

JAROSŁAW SZYMANEK

ROLA SENATU RP W WYKONYWANIU KONTROLI PARLAMENTARNEJ (UWAGI *DE LEGE LATA* I *DE LEGE FERENDA*)

Zasadniczą rolą Senatu, zdefiniowaną w samej Konstytucji, jest jego udział w wykonywaniu funkcji ustawodawczej (art. 10 ust. 2). Analiza szczegółowych przepisów konstytucyjnych, określających sekwencję procesu legislacyjnego, pozwala na dookreślenie tej roli i mówienie raczej o współudziale Senatu w realizacji tej funkcji i to w dodatku w charakterze partnera nierównorzędnego, asymetrycznego. Oznacza to, że aktywność legislacyjna parlamentu skoncentrowana jest w pierwszym rzędzie w Sejmie, określanym przez Trybunał Konstytucyjny mianem „gospodarza każdej ustawy”. Senatowi przysługuje tutaj rola raczej korekcyjna, w myśl zasady, że ma być on „stróżem dobrego prawa”, „izbą refleksji i rozważań”, „izbą drugiego czytania” czy też „izbą powściągliwości ustawodawczej”¹. W przeciwieństwie do kompetencji ustawodawczych, kompetencje kontrolne Senatu nie są już wskazane *expressis verbis* w przepisach konstytucyjnych, a i sama funkcja kontrolna jest *explicite* powierzona Sejmowi i to, przynajmniej na poziomie konstytucyjnym, na zasadzie wyłączności. Konstytucja ogranicza przy tym podmiot kontroli, odnosząc go wyłącznie do Rady Ministrów (art. 95 ust. 2), co jednak tylko *prima facie* zawęża możliwości Sejmu w podejmowaniu działań kontrolnych. Stylizacja odnośnego przepisu konstytucyjnego ma bowiem w pierwszym rzędzie podkreślać, że kontrola parlamentarna – z samego swojego założenia – odnosi się przede wszystkim do rządu i systemu podporządkowanej mu administracji. Działalność rządu (Rady Ministrów i administracji rządowej) jest tedy głównym, czy też zasadniczym polem podejmowanych przez Sejm czynności kontrolnych, ale w żadnym razie nie jedynym. Konstytucja powierza wszak Sejmowi także kontrolę nad działalnością samorządu terytorialnego (choć w tym zakresie art. 171 ust. 3 mówi nie tyle o kontroli *en général*, co o skutkach owej kontroli). W dodatku art. 171 Konstytucji wskazuje wyraźnie, że kontrola Sejmu może być sprawowana pośrednio, jeśli tylko izba ta kontroluje wykonywanie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego przez Prezesa Rady Ministrów, ale także i bezpośrednio, gdy na wniosek Prezesa Rady Ministrów Sejm ocenia, czy organ samorządu terytorialnego „rażąco narusza Konstytucję lub ustawy”.

Funkcja kontrolna parlamentu jest jego funkcją genetyczną, nierozzerwalnie związaną z narodzinami i późniejszym rozwojem zgromadzeń parla-

¹ Por. B. Banaszak, *Rola Senatu w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 5, s. 29 i n.

mentarnych². Jednak poza tym, że funkcja kontrolna jest funkcją pierwotną legislatury, to w systemach parlamentarnych ma ona szczególne znaczenie. Tutaj bowiem kontrola egzekutywy (władzy wykonawczej) przez parlament jest podstawowym założeniem i jednocześnie motorem tego typu rządów. W systemie parlamentarnym kontrola parlamentu nad rządem i podległą mu administracją jest naturalną konsekwencją tego, że rząd w tym systemie jest emanacją większości parlamentarnej, stąd też większość ta musi posiadać odpowiednie środki do kontrolowania rządu, włącznie z możliwością jego odwołania (zdymisjonowania) w momencie, kiedy większość parlamentarna uznałaby ewentualną niezgodność polityki realizowanej przez rząd (gabinet) z linią polityczną większości. I choć racjonalizacja tego modelu pozwala w pewnych wypadkach na rozerwanie tej politycznej tożsamości, to nie ulega najmniejszej wątpliwości, że istnienie politycznej konwergencji rządu i większości parlamentarnej cały czas jest traktowane jako swego rodzaju „stan preferowany”³ czy pożądaný.

Ten sam system parlamentarny rodzi jednak niebezpieczeństwo osłabienia ostrza kontroli. Skoro bowiem kontrolę podejmuje parlament, to będzie on z reguły kontrolował „swoją” rząd, co oczywiście może doprowadzić do zmniejszenia znaczenia parlamentarnej kontroli, w myśl zasady „nie będziemy strzelać goli do własnej bramki”⁴. W tym kontekście uwidacznia się pierwszorzędna wręcz rola opozycji parlamentarnej, która w systemie parlamentarnym jest bezsprzecznie motorem podejmowanych przez parlament działań kontrolnych. I tu jest, a nawet powinno być miejsce dla kontroli przeprowadzanej przez izbę drugą. Oczywiście nie chodzi tu o kontrolę w takim znaczeniu i o tak imperatywnych skutkach, jaką władna jest prowadzić izba pierwsza. Systemy parlamentarne dość jednomyślnie aplikują wszak zasadę odpowiedzialności rządu (egzekutywy) tylko i wyłącznie przed izbą pierwszą. Druga izba, w przeważającej większości przypadków, nie jest włączona w proces kontroli rządu, co m.in. oznacza uwolnienie gabinetu spod politycznej odpowiedzialności przed tą izbą parlamentu⁵. W konsekwencji rząd zależny jest tylko od pierwszej izby parlamentu, której polityczny (partyjny) skład determinuje programowe i personalne oblicze gabinetu. Na marginesie tylko zauważmy, że to m.in. jest przyczyną generalnie słabszej pozycji izby drugiej i wyraźnego przesunięcia „siły władzy” w kierunku izby pierwszej, pozostającej zawsze – czy prawie zawsze – izbą priorytetową (wyjątkiem są tylko Rumunia i Włochy oraz USA i Szwajcaria, jednak te dwa ostatnie państwa realizują inne formy rządów – prezydencką w przypadku USA i komitetową w odniesieniu do Szwajcarii).

Immunitowanie rządu od jego politycznej odpowiedzialności przed izbą drugą nie oznacza jednak wcale – a w każdym razie nie musi oznaczać – pozbawienia tej izby uprawnień kontrolnych. Odpowiedzialność rządu jest

² Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 167, 168; E. Zwierchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 95 i n.

³ L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, w: *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, pod red. A. Bałabana, Kraków 2002, s. 144.

⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 218.

