materiałów sformułowane na posiedzeniach komisji,
- oświadczenia senatorskie.

Wszystkie te narzędzia mogą mieć cechy wiążące je ze sprawowaniem kontroli, a niektóre z nich – szczególnie oświadczenia senatorskie – w zasadzie mają wyłącznie taki charakter. To istotne podobieństwo albo nawet tożsamość narzędzi służących realizacji funkcji kontrolnej przez Sejm i narzędzi służących realizacji zarówno przez Sejm, jak i Senat innych funkcji, w szczególności funkcji prawodawczej, jest oczywiście dostrzegane w literaturze²⁰. Ustrojowe umocowanie tych działań senackich wyjaśnione zostanie w dalszej części.

Ramy artykułu nie pozwalają na pełną prezentację i analizę praktyki stosowania omawianych przepisów i umocowanych w nich narzędzi prawnych, niezbędne jest jednak przywołanie przynajmniej wybranych, istotnych przykładów. Pierwszy przykład dotyczy posiedzenia komisji senackiej, która podjęła na posiedzeniu zagadnienia niezwiązane z bieżącymi pracami legislacyjnymi. Senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej odbyła posiedzenie, którego przedmiotem był stan stosunków polsko-amerykańskich (bieżące wydarzenia dotyczącego tego obszaru). Na początku posiedzenia przewodniczący Komisji poinformował, że po raz pierwszy w dotychczasowych pracach Komisji zdarzyło się, iż na posiedzeniu nie stawił się żaden przedstawiciel Ministra Spraw Zagranicznych – ani na szczeblu politycznym (wiceministra), ani na szczeblu urzędniczym²¹. Tematyka obrad obejmowała w zasadzie wyłącznie zagadnienia pozostające w zakresie odpowiedzialności Rady Ministrów i Ministra Spraw Zagranicznych. Z politycznych komentarzy poprzedzających posiedzenie Komisji, a następnie z przebiegu Komisji wynikała krytyczna ocena większości senackiej działań rządu. Okoliczność ta nie ma jednak wpływu na konstatację, że nieobecność Ministra (lub jego przedstawiciela) na posiedzeniu naruszała omówione powyżej przepisy nakładające na członków rządu obowiązek współpracy z Senatem i jego organami. Z punktu widzenia omawianych zagadnień istotna jest jednak ocena zaistniałego stanu faktycznego w kontekście klasyfikacji czynności realizowanych przez

²⁰ Zob. np. R. Mojak, *Funkcja...*, s. 125, wskazujący: „Najbliższa rozumieniu kontroli parlamentarnej jest kategoria środków kontroli służących informacji o działalności rządu i ministrów oraz środków oceny tej działalności”, oraz wymieniający jako owe „środki kontroli służące informacji” m.in. prawo posłów i senatorów do uzyskiwania od członków Rady Ministrów informacji i wyjaśnień w sprawach wynikających z wykonywania obowiązków parlamentarnych, żądanie stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych i senackich oraz przedstawienia im informacji i wyjaśnień przez członków Rady Ministrów.

²¹ Zob. *Zapis stenograficzny z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej (78.) z dnia 21 lipca 2021 r.*, <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/posiedzenia,188,3,komisja-spraw-zagranicznych-i-unii-europejskiej.html> (dostęp: 10.12.2022), s. 3.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Komisję na tego typu posiedzeniu. *Prima facie* możliwe jest uznanie, że tematyka prac komisji wkracza w obszar, który powinien być realizowany w ramach instytucji prawnych właściwych dla funkcji kontrolnej. Trudno jednak przyjąć, że komisja senacka o takim zakresie właściwości rzeczowej²² miałaby być pozbawiona prawa podejmowania jako przedmiotu swoich obrad tematów, które z istoty wymagają dialogu ze stroną rządową, w tym dialogu, który może przybierać formy oceny, także krytycznej, działań rządu. Należy więc odrzucić tezę, że zwołanie posiedzenia komisji senackiej poświęconego zagadnieniom takim jak we wskazanym przypadku lub podobnym, mieszczącym się w zakresie przedmiotowym komisji, a dotyczących obszarów, za które odpowiada rząd, miałyby być niedopuszczalne tylko ze względu na teoretyczne sytuowanie tego typu posiedzeń w ramach realizacji funkcji kontrolnej parlamentu. Senatorowie, jako wybrani w powszechnych wyborach przedstawiciele suwerena, mają prawo pozyskiwania informacji o działalności rządu i dokonywania oceny tej działalności. Pozyskiwanie takich informacji przez senatora jest niezbędne dla prawidłowego sprawowania przez niego mandatu w ramach wszystkich konstytucyjnie dopuszczalnych, a ustawowo i regulaminowo dookreślonych aktywności. Przepływ informacji od przedstawicieli władzy wykonawczej do parlamentarzystów (ale także informacji zwrotnej) trzeba postrzegać jako rudymენტarną cechę wzajemnego stosunku tych dwóch władz.

W opisanym przypadku, poza naruszeniem uwarunkowań formalnych, skutek zaniechania po stronie przedstawicieli Rady Ministrów współdziałania z komisją senacką nastąpił jednak również na płaszczyźnie materialnej. Płaszczyznę tę tworzy взгляд na efektywność funkcjonowania organów publicznych. Elementem efektywnego działania jest zdolność współdziałania z innymi organami publicznymi. Prowadzenie przez komisję senacką z udziałem ekspertów dyskusji nad wybranym zagadnieniem polityki zagranicznej bez udziału przedstawiciela strony rządowej jest oczywiście uboższe i obciążone ryzykiem błędu wynikającego z braku pełnej wiedzy na temat realizowanych przez rząd i planowanych w tej polityce działań. W ten sposób nie tylko sama dyskusja staje się uboższa dla jej uczestników, lecz także przedstawiciele rządu tracą możliwość weryfikacji prezentowanych poglądów, wsłuchania się w głosy krytyczne, które mogą być obiektywnie użyteczne. W ostatecznym rozrachunku na braku współdziałania, które nie musi oznaczać zgodności we wszystkich, a nawet w większości poglądów, traci realizowana polityka zagraniczna.

Niewykluczonym powodem niestawiennictwa przedstawicieli rządu na posiedzeniu komisji był rodzaj politycznej demonstracji i świadomego naruszania obowiązujących

²² Zob. pkt 13 załącznika do Regulaminu Senatu – Przedmiotowy zakres działania komisji senackich, gdzie wskazano m.in. politykę zagraniczną państwa.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

reguł. Przyjęcie założenia, że tak nie było i że postawa strony rządowej miała swoje źródło w braku akceptacji dla uczestniczenia w senackiej procedurze, która może być odbierana jako parakontrolna, pozwala zilustrować negatywny skutek próby przypisania określonych instytucji prawnych, w tym proceduralnych, oraz rozwiązań faktycznych jako służących realizacji tylko jednej z funkcji parlamentarnych. Kwestia ta zostanie rozwinięta w części wnioskowej.

Jeszcze bardziej doniosły dla analizowanych zagadnień jest przykład dotyczący powołania przez Senat komisji nadzwyczajnej, której przedmiot działania obejmuje zarówno typowe zadanie legislacyjne, jak i zadania, które mogą być postrzegane jako zbliżone do tych realizowanych w ramach funkcji kontrolnej. W styczniu 2022 r., po upublicznieniu przez media informacji o prawdopodobnym stosowaniu przez służby specjalne oprogramowania szpiegującego, w tym przeciwko opozycji politycznej w trakcie kampanii wyborczej, Senat powołał Komisję Nadzwyczajną do spraw wyjaśnienia przypadków nielegalnej inwigilacji, ich wpływu na proces wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej oraz reformy służb specjalnych²³. Zadania Komisji określono następująco:

1. Wyjaśnienie ujawnionych przypadków nielegalnej inwigilacji, z użyciem m.in. oprogramowania szpiegującego „Pegasus”, oraz naruszeń prawa podczas stosowania przez służby specjalne kontroli operacyjnej.
2. Ocena wpływu ujawnionych przypadków nielegalnej inwigilacji na proces wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej.
3. Opracowanie, wniesienie i udział w rozpatrywaniu przez Senat inicjatywy ustawodawczej reformującej działalność służb specjalnych na podstawie m.in. założeń przedstawionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich i działającej przy Rzeczniku grupy ekspertów.