⁵ Por. J. Szymanek, *Dwuizbowość parlamentu w europejskich systemach politycznych*, „*Studia Prawnicze*” 2000, nr 2/3, s. 56.

bowiem tylko jednym, choć na pewno najbardziej emblematycznym przejawem kontroli parlamentu nad rządem, ale z pewnością nie jedynym. Izby drugie – co do zasady nie partycypujące w procesie egzekwowania politycznej odpowiedzialności egzekutywy – nadal jednak dysponują uprawnieniami kontrolnymi wobec rządu i podległej mu administracji. Takie rozwiązanie wydaje się uzasadnione zwłaszcza w parlamentarnych systemach rządów. Identyczność rządu i większości parlamentarnej w izbie pierwszej *per se ipse* osłabia przecież działalność kontrolną tej izby. Z tego też względu to właśnie izba druga (z założenia inkongruentna względem pierwszej, bo tworzona w oparciu o inne zasady prawa wyborczego⁶) przejmuje rolę głównego „kontrolera parlamentarnego”, stając się *par excellence* „izbą oporu”, by nawiązać chociażby do terminologii V Republiki⁷.

Charakteryzując w sposób najbardziej ogólny znaczenie kontroli parlamentarnej należy podkreślić, że jest ona niezbędną kontynuacją działań prawodawczych i kreatywnych, które pozostawione bez kontroli mogą nie przynieść oczekiwanych rezultatów. Jednakże pomimo to, że funkcja kontrolna jest funkcją „genetyczną” parlamentu, którą moglibyśmy wręcz intuicyjnie zdefiniować, to nie jest ona łatwa do jednoznacznego sprecyzowania, być może właśnie dlatego, że znajduje się na swoistym „styku” dwóch pozostałych funkcji parlamentu, tj. funkcji ustawodawczej i kreatywnej.

Trudności we właściwym zrozumieniu kontroli parlamentarnej wynikają – jak się wydaje – z dwóch podstawowych powodów. Pierwszym z nich jest specyfika kontroli jako formy działania. Przez działalność kontrolną rozumie się – najogólniej rzecz ujmując – zestawienie stanu faktycznego (istniejącego) ze stanem prawnie nakazanym (postulowanym). Efektem tego zabiegu jest zawsze ocena, zaś skutkiem oceny mogą być różnorodne działania, takie jak: odwołanie osób piastujących stanowiska państwowe, wszczęcie postępowań dyscyplinarnych albo karnych, zwrot projektu ustawy, odmowa podjęcia działań, zmiana aktów prawnych etc. Cechą szczególną działań kontrolnych jest też ich niewładczy charakter. Pojawienie się elementów sankcji oznacza, że działania kontrolne przechodzą w postać działań nadzorczych, zawierających obok elementu kontroli także element kierownictwa. Tymczasem kontrola nie jest kierownictwem, nie polega na zarządzaniu, czyli wiążącym ukierunkowywaniu działań (zachowań) podmiotów organizacyjnie podległych⁸. Szczególnie w parlamencie należy wyraźnie rozgraniczyć typowe działania kontrolne od działań wykraczających poza sprawdzanie, przegląd, skrupulatne badanie, rozpatrywanie, wnikanie, czyli *tout court* kontrolę i zawierających elementy kierownictwa. Skutkiem działań kontrolnych podjętych przez parlament jest więc „tylko” przejście do działań objętych uprawnieniami zaliczanymi do innej (władczej) funkcji tego organu, albo przekazanie materiałów kontrolnych zupełnie innym organom. Drugim czynnikiem określającym specyfikę kontroli podejmowanej przez parlament (jego izby) jest trudność wyodrębnienia działań kontrolnych z całokształtu prac parla-

⁶ Por. J. Szymanek, *Optymalizacja formuły wyboru drugiej izby parlamentu (na przykładzie Polski)*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 1, s. 31 i n.

⁷ Zob. np. W. Skrzydło, *Senat Republiki Francuskiej*, w: *Izby drugie parlamentu*, pod red. E. Zwierchowskiego, Białystok 1996, s. 91 i n.

⁸ Por. L. Garlicki, op. cit., s. 217, 218.

mentarnych, m.in. dlatego, że bardzo często stanowią one element złożonych postępowań, angażujących izbę *in pleno*, jej organy wewnętrzne, inne organy państwowe, jak wreszcie – *last but not least* – samych parlamentarzystów.

Cecha niewładczości podejmowanych działań kontrolnych jest bez wątpienia rysem charakterystycznym kontroli w ogóle, wyraźnie rozgraniczającym kontrolę od nadzoru i innych działań o profilu kierowniczym, zarządzającym. Trzeba jednak pamiętać, że w prawie konstytucyjnym kontrola była zawsze odnoszona nie tylko do prawnego kształtu stosunków między parlamentem a innymi organami państwa, ale także – a może przede wszystkim – do politycznego kontekstu tych stosunków. Tym sposobem kontrola parlamentarna nie ogranicza się wyłącznie do działań mających na celu ustalenie faktów i formułowanie ocen (kontrola *sensu stricto*), ale wyraźnie ewoluuje w stronę podejmowania przez parlament różnych środków wpływania na podejmowanie decyzji przez organy kontrolowane (zwłaszcza rząd), a nawet współuczestnictwa w podejmowaniu tych decyzji (co szczególnie widoczne jest w systemie parlamentarnym bazującym na zasadzie politycznej identyczności rządu i większości parlamentarnej). Kontrola parlamentarna zawsze tedy przekształca się w inspirację organów podległych kontroli, nadzór, a niekiedy nawet we „współrządzenie”⁹. Ponadto kontrola parlamentarna cechuje się wyraźnym spolityzowaniem. Jej głównym kryterium jest i pozostaje kryterium celowości, w znacznie mniejszym zaś stopniu kryterium sprawiedliwości, legalności, gospodarności, rzetelności itp. Aspekt celowościowy (w rozumieniu celów politycznych formułowanych przez parlament) jest więc aspektem dominującym w kontroli parlamentarnej, natomiast inne aspekty podejmowanych działań kontrolnych są wyraźnie zmarginalizowane, w tym także aspekt legalności kontrolowanych działań (z wyjątkiem zupełnie sporadycznego egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej, czyli odpowiedzialności za popełnienie tzw. deliktu konstytucyjnego)¹⁰. Regułą jest więc bardzo wyraźne „spolityzowanie” działań kontrolnych parlamentu (jego izby), do tego stopnia, że niekiedy nawet samą funkcję kontrolną (albo raczej kompetencje zaliczane tradycyjnie do funkcji kontrolnej) określa się mianem funkcji politycznej (*funzioni politica*)¹¹. Wszelkie czynności kontrolne podejmowane przez parlament rodzą bowiem przede wszystkim skutki polityczne, włącznie ze zdymisjonowaniem rządu bądź ministra, natomiast typowo prawne konsekwencje mają głównie charakter proceduralny i łączą się z obowiązkiem udzielenia odpowiednich informacji, złożenia wyjaśnień itp.

Wyodrębnienie „klasycznych” albo rudymentarnych funkcji czy też zadań parlamentu jest szczególnie utrudnione, jeśli zestawimy ze sobą funk-

⁹ L. Garlicki, *Uwaga 4 do art. 95*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. I, Warszawa 1999. Podobnego zdania jest Hans Hugo Klein, który zauważa, że „kontrola parlamentarna jest czymś więcej niż tylko prostą reakcją na postępowanie rządu, który nie powinien być pociągany do odpowiedzialności dopiero po fakcie; jego działalność powinna inspirować wyrażaną w różny sposób wola parlamentu («kontrola kierująca»); H. H. Klein, *Funkcje Bundestagu*, w: *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, pod red. J. Isensee, P. Kirchhofs, Warszawa 1995, s. 67.

¹⁰ Por. W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna rządu RP (votum zaufania, votum nieufności, absolutorium)*, Warszawa 1993, s. 35; zob. też M. Laskowska, W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność członków Rady Ministrów w Konstytucji RP na tle porównawczym*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego”, Seria: Prawo, nr 6, Warszawa 2002, s. 1 i n.

¹¹ W odniesieniu do realiów włoskich, gdzie pogląd ten jest bodajże najbardziej rozpowszechniony; por. Z. Witkowski, *Senat Republiki Włoskiej*, w: *Izby drugie parlamentu...*, s. 299 i n.

cję kontrolną i ustawodawczą. Ta ostatnia jest drugą „typową” funkcją parlamentu, definiującą ten organ właśnie jako legislatywę, czyli kreatora prawa. W odniesieniu do obu tych funkcji możemy śmiało mówić o ich koniunkcji. Nie należy wszak zapominać, że przejawem kontroli (choć kontroli *sensu largo*) są również parlamentarne prace nad projektem ustawy¹², tworzenie prawa wiąże się bowiem ściśle ze zdobywaniem wiedzy o przedmiocie regulacji, co jest również istotnym elementem w parlamentarnej kontroli w dziedzinie, która ma być normowana w projektowanej ustawie. Poza tym w systemie parlamentarnym regułą jest, że większość przedłożeń legislacyjnych to projekty rządowe i dlatego właśnie ich rozpatrywanie w parlamencie musi być jednocześnie postrzegane jako przejaw funkcji kontrolnej wobec rządu (szczególnie widoczne jest to chociażby w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii czy we Francji). W przeważającej większości przypadków parlamentarne prace nad projektami ustaw są też – bo i muszą być – rodzajem *sui generis* kontroli, choć kontroli uruchamianej jak gdyby „bocznymi drzwiami”. Projekty rządowe, zwłaszcza te dotyczące budżetu, czy projekty ustaw dotyczących wszystkich innych ważnych spraw związanych z prowadzeniem polityki wewnętrznej i zagranicznej (art. 146 Konstytucji) stanowią wyraz określonej wizji politycznej Rady Ministrów czy określonej koncepcji rozwiązania przezeń danych zagadnień społecznych czy politycznych. Dlatego właśnie rozpatrywanie tych projektów, także przez Senat (a może tym bardziej przez Senat, skoro jest on „izbą refleksji”), jest jednocześnie rozpatrywaniem i ocenianiem (a zatem kontrolowaniem *sensu stricto*) tych wizji i koncepcji. Można zatem śmiało powiedzieć, że rozpatrywanie rządowych projektów ustaw przez Senat, zwłaszcza że w procesie ustawodawczym działa on w charakterze „instancji rewizyjnej”, jest ewidentnym przejawem realizacji przez tę izbę uprawnień kontrolnych, uprawnień mających wyraźne cechy kontroli wstępnej (prewencyjnej) w stosunku do zamierzeń rządu. Pozytywna ocena tych zamierzeń będzie skutkowałą zaakceptowaniem ustawy, umożliwiającym w efekcie jej dopuszczenie do obrotu prawnego, z kolei negatywna weryfikacja przedłożeń legislacyjnych rządu może spowodować albo zaproponowanie korekty tekstu ustawy (poprawki) albo – w sytuacjach skrajnych, kiedy w opinii Senatu nie da się już skutecznie sanować ustawy, względnie teleologiczne rozwiązania ustawy okażą się nie do zaakceptowania przez izbę – jej całkowite odrzucenie. Tak czy inaczej, rozpatrywanie przez Senat ustaw zainicjowanych przez Radę Ministrów będzie się wiązało z koniecznością prowadzenia niezbędnych działań sprawdzających, oceniających prawną, polityczną, prakseologiczną i wreszcie teleologiczną przydatność proponowanych rozstrzygnięć legislacyjnych, co oznacza, że funkcja ustawodawcza realizowana w tym momencie zawiera w sobie także pewne, minimalne przynajmniej, elementy kontroli rozumianej jako porównywanie konkretnych zamierzeń czy działań z określonymi *a priori* wytycznymi formułowanymi przez większość polityczną ukształtowaną w izbie.

Potwierdzeniem tego, że w procesie realizacji funkcji ustawodawczej parlament, a w jego ramach także i Senat, dokonuje szeregu czynności

¹² Por. P. Sarnecki, *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989-1993)*, Warszawa 1995, s. 124, 125; P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 9 i n.