Tak ukształtowany zakres przedmiotowy Komisji należy postrzegać łącznie. W tym sensie realizacja zadań z pkt 1 i 2 ma służyć następczemu opracowaniu projektu ustawy wskazanemu w pkt 3. Jednocześnie jednak treść pkt 1 i 2 wskazuje na konieczność podejmowania przez Komisję działań silnie nacechowanych kontrolnie. Samo ustalenie stanu faktycznego w opisanych obszarach, a tym bardziej dokonywanie oceny ustalonych faktów, będzie stanowiło przykład realizowania czynności zbliżonych do kontrolnych i co najmniej niektóre czynności Komisji wykazywały takie cechy²⁴. Warto zaznaczyć, że prace Komisji zostały zbojkotowane przez przedstawicieli

²³ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 stycznia 2022 r. w sprawie powołania Komisji Nadzwyczajnej do spraw wyjaśnienia przypadków nielegalnej inwigilacji, ich wpływu na proces wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej oraz reformy służb specjalnych.

²⁴ Taki właśnie wieloaspektowy charakter ma np. zamówiona w związku z pracami Komisji i upubliczniona przez Kancelarię Senatu opinia, której przedmiotem jest krytyczna analiza obowiązującego stanu prawnego, ale obejmująca także analizę praktyki stosowania lub nadużywania określonych rozwiązań

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

rządu²⁵. Do potencjalnych prawnych uzasadnień odmowy udziału w pracach Komisji oraz materialnych skutków takiego zaniechania należy odpowiednio odnieść przedstawione wyżej uwagi dotyczące nieobecności przedstawicieli Rady Ministrów na posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej.

UMOCOWANIE PRAWNE SENACKICH UPRAWNIENÍ O CECHACH KONTROLNYCH

Zarówno dwa omówione przykłady, jak i analiza ustawowych oraz regulaminowych przepisów jednoznacznie wskazują na realizowanie przez Senat, jego organy oraz senatorów szeregu czynności, które mogą wykazywać cechy czynności właściwych dla funkcji kontrolnej. Czynności te realizowane są zarówno w ramach procesów, które dość łatwo sytuować w klasyfikacji funkcji parlamentu jako służące wykonywaniu funkcji innej niż kontrolna, jak i w ramach procesów, których jednoznaczna klasyfikacja według kategorii funkcji jest utrudniona. Należy postawić pytanie o ustrojowe umocowanie tych specyficznych kompetencji Senatu.

Niesporne jest, że źródłem realizowanych przez izbę wyższą aktywności nie może być funkcja kontrolna w rozumieniu przypisanym temu pojęciu w art. 95 ust. 2 Konstytucji RP. Zasadnicze pytanie sprowadza się do oceny, czy uprawnienia te mają swoje bezpośrednie umocowanie ustrojowe czy też wynikają one wyłącznie z przywołanych powyżej przepisów ustawowych i regulaminowych. Należy przychylić się do tezy o bezpośrednim ustrojowym źródle omawianych uprawnień jako wynikających z przedstawicielskiego charakteru Senatu²⁶. Do efektywnego sprawowania mandatu senatorskiego

prawnych przez służby specjalne. Zob. P. Litwiński, *Opinia prawna w sprawie naruszeń w związku z ujawnionymi przypadkami użycia oprogramowania szpiegującego Pegasus w świetle prawa ochrony danych osobowych, przepisów Karty Praw Podstawowych UE i Konstytucji RP*, Opinie i ekspertyzy OE-390, Warszawa 2022, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6283/plik/oe-390.pdf> (dostęp: 10.12.2022). Inna opinia, wspierająca prace Komisji, ma charakter już wprost dokonywanej krytycznej oceny stosowania (naruszania) prawa przez organy władzy wykonawczej. Zob. M. Bidziński, *Ekspertyza w przedmiocie: legalność zakupu i wykorzystywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej systemu „Pegasus”*, Opinie i ekspertyzy OE-381, Warszawa 2022, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6220/plik/oe-381.pdf> (dostęp: 10.12.2022).