sprawdzających, jest i to, że każdy rządowy projekt legislacji powstaje z uwzględnieniem przez Radę Ministrów oceny aktualnej sytuacji i stanowi określoną nań reakcję, a przy takiej ocenie sytuacji muszą być brane pod uwagę dotychczasowe działania administracji rządowej. Ocena projektu ustawy wniesionego przez Radę Ministrów musi więc siłą rzeczy mieścić w sobie ocenę tych działań, ich celowości, prawidłowości, efektywności i skuteczności. Szczególnie widoczne staje się to w momencie rozpatrywania przez parlament projektu budżetu. Stąd też m.in. spotykana w niektórych państwach praktyka traktowania nieuchwalenia ustawy budżetowej (a także innych ważnych ustaw) jako *sui generis* votum nieufności wyrażone rządowi, obligujące go do ustąpienia. Jeśli uwzględnimy ten aspekt sprawy, to zauważymy, że logicznym rozwiązaniem przyjętym w Konstytucji RP jest pozbawienie Senatu prawa odrzucenia ustawy budżetowej (art. 223), co jest ewidentnym *lex specialis* wobec art. 121 Konstytucji, określającego reguły partycypacji Senatu w „zwykłym” trybie ustawodawczym, a co należy skonfrontować z wyraźnym zarezerwowaniem jedynie dla Sejmu ogólnej funkcji kontroli nad Radą Ministrów (art. 95 ust. 2). Niemniej o kontroli Senatu, choć oczywiście w bez porównania mniejszym zakresie, aniżeli w stosunku do pozostałych ustaw, nadal możemy mówić także przy rozpatrywaniu przez niego ustawy budżetowej, gdyż Senat – choć nie posiada najbardziej imperatywnego środka w stosunku do budżetu, tj. prawa do jego odrzucenia – mimo wszystko ma konstytucyjnie zagwarantowaną możliwość jego rozpatrywania i uchwalenia poprawek modyfikujących (przynajmniej do pewnego stopnia), budżet *ergo* politykę Rady Ministrów. Warto też może podkreślić, że kontrola dokonywana niejako „na marginesie” rozpatrywania budżetu jest też, w porównaniu do analogicznej kontroli innych ustaw, kontrolą w pełnym tego słowa znaczeniu całościową, obejmującą w zasadzie cały kompleks zagadnień związanych z polityką społeczno-ekonomiczną Rady Ministrów. Rozpatrywanie, w myśl art. 121 ust. 2 Konstytucji, pozostałych ustaw będzie bowiem miało *stricte* wycinkowy charakter, gdyż zagadnienia nie pozostające w związku z rozpatrywanymi ustawami nie stają się przedmiotem kontroli i to niezależnie od tego, czy organem kontrolnym będzie Sejm czy Senat. Z pewnością obok ustawy budżetowej typowym przykładem czynności sprawdzających, dokonywanych w ramach funkcji ustawodawczej, będzie też współdziałanie Senatu w uchwalaniu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację przez Prezydenta RP określonego rodzaju umowy międzynarodowej (por. art. 89 Konstytucji). Choć Konstytucja nie wymienia tutaj Senatu *eo nomine* jako współuczestnika tej procedury¹³, to jednak konstytucyjne stwierdzenie, że ratyfikacja (oraz wypowiedzenie) takiej umowy „wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie”, oznacza *implicite* włączenie Senatu

¹³ Wyjątkiem jest tutaj tylko art. 90 Konstytucji, dotyczący wyrażenia zgody na ratyfikację przez prezydenta umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Zgodnie z art. 90 ust. 2, ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację takiej umowy jest uchwalana przez Sejm oraz Senat, przy czym obie izby mają w tej procedurze dokładnie takie same uprawnienia, co łamie obowiązującą zasadę dwuizbowości asymetrycznej, nierównorzędnej. Pamiętać jednak trzeba, że tryb parlamentarny jest tutaj trybem alternatywnym, gdyż zgoda na ratyfikację tego rodzaju umowy międzynarodowej może również zostać wyrażona w ogólnokrajowym referendum.

także i do tej procedury, co jest już ewidentnym przejawem kontroli parlamentu, tym razem nad polityką zagraniczną prowadzoną przez rząd (por. art. 146 ust. 1 Konstytucji)¹⁴.

Mówiąc o udziale (czy raczej współudziale) Senatu w kontroli parlamentarnej rozumianej *sensu largo*, czyli prowadzonej „wraz” z funkcją ustawodawczą, należy też zwrócić uwagę na jeden element wyraźnie specyfikujący Senat. Otóż przedmiotem prac senackich jest uchwalona już ustawa, a nie jej projekt (por. art. 121 ust. 1 Konstytucji). W ujęciu czysto formalnym oznacza to, że Senat jak gdyby „w mniejszym stopniu” aniżeli Sejm kontroluje Radę Ministrów, procedując nad zgłoszonymi przez nią projektami ustaw. Prace Senatu dotyczą bowiem ustawy uchwalonej już przez Sejm, który to Sejm jest ostatecznym autorem przyjętych w końcu rozwiązań legislacyjnych. Mimo więc tego, że projekt pochodzi od Rady Ministrów (to samo dotyczy zresztą pozostałych podmiotów dysponujących inicjatywą ustawodawczą – por. art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji), finalną odpowiedzialność za ustawę bierze Sejm, który zgodził się przyjąć proponowane regulacje ustawowe (ewentualnie zmienił je w czasie sejmowego postępowania ustawodawczego, co tylko potwierdza jego autorstwo ostatecznie uchwalonej ustawy). Właścicielem *copyright* każdej uchwalonej ustawy jest zatem Sejm, a to oznacza, że Senat rozpatrując ustawę ocenia nie tylko Radę Ministrów, nawet jeśli była ona wnioskodawcą projektu, ale także i przede wszystkim Sejm. Dlatego m.in. mówi się, że Senat jest „izbą drugiego czytania”, „izbą refleksji”, „izbą rozważań”, a „samoistną racją dwuizbowości” stała się koncepcja „samokontroli parlamentu w toku procedury ustawodawczej”¹⁵. To zresztą stanowi *signum specificis* izby drugiej, która w przeciwieństwie do izby pierwszej ukierunkowana jest na kontrolę nie tyle działań rządu i administracji, co działań pozostałej (pierwszej) izby parlamentu.

Mówiąc o kontroli parlamentarnej mamy na myśli z reguły kontrolę *sensu stricto*, czyli prawo izby do podejmowania określonych prawnie środków zmierzających do zbadania stanu faktycznego w zakresie działania rządu (Rady Ministrów) i administracji rządowej. W tym zakresie kompetencje kontrolne Senatu RP są wyjątkowo skromne. Nie należy jednak, na zasadzie argumentacji *a contrario* względem art. 95 ust. 2 *in principio*, odmawiać Senatowi jakiegokolwiek udziału (współudziału) w realizacji prawa parlamentu do kontroli Rady Ministrów (i administracji). Po pierwsze dlatego, że kontrola z art. 95 jest zawężona tylko i wyłącznie do Rady Ministrów (a nie całej administracji rządowej), a po drugie i najważniejsze – że z samej istoty (właściwości) Senatu jako organu przedstawicielskiego (parlamentarnego) wynikają określone konsekwencje. Jedną z nich jest zasada reprezentacji, w myśl której organ przedstawicielski reprezentuje suwerena, a to m.in. oznacza, że ma on zapewnić zgodność opinii reprezentowanych i reprezentantów, czyli upodobnienie się przeważających opinii spo-

¹⁴ Szerzej na ten temat zob. W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, w: *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, pod red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 93 i n.