²⁵ Zob. np. stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, koordynatora służb specjalnych, który – powołując się na wyłącznie polityczną w jego ocenie motywację Komisji, która mogłaby szkodzić funkcjonowaniu służb specjalnych – poinformował, że „nie przewiduje udziału w pracach komisji senackiej na żadnym ich etapie”. Zob. np. relacje medialne: *Minister Kamiński nie stawia się przed senacką komisją. „Państwo chce prowadzić antyrządową kampanię”*, 26.01.2022, <https://www.rp.pl/polityka/art19325791-minister-kaminski-nie-stawi-sie-przed-senacka-komisja-panstwo-chca-prowadzic-antyrzadowa-kampanie> (dostęp: 10.12.2022).

²⁶ Zob. np. A. Bisztyga, *O upodmiotowieniu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014, s. 7. Autor ten przychylił się do pierwszej koncepcji źródła kompetencji kontrolnych Senatu, zaznaczając, że koncepcje te się nie

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

w sposób adekwatny do przedstawicielskiego charakteru izby senackiej niezbędne jest wkraczanie przez Senat, jego organy i senatorów w obszar, który wiąże się z oceną działalności rządowej²⁷. Logika systemu parlamentarno-gabinetowego zakłada, że większość partyjno-polityczna w parlamencie tworzy rząd, co oznacza względną jedność celów politycznych. W istotny sposób osłabia to wolę i obiektywność realizowania funkcji kontrolnej przez izbę parlamentu, w której większość posiadają ugrupowania wspierające rząd, a izbą tą – poza przypadkami funkcjonowania rządów mniejszościowych – będzie zawsze Sejm. Polityczna jednolitość większości parlamentarnej i gabinetu, typowa dla stabilnego układu politycznego, zaciera różnice między nimi i wysuwa na plan pierwszy środki oddziaływania politycznego, bez potrzeby korzystania z prawnych środków oddziaływania²⁸. Rzeczywistość polityczna Polski ostatnich co najmniej kilkunastu lat wyraźnie pokazuje, że ośrodek władzy politycznej powiązany z organami władzy wykonawczej zaczyna dominować w obszarze podejmowania decyzji nad ośrodkiem parlamentarnym, który staje się de facto realizatorem zamierzeń artykułowanych przez władzę wykonawczą. Taka praktyka w oczywisty sposób osłabia pozycję ustrojową władzy ustawodawczej, a w konsekwencji prowadzi do erozji systemu opartego na wzajemnym równoważeniu się władz. W takich warunkach sprawowanie funkcji kontrolnej przez Sejm także przybiera formę fasadową czy wręcz pozorną²⁹. Nie można też nie docenić siły oddziaływania ośrodka władzy politycznej, w polskich realiach często osadzonego poza formalnymi strukturami organów władzy publicznej, którego skutkiem jest jeszcze większe ograniczenie efektywności sprawowania funkcji kontrolnej poprzez tradycyjne mechanizmy przynależne Sejmowi. W tym kontekście funkcję kontrolną parlamentu w praktyce realizuje opozycja³⁰, co w obecnym układzie politycznym, gdy w Senacie X kadencji ukształtowała się większość, która w izbie niższej stanowi obóz opozycyjny, dobitnie ilustruje negatywny skutek konstytucyjnego wyłączenia Senatu ze sprawowania funkcji kontrolnej.

wykluczają. Podobnie na źródło tych uprawnień w samym charakterze Senatu jako organu przedstawicielskiego wskazuje P. Sarnecki (*Senat RP...*, s. 82–83), zaznaczając jednak, że za dopuszczeniem tego rodzaju działań przemawia niewładczy charakter funkcji kontrolnej.

²⁷ Jednocześnie za takim stanowiskiem opowiedział się w fundamentalnym dla omawianej tematyki tekście P. Sarnecki (*Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 14–16), podkreślając jednocześnie niewładczy charakter funkcji kontrolnej w znaczeniu przypisywanym Senatowi. Zob. też przeciwne stanowisko: L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 30–31. Autor ten neguje możliwość wskazywania na konstytucyjne podstawy funkcji kontrolnej Senatu.

²⁸ Idem, *Komentarz do art. 95*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999.

²⁹ Por. P. Radzewicz, *op. cit.*, s. 309.

³⁰ P. Czarny, *op. cit.*, s. 237.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Wskazanie na przedstawicielski charakter Senatu jako na źródło ograniczonych, ale niewątpliwie kontrolnych uprawnień Senatu³¹, nie powinno być postrzegane jako sprzeczne z brzmieniem przywołanego powyżej art. 95 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten należy postrzegać jako powiązany z przepisami konstytucyjnymi powierzającymi Sejmowi realizację najistotniejszych kompetencji realizowanych w ramach funkcji kontrolnej³². Tym samym przepis ten nie wyklucza przyznania Senatowi pewnych uprawnień w dziedzinie kontroli, „jeżeli formalnie i materialnie nie narusza to prymatu kontroli sejmowej”³³. W takim ujęciu omówione przepisy ustawowe i regulaminowe należy postrzegać jako określające formy wykonywania czynności, których formalnym źródłem są zasady konstytucyjne, a nie jako samodzielne źródło tych kompetencji. Istotne jest oczywiście respektowanie przez te szczegółowe regulacje granic wynikających z konstrukcji ustrojowej przypisującej Sejmowi sprawowanie funkcji kontrolnej i określającej najważniejsze formy jej realizowania.

Jedynie na marginesie można dostrzec, że istotnie niesymetryczne ukształtowanie pozycji obu izb w omawianych obszarach stanowiło element ustrojowej konstrukcji Senatu od jego odrodzenia³⁴. Kompetencje te były więc od początku ograniczone; co więcej, ulegały dalszemu ograniczaniu w toku zmiany przepisów kształtujących urząd państwa³⁵. W ostatnich latach obserwujemy jednak ich rozbudowywanie, czego dowodem jest chociażby włączenie Senatu w opisane powyżej mechanizmy współpracy rządu z parlamentem w sprawach dotyczących członkostwa Polski w UE.

³¹ M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości w polskim prawie parlamentarnym*, Warszawa 2003, s. 270–272. Autor ten wskazuje, że skoro ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora przyznaje takie same uprawnienia posłom i senatorom, to rozwiązanie to opiera się na ich równym statusie, który wynika z przedstawicielskiego charakteru ich mandatu. Tym samym przedstawicielski charakter Senatu można uznać za źródło jego kontrolnych (w szerokim rozumieniu) uprawnień. Krytycznie wobec takiej koncepcji wypowiada się R. Mojak (*Parlamentarna kontrola...*, s. 165).

³² Jako „podsumowanie” tych regulacji, jak ujmuje to P. Czarny (*op. cit.*, s. 239).

³³ *Ibidem*. Por. też odmienne, krytyczne stanowisko L. Garlickiego (*Komentarz do art. 95...*), w którym podkreśla, że art. 95 ust. 2 nie przyznaje Senatowi jakichkolwiek uprawnień kontrolnych, a pozostawienie postanowień o komisjach śledczych, interpelacjach, zapytaniach poselskich poza zakresem przepisów odnoszących się do Senatu i senatorów wzmacnia konkluzję o niedopuszczalności traktowania art. 95 ust. 2 jako podstawy przyznania Senatowi uprawnień kontrolnych. Ustanawianie takich uprawnień w ustawach lub w Regulaminie Senatu należy więc traktować z dużą rezerwą.

³⁴ O genezie tak definiowanego zakresu uprawnień kontrolnych Senatu, odwołującej się do treści Porozumień Okrągłego Stołu oraz praktyki Senatu I kadencji, zob. W. Orłowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–1991. Geneza instytucji*, Warszawa 2009, s. 246–256.