¹⁵ M. Kruk, *Dwuizbowość parlamentów w państwach współczesnych. Zagadnienia strukturalno-organizacyjne*, w: *Zmiany konstytucyjne a system organów państwa*, pod red. Z. Jarosza, „Studia Konstytucyjne”, t. VIII, Warszawa 1990, s. 83.

lecznych (które reprezentuje) z podejmowanymi decyzjami państwowymi¹⁶. To zaś *tacite* zakłada, a wręcz nakłada obowiązek, aby organ przedstawicielski sprawdzał, a zatem kontrolował te decyzje, które we współczesnym państwie – i to jest bezsporne – podejmuje przede wszystkim rząd i podlegała mu administracja. W ten sposób w działaniach kontrolnych Senatu (czy w ogóle parlamentu) należałoby dostrzegać działalność zastępującą funkcjonowanie samego suwerena (Narodu) jako podmiotu władzy politycznej (por. art. 4 ust. 1 Konstytucji)¹⁷. Z oczywistych względów działalność egzekutywy, a szczególnie rządu, polegająca na realizacji ustaw bądź też na samodzielnym ustalaniu polityki, czyli mówiąc krótko na władczym zawiadywaniu sprawami publicznymi, musi być w państwie demokratycznym poddana kontroli społeczno-politycznej, aby nie realizowała przypadkiem własnych, partykularnych celów, lecz działała wyłącznie w interesie suwerena¹⁸. Z pewnością taka argumentacja ma charakter teleologiczny, systemowy, może nawet polityczny, ale to wcale nie znaczy, że jest irrelevantna, choć na pewno ma znaczenie posiłkowe, drugorzędne.

W dyskusji o kompetencjach kontrolnych Senatu kwestią kluczową jest przede wszystkim odpowiednia, tj. ścieśniająca bądź ekstensywna, wykładnia art. 95 ust. 2 Konstytucji. Uznanie *a contrario* braku możliwości podejmowania przez Senat jakichkolwiek działań kontrolnych jest efektem ściśle dogmatycznej interpretacji dyspozycji art. 95 ust. 2 *in fine*, powiązanej nierozzerwalnie z rozumieniem kontroli jako procesu ukierunkowanego głównie, jeśli nie przede wszystkim, na Radę Ministrów¹⁹. W takim jednak razie może pojawić się pytanie o rozumienie Rady Ministrów z art. 95 ust. 2, tzn. czy Rada Ministrów jest tutaj pojmowana jako ciało kolegialne, czy też wraz z poszczególnymi ministrami, a może nawet z całą administracją rządową? Nawet jednak jeśli uznamy, że zakres podmiotowy art. 95 ust. 2 jest w miarę niesporny i obejmuje Radę Ministrów *in gremio* oraz poszczególne resorty, to pojawia się pytanie kolejne, a mianowicie: czy konstytucyjne sformułowanie sprawowania przez Sejm kontroli „w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw” odnosi się do „zakresu” przedmiotowego tej kontroli (tzn. do tego, co kontrolujemy, jakie działania Rady Ministrów Sejm sprawdza), czy też do „zakresu” środków, a więc narzędzi, jakimi dysponuje Sejm w celu aktualizacji powierzonych mu kontroli? Z samej właści-

¹⁶ Por. M. Sobolewski, *Reprezentacja w ustroju współczesnych demokracji burżuazyjnych*, Kraków 1962, s. 68; B. Banaszak, *Reprezentacja*, w: *Słownik wiedzy o Sejmie*, pod red. A. Preisnera, Warszawa 2001, s. 176.

¹⁷ Wyraźnie stwierdza to m.in. prof. Wiesław Skrzydło, pisząc, że „Z treści art. 95 ust. 2 wynika, iż Konstytucja ustaliła kontrolę reprezentacji Narodu nad działalnością Rady Ministrów”; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 91. Mimo że Autor mówi wprost o „reprezentacji Narodu”, przez co należy rozumieć posłów i senatorów, to dalej pisze: „Podkreślić [...] należy, że w zakresie realizacji funkcji kontrolnej uczestniczy tylko Sejm, natomiast Senat w działaniach tego rodzaju nie bierze udziału, został z nich całkowicie wyłączony”.

¹⁸ Por. P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11/12, s. 47.

¹⁹ Słusznie tutaj prof. Paweł Sarnecki przypomina o zawodności stosowania w prawie konstytucyjnym argumentacji *a contrario*, a to z uwagi na wysoki stopień ogólności norm tej galezi prawa. Tymczasem wnioskowanie *a contrario* może być skuteczne jedynie wówczas, kiedy dotyczy przepisów szczególnych, konkretnych, ustanawiających jednoznaczne instytucje (procedury). Dlatego m.in. w opinii Autora art. 95 ust. 2 „niekoniecznie [...] musi wykluczać dopuszczalność samoistnych działań kontrolnych Senatu wobec Rady Ministrów”; P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu...*, s. 14.

wości (istoty) kontroli wynika, że przedmiotowym obszarem podejmowanych przez izbę działań kontrolnych jest całokształt aktywności Rady Ministrów (art. 146). Jeśli bowiem kontrolujemy jakiś podmiot, to wiadomo, że działania sprawdzające nie dotyczą podmiotu „w ogóle”, ale zachowań tego podmiotu, działań, względnie zaniechań mieszczących się w sferze jego kompetencji. Pozostaje więc – jako najrozsądniejsze rozumienie „zakresu” kontroli prowadzonej przez Sejm – uznanie, że „zakres” ten obejmuje ogół środków (kompetencji) służących właściwej realizacji ogólnie określonej „kontroli”²⁰. W takim razie oznacza to, że środki te winny być precyzyjnie i enumeratywnie wskazane w Konstytucji i ustawach, co wykluczałoby ewentualną możliwość ich dalszego rozszerzenia np. na poziomie regulaminowym. W tym obszarze widać jednak pewną niekonsekwencję, gdyż art. 112 Konstytucji (i odpowiednio art. 124 w stosunku do Senatu) zakłada *explicite*, że polem potencjalnej regulacji regulaminowej jest również „sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu” (Senatu). Izby posiadają zatem pewien, niezbędny zresztą „luz”, a to dzięki temu, że art. 112, będący konstytucyjną podstawą do wydania przez izby przepisów regulaminowych, zakreśla jedynie zasięg, a nie głębokość przyszłej regulacji regulaminowej i dlatego m.in. regulamin parlamentarny może – do pewnego stopnia – przekroczyć charakter konkretyzujący i uzupełniać w niezbędnym zakresie postanowienia Konstytucji, stając się wobec niej nie tylko aktem wykonawczym, ale również i komplementarnym (uzupełniającym)²¹. Oczywiście w zakresie sposobu wykonania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu (Senatu) nie chodzi o nałożenie nowych obowiązków, co wymagałoby przecież stosownej podstawy konstytucyjnej lub ustawowej, lecz tylko o sprecyzowanie sposobu wykonywania obowiązków już istniejących, w dodatku zaś „sposób ten [...] powinien korespondować z całokształtem regulaminowych unormowań procedur parlamentarnych”²². Pamiętać jednak należy, że nierzadko jakiś obowiązek (np. informowania, czy jeszcze szerzej: współpracy) jest ustanowiony na poziomie ustawowym, ale przepis ten nie stwarza *per se ipse* jakiegokolwiek kompetencji, czyli nie daje konkretnego środka działania mającego doprowadzić do właściwej realizacji określonej powinności (informowania, współpracy etc.). Dopiero więc przepisy rangi regulaminowej, mając za sobą wyraźną legitymację konstytucyjną, mogą sformułować (sprecyzować) instrumenty (narzędzia), w tym także działań kontrolnych. Oczywiście w takim przypadku, który powinien być zawsze wyjątkiem, może dochodzić do sprecyzowania kompetencji kontrolnej *sensu stricto*, a więc takiej, która prowadziłaby jedynie do sprawdzenia istniejących faktów, bez możliwości ingerencji pokontrolnej.