³⁵ Zob. skrótowy opis uwarunkowań prawnych wynikających z nowelizacji przepisów Konstytucji z 1952 r. i brzmienia przepisów Małej Konstytucji, a następnie w toku prac nad projektem Konstytucji z 1997 r.: M. Dobrowolski, *op. cit.*, s. 189–190, a także relację najważniejszych głosów członków Komisji Konstytucyjnej i ekspertów Komisji w toku pracy nad brzmieniem art. 95 Konstytucji RP: R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Warszawa 2002, s. 44–49.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

WNIOSKI

Powierzenie przez Konstytucję RP sprawowania funkcji kontrolnej Sejmowi nie oznacza, że Senat w ogóle nie dysponuje kompetencjami o cechach kontrolnych realizowanymi w stosunku do Rady Ministrów, są one jednak mocno ograniczone. Najbardziej władcze formy kontroli (wotum zaufania, wotum nieufności, rozpatrywanie sprawozdań Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa, absolutorium) są z mocy ustawy zasadniczej zastrzeżone dla Sejmu³⁶. Oczywiście jest więc, że Senat nie może realizować funkcji kontroli parlamentarnej w obszarze zastrzeżonym dla Sejmu – Senat nie mógłby więc podejmować bezpośrednio tych mechanizmów, które nie zostały mu przypisane, ale nawet korzystanie z tych pozostałych, rozproszonych kompetencji nie może prowadzić do próby zastępowania ustrojowo zastrzeżonych dla Sejmu instytucji.

Istotna część kompetencji Senatu, jego organów i senatorów, związana bezpośrednio z prowadzonymi pracami ustawodawczymi, wiąże się też z wykonywaniem de facto kontroli określonych działań rządu. Uznanie, że kompetencje te służą wyłącznie realizacji przez Senat funkcji prawodawczej byłoby niezasadnym uproszczeniem. Pozyaskiwanie od zobowiązanych podmiotów reprezentujących stronę rządową informacji może służyć wykonywaniu funkcji prawodawczej, ale uprawnienia te mogą służyć także pozyskaniu wiedzy, która nie pozostaje w bezpośrednim związku z procesem legislacyjnym. Należy skonstatować, że nie jest możliwe przypisanie konkretnej kompetencji Senatu wyłącznie realizacji jednej funkcji parlamentarnej. W badanym obszarze oznacza to, że kontrola rozumiana jako zbieranie informacji, formułowanie ocen oraz kierowanie sugestii i wniosków stanowi istotny element większości prac parlamentarnych obu izb oraz ich organów w ramach realizacji w zasadzie wszystkich funkcji parlamentarnych³⁷.

Wskazanie na przedstawicielski charakter mandatu senatorskiego jako na ustrojowe źródło realizowania przez Senat, jego organy oraz senatorów ustawowych i regulaminowych kompetencji o cechach kontrolnych ma kluczowe znaczenie dla określenia konstytucyjnych granic tej aktywności. Należy uznać, że każde działanie służące sprawowaniu mandatu czy też – w innym ujęciu – służące realizowaniu funkcji parlamentarnej będzie dopuszczalne, o ile nie będzie wkraczać w wyraźnie zastrzeżony przez ustawę zasadniczą obszar kompetencji Sejmu sprawującego funkcję kontrolną. Takie ujęcie pozwala na afirmatywną ocenę opisanego praktyki Senatu i organów Senatu,

³⁶ J. Szymanek, *Senat RP. Uwagi de lege ferenda*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014, s. 176. Autor ten wskazuje jednak jako władczą formę kontroli także interpelacje poselskie, podczas gdy ich funkcja nie odbiega istotnie od oświadczeń senatorskich.

³⁷ P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne...*, s. 158.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

które występują do rządu o informacje oraz oczekują współdziałania ze strony przedstawicieli Rady Ministrów, w granicach niezbędnych do wykonywania zróżnicowanych zadań parlamentarnych. Żadne z tych zadań nie służy jednak i nie może zastępować realizacji (wkraczać w realizację) form, które wprost zastrzeżone zostały dla Sejmu sprawującego funkcję kontrolną.