Z drugiej jednak strony nie da się ukryć, że art. 95 ma, a przynajmniej powinien mieć, kluczowe znaczenie dla interpretacji całego rozdziału IV

²⁰ P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu...*, s. 48.

²¹ Szerzej na ten temat zob. Z. Czeszejko-Sochacki, op. cit., s. 31. Na temat prawnej złożoności charakteru przepisów regulaminowych zob. też: J. Szymanek, J. Zalesny, *Charakter prawny regulaminu parlamentarnego*, w: *Polskie regulaminy parlamentarne 1986-2002*, Warszawa 2002, s. 13 i n.

²² W. Sokolewicz, *Uwaga 6 do art. 112*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, op. cit.; także P. Sarnecki, *Funkcje i struktura...*, op. cit., s. 39.

Konstytucji (zatytułowanego „Sejm i Senat”), a to z tej racji, że określa (definiuje) podstawowe funkcje raz władzy ustawodawczej rozumianej jako Sejm i Senat, raz Sejmu jako jednej z izb (członu władzy ustawodawczej). Jeśli przyjęlibyśmy ten punkt widzenia, to nie sposób zignorować faktu, że przepis ten wyraźnie zróżnicował dwie podstawowe funkcje parlamentu, tj. ustawodawstwo i kontrolę. W takim znaczeniu przyporządkował też realizację tych funkcji odpowiednio Sejmowi i Senatowi (art. 95 ust. 1) oraz Sejmowi (art. 95 ust. 2). Przyjąć też można, że art. 95 ust. 2 (otwierający stosowny rozdział dotyczący Sejmu i Senatu, a w dodatku wyłączony z jego wewnętrznej systematyki) zawiera jedynie generalne określenie roli parlamentu. W takim przypadku można byłoby uznać, że w realizacji najważniejszego zadania parlamentu, tj. ustawodawstwie, partycypują obie izby (co nie przesądza jeszcze stopnia ich udziału i kwestii ewentualnej [nie]równorzędności), natomiast – co dla systemu parlamentarnego ma kluczowe znaczenie – w egzekwowaniu politycznej odpowiedzialności Rady Ministrów wyłączność przyznana została Sejmowi. Taka interpretacja, na zasadzie *per analogiam*, traktowałaby przepis art. 95 ust. 2 jako odpowiednik analogicznych przepisów w innych ustawach zasadniczych, statuujących *expressis verbis* regułę odpowiedzialności rządu przed izbą pierwszą²³. Dla przykładu, art. 68 pkt 1 Konstytucji Czech, wedle którego „Rząd jest odpowiedzialny przed Izłą Poselską”; art. 110 zd. 2 Konstytucji Słowenii, mówiącego o tym, że „W granicach swoich kompetencji Rząd i poszczególni ministrowie [...] ponoszą odpowiedzialność przed Zgromadzeniem Państwowym”; art. 108 Konstytucji Hiszpanii, w myśl którego „Rząd odpowiada solidarnie za swą działalność polityczną przed Kongresem Deputowanych”, mimo że art. 66 ust. 2 tejże Konstytucji *explicite* stanowi, że „Kortezy Generalne (a zatem Kongres Deputowanych i Senat – przyp. J.S.) kontrolują działalność Rządu”. Jeśli uznalibyśmy ten tok rozumowania, to pojęcie kontroli użyte w tekście przepisu art. 95 ust. 2 Konstytucji byłoby „zaledwie” synonimem „odpowiedzialności”, a zatem jednego tylko przejawu kontroli²⁴. W takim znaczeniu art. 95 ust. 2 Konstytucji nie specyfikowałby funkcji obu izb, zwłaszcza zaś funkcji kontrolnej, ale tylko wskazywał podporządkowanie polityczne Rady Ministrów Sejmowi, którego przejawem jest odpowiedzialność parlamentarna rządu przed Sejmem (por. art. 158 i 159 Konstytucji). Kontrola natomiast, jako działalność znacznie szersza, byłaby funkcją nie skonstytucjonalizowaną, *ergo* nie przyporządkowaną jednej izbie parlamen-

²³ Oczywiście można uznać, że rolę takiego przepisu spełnia w polskiej konstytucji art. 158 (konstruktywne votum nieufności). Należy jednak zauważyć, że treść tego przepisu nie mówi o kontroli jako takiej, lecz jedynie określa proceduralne warunki wyrażenia rządowi votum nieufności. Votum nieufności zaś *pre se* nie jest instrumentem kontroli, jest bowiem sankcją uruchamianą wówczas, kiedy podjęte wcześniej działania sprawdzające (kontrolne) wykazały rozbieżność pomiędzy stanem faktycznym a stanem wymaganym (postulowanym) przez większość parlamentarną.