Korzystanie przez izbę wyższą z tych limitowanych kompetencji parakontrolnych zyskuje na ustrojowym znaczeniu w sytuacji faktycznego istotnego ograniczenia efektywności realizowania funkcji kontrolnej przez Sejm. Powierzenie tej funkcji wyłącznie izbie niższej, która jest bezpośrednio zaangażowana w kreację Rady Ministrów, której działalność ma być następnie poddana kontroli, z perspektywy czasu i praktyki parlamentarnej należy ocenić krytycznie. Po stronie większości sejmowej, stanowiącej zaplecze parlamentarne rządu, musiałby istnieć wola, nieograniczana ewentualnym oddziaływaniem pozaparlamentarnego ośrodka władzy politycznej, aby tę funkcję sprawować efektywnie. Konstytucyjne wyłączenie Senatu z możliwości sprawowania tej kontroli, w którym – jak pokazuje praktyka – może ukształtować się inna większość niż w Sejmie, ogranicza efektywność szeroko postrzeganej kontroli parlamentu nad władzą wykonawczą. Tymczasem kontrola ta stanowi przecież jeden z istotnych mechanizmów zabezpieczających ustrój oparty o zasadę demokratycznego państwa prawnego. Oczywiście przyznanie izbie niższej tego typu uprawnień wymagałoby wbudowania w zupełnie inny układ wzajemnych relacji izb parlamentu oraz każdej z tych izb i Rady Ministrów. Omówienie możliwych kompleksowych, odmiennych od aktualnych, rozwiązań ustrojowych wymagałoby jednak odrębnego opracowania.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Biszytyga A., *O upodmiotowieniu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Biszytyga, P. Zientarski, Warszawa 2014.
- Chruściak R., *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Warszawa 2002.
- Czarny P., *Komentarz do art. 95*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Dobrowolski M., *Zasada dwuizbowości w polskim prawie parlamentarnym*, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 95*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999.
- Garlicki L., *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6.
- Garlicki L., *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.
- Haładaj M., *Od liniowego do ciągłego procesu stanowienia regulacji*, „ThinkTank” 2013, nr 1.
- Mojak R., *Funkcja parlamentarnej kontroli działalności rządu*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Mojak R., *Parlamentarna kontrola Rady Ministrów i ministrów w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3.

Orłowski W., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–1991. Geneza instytucji*, Warszawa 2009.

Radziejewicz P., *Komentarz do art. 95*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.

Sarnecki P., *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6.

Sarnecki P., *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999.

Stębel M., *Pojęcie kontroli parlamentarnej na tle ustrojowym*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3.

Szymanek J., *Senat RP. Uwagi de lege ferenda*, [w:] *Kierunki zmian pozycji ustrojowej i funkcji Senatu RP*, red. A. Bisztyga, P. Zientarski, Warszawa 2014.

Zubik M. (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008.

NETOGRAFIA

Bidziński M., *Ekspertyza w przedmiocie: legalność zakupu i wykorzystywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej systemu „Pegasus”*, Opinie i ekspertyzy OE-381, Warszawa 2022, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6220/plik/oe-381.pdf> (dostęp: 10.12.2022).

Litwiński P., *Opinia prawna w sprawie naruszeń w związku z ujawnionymi przypadkami użycia oprogramowania szpiegującego Pegasus w świetle prawa ochrony danych osobowych, przepisów Karty Praw Podstawowych UE i Konstytucji RP*, Opinie i ekspertyzy OE-390, Warszawa 2022, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6283/plik/oe-390.pdf> (dostęp: 10.12.2022).

Minister Kamiński nie stawia się przed senacką komisją. „Państwo chce prowadzić antyrządową kampanię”, 26.01.2022, <https://www.rp.pl/polityka/art19325791-minister-kaminski-nie-stawi-sie-przed-senacka-komisja-panstwo-chca-prowadzic-antyrzadowa-kampanie> (dostęp: 10.12.2022).

Zapis stenograficzny z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej (78.) z dnia 21 lipca 2021 r., <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/posiedzenia,188,3,komisja-spraw-zagranicznych-i-unii-europejskiej.html> (dostęp: 10.12.2022).

AKTY PRAWNE

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

Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2022, poz. 348).

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. 2018, poz. 846, ze zm.).

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 stycznia 2022 r. w sprawie powołania Komisji Nadzwyczajnej do spraw wyjaśnienia przypadków nielegalnej inwigilacji, ich wpływu na proces wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej oraz reformy służb specjalnych.

Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2018, poz. 1799, ze zm.).

Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. 2010, nr 213, poz. 1395).

ORZECZNICTWO

Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK 1999, nr 3, poz. 41.

Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, OTK 2006, nr 8A, poz. 109.