²⁴ Warto w tym miejscu przypomnieć, że w trakcie prac nad nową konstytucją prof. Stanisław Gebethner zgłosił propozycję, by dzisiejszy art. 95 ust. 2 miał postać następującą: „Rada Ministrów odpowiada przed Sejmem”. Propozycję tę poparł m.in. prof. Jerzy Ciemniowski, wskazując, że dla systemu parlamentarnego właśnie taki przepis ma fundamentalne znaczenie i mówiąc o kontroli Sejmu nad rządem mamy na myśli przede wszystkim jego odpowiedzialność przed tą izbą parlamentu. Odmiennie stanowisko zajął m.in. prof. Kazimierz Działocha, dla którego sensem całego art. 95 ma być właśnie przyporządkowanie funkcji obu izbom parlamentu, tj. funkcji ustawodawczej Sejmowi i Senatowi, zaś funkcji kontrolnej wyłącznie Sejmowi; por. R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. (powstawanie przepisów)*, Warszawa 2002, s. 46, 47.

tu, a jej elementów można byłoby się jedynie „doszukiwać” w poszczególnych, „rozproszonych” kompetencjach służących realizacji funkcji kontrolnej „jako takiej”, którą to funkcję parlament może realizować nawet przy braku stosownych umocowań konstytucyjnych z samej swojej „istoty”²⁵.

Kontrola parlamentarna jest procesem złożonym, wielosekwenyjnym, który obejmuje zasadniczo cztery fazy postępowania: 1) pozyskiwanie informacji, 2) przetwarzanie informacji, 3) ocenę informacji (czyli aprobatę albo krytykę), 4) wyrażenie politycznego stanowiska, względnie podjęcie prawnie wiążącej decyzji co do podmiotu kontrolowanego²⁶, przy czym ten ostatni etap należy już raczej traktować jako czynność pokontrolną, zawierającą w sobie element sankcji. Jest zrozumiałe, że nie wszystkie elementy tak rozumianej kontroli mogą i powinny być ujęte w sztywnych ramach regulacji konstytucyjnej. Kontrola (i jej następstwa) pojmowana jako proces ustalania stanu faktycznego nie tylko co do funkcjonowania gabinetu (Rady Ministrów), ale i całego „otoczenia sieciowego”, czyli *tout court* administracji rządowej, nie zawiera się jednak wyłącznie w najbardziej dotkliwych i spektakularnych formach, takich jak możliwość nieudzielenia rządowi votum zaufania czy wyrażenia mu votum nieufności, względnie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium, ale także i „zwykłych”, znacznie mniej represyjnych środków oddziaływania. Poza tym należy zwrócić uwagę, że procedura udzielania (nieudzielania) votum zaufania, podobnie jak i votum nieufności bądź wyrażenia (niewyrażenia) rządowi absolutorium nie jest *per se* kontrolą, lecz tylko następstwem kontroli przeprowadzonej wcześniej – efektem podjętych działań sprawdzających jest bowiem wyłącznie ocena. Votum zaufania, votum nieufności czy absolutorium są konkretnymi działaniami podjętymi w następstwie przeprowadzonej kontroli i sformułowanej na jej podstawie oceny, a to oznacza, że mają one postać pozytywnej lub negatywnej sankcji, która to sankcja znajduje się w dyspozycji izby i może być przez nią uruchomiona dopiero po przeprowadzeniu właściwych czynności kontrolnych. Czynności te, a więc kontrola w ścisłym tego słowa znaczeniu, obejmują jedynie ustalenie stanu obowiązującego, a więc tzw. wyznaczeń; dalej – ustalenie stanu faktycznego, czyli tzw. wykonań i wreszcie ustalenie relacji pomiędzy wyznaczeniami a wykonaniami w sensie stopnia ich zgodności ze sobą i ewentualnie przyczyn możliwych rozbieżności. Mówiąc tedy o środkach pozostających w dyspozycji parlamentu (jego organów), a służących wykonywaniu różnego rodzaju działań kontrolnych, mamy na myśli przede wszystkim takie środki, które służą określeniu stopnia zgodności pomiędzy wyznacznikami a wykonaniami. Instrumentami właściwej kontroli są więc w pierwszym rzędzie rozmaitego rodzaju środki pozyskiwania i przetwarzania informacji. Stąd też właściwej kontroli parlamentarnej, pojmowanej w wąskich kategoriach procesu ustalania stanu faktycznego, służy tradycyjnie już triada takich środków, tj. prawo

²⁵ Tak np. konstytucja Republiki Włoskiej nie zawiera wyraźnego przepisu powierzającego parlamentowi sprawowanie funkcji kontrolnej. Funkcja ta, w państwie demokratycznym, jest jednak powszechnie uważana za immanentną funkcję parlamentu, stąd też „nie ulega wątpliwości, że izby parlamentarne, nawet przy milczeniu Konstytucji, są uprawnione do przeprowadzania debat i wypowiedzania ocen na temat polityki rządu, a ten ostatni również winien informować je o każdym ważniejszym kroku”; P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003, s. 170.

²⁶ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, op. cit., s. 168.

do informacji, czyli prawo do żądania informacji i sprawozdań od ministrów i kierowników właściwych resortów; prawo żądania obecności, czyli prawo domagania się obecności właściwych ministrów oraz kierowników naczelnych organów administracji państwowej na tych posiedzeniach izby lub komisji, na których rozpatrywane są sprawy dotyczące zakresu ich działania; i wreszcie – *last but not least* – prawo żądania wyjaśnień od obecnych na posiedzeniach przedstawicieli rządu²⁷. W szerokim nurcie poczynań kontrolnych mieszczą się również uprawnienia izby zawierające się w prawie wyrażenia przez nią oficjalnego stanowiska w określonej sprawie. Stanowisko takie izba może zająć w przyjętej okazjonalnie uchwale, przybierającej postać rezolucji, apelu itp., będącej wyrazem woli izby w konkretnej sprawie. Funkcja kontrolna, realizowana przez izbę *in pleno*, zawiera się także w możliwości uczynienia z każdej ważnej sprawy ciekawej i przykuwającej uwagę dyskusji, co w nawiązaniu do doświadczeń brytyjskiej Izby Lordów możemy śmiało nazwać funkcją deliberacyjną²⁸, a co mieści się w samej istocie parlamentu (wszak termin „parlament” pochodzi od słowa *parler*, tzn. mówić, rozmawiać, przemawiać, wyrażać się). Jest przy tym oczywiste, że taką kwestią poddaną publicznej debacie może być również sprawa obejmująca szeroki kontekst kontroli nad gabinetem i prowadzoną przezeń polityką. Debatę taką może przeprowadzić każda izba, w tym także izba druga, jeśli oczywiście uzna to za stosowne, zwracając w ten sposób powszechną uwagę na jakieś istotne zagadnienie czy kwestię społeczną angażującą opinię publiczną. Kwestią poddaną takiej debacie może być też sprawa mieszcząca się w klasycznych kategoriach kontroli nad rządem, nawet jeśli izba druga nie ma *ex lege* przyznanych kompetencji kontrolnych.

De lege lata na poziomie konstytucyjnym nie odnajdziemy jednak takich „rozproszonych” prawnych form działania Senatu w charakterze organu kontrolnego, które to formy pozwoliłyby na jednoznaczne skonstatowanie faktu wyposażenia Senatu w realizację (przynajmniej w jakimś okrojonym zakresie) funkcji kontrolnej. Senat nie ma tedy możliwości udzielenia/nieudzielenia votum zaufania (art. 154, 155, 160), nie ma możliwości wyrażenia rządowi votum nieufności (art. 158), nie jest też włączony w kontrolę wykonania przez rząd ustawy budżetowej i związanego z tym udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium (art. 226). Senat nie dysponuje również możliwością powołania komisji śledczej (art. 111), senatorowie zaś nie są uprawnieni do składania interpelacji i zapytań pod adresem członków Rady Ministrów (art. 115 ust. 1). Senatowi też, w przeciwieństwie do Sejmu, nie podlega Najwyższa Izba Kontroli (art. 202 ust. 2), w tym zakresie jednak przepis dający Senatowi prawo wyrażenia zgody na powołanie i odwołanie Prezesa NIK wydaje się mało spójny i nie do końca zrozumiały (por. art. 14 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹). Właśnie niekwestionowana

²⁷ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 198; L. Garlicki, *Regulaminowe formy realizacji funkcji kontrolnej Sejmu PRL*, w: *Regulamin Sejmu. Materiały sympozjum – listopad 1987*, pod red. A. Gwizdźa, Warszawa 1988, s. 258 i n.

²⁸ Por. A. Pułło, *Izba Lordów Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, w: *Izby drugie parlamentu...*, s. 314, 415.

²⁹ Dz. U. 1995, Nr 13, poz. 59 z późn. zm.

konkretność i jednoznaczność tych przepisów, z drugiej zaś strony konkretność i jednoznaczność form działania (kompetencji), jakie one wprowadzają, z całą stanowczością pozwala sformułować wniosek, że nie przysługują one Senatowi³⁰. W tekście Konstytucji nie znajdziemy zatem ani żadnych podstaw, które pozwoliłyby na rozszerzenie wymienionych instytucji na Senat lub też indywidualnych senatorów, ani tym bardziej żadnych podstaw do wyposażenia tej izby w jeszcze inne, poza wskazanymi, uprawnienia kontrolne.

Niemniej analizując inne przepisy, w tym przede wszystkim ustawę o wykonywaniu mandatu posła i senatora³¹, Regulamin Senatu³² oraz uchwałę Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów³³, możemy dojść do wniosku, że Senat – choć oczywiście w znacznie mniejszym i skromniejszym zakresie niż Sejm – posiada jednak pewne uprawnienia o charakterze kontrolnym czy *quasi*-kontrolnym. Na poziomie ustawowym jedynym środkiem kontrolnym pozostającym w dyspozycji Senatu (a właściwie jego organów) jest przepis art. 16 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, nakładający m.in. na członków Rady Ministrów obowiązek przedstawienia informacji i wyjaśnień „na żądanie stałych i nadzwyczajnych komisji [...] senackich w sprawach będących przedmiotem ich zakresu działania”. Wspomniane prawo jest klasycznym uprawnieniem kontrolnym, definiowanym jako prawo żądania informacji. Prawo to stanowi bezsprzecznie warunek *sine qua non* podejmowania jakichkolwiek czynności kontrolnych, będąc jednocześnie *minimum minimorum* mówienia o jakiegokolwiek kontroli. Nie można jednak absolutyzować art. 16 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, tym bardziej, że – jak się wydaje – sam ten przepis zawiera istotne ograniczenie. Wyraźnie bowiem mówi się w nim o obowiązku przedstawiania informacji „w sprawach będących przedmiotem ich [komisji – przyp. J.S.] zakresu działania”. Ograniczenie to nie stosuje się zatem tylko i wyłącznie do przedmiotowego zakresu działania poszczególnych komisji, sprecyzowanego w załączniku do Regulaminu Senatu, ale również – a może przede wszystkim – do zakresu kompetencji Senatu i jego komisji określonego w Konstytucji i ustawach. Jeśli tak, to ustawowa podstawa podejmowania przez Senat działań kontrolnych, nawet tak ograniczonych, jak prawo żądania informacji, jest nader wątpliwa, bo – jak to już wcześniej wykazano – nie ma żadnych konstytucyjnych czy też ustawowych umocowań kompetencji kontrolnych Senatu. To z kolei znaczy, że przedstawiane Senatowi na podstawie art. 16 ust. 2 informacje Rady Ministrów mogą dotyczyć jedynie niekontrolnego zakresu działania Senatu, co w praktyce będzie oznaczało przekazywanie informacji odnoszących się do realizowanej przez Senat funkcji ustawodawczej³⁴.

Pozostają więc regulacje podustawowe, czyli Regulamin Senatu oraz uchwała Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów. W Regulami-

³⁰ Por. P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu...*, s. 20.

³¹ Dz. U. 1996, Nr 37, poz. 350 z późn. zm.

³² Tekst jedn.: M. P. 2002, Nr 54, poz. 741.

³³ M. P. 2002, Nr 13, poz. 221.

³⁴ Por. L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 35.

nie Senatu możemy odnaleźć kilka przepisów stwarzających przynajmniej podstawy do mówienia o „szczątkowym” wykonywaniu przez Senat zadań kontrolnych. Pierwszym jest art. 33 ust. 1, dający członkom Rady Ministrów „prawo” udziału w posiedzeniach Senatu (prawo żądania obecności). „Prawo” z art. 33 Regulaminu to jednak nie „obowiązek”, co uniemożliwia sankcjonowanie ewentualnych zachowań niezgodnych z dyspozycją art. 33 ust. 1. Niemniej sam „udział” członków rządu w posiedzeniach Senatu, a nie np. „obecność”, zapewniać ma czynne zaangażowanie członków Rady Ministrów w plenarnych obradach izby, co m.in. potwierdza art. 50 ust. 1, według którego „Poza kolejnością mówców Marszałek udziela głosu Prezesowi Rady Ministrów i członkom Rady Ministrów, ilekroć tego zażądata”. Udział członków rządu w posiedzeniach Senatu może być wykorzystywany do dostarczania temu ostatniemu informacji o działalności Rady Ministrów i podległej mu administracji w związku z wszystkimi rozpatrywanymi przez tę izbę zagadnieniami. Informacje takie członkowie Rady Ministrów mogą przedstawiać albo w odrębnych sprawozdaniach, albo w informacjach *ad hoc*, udzielanych w czasie trwania dyskusji nad danym punktem porządku dziennego obrad, albo też udzielając odpowiedzi na konkretne pytania senatorów zadawane w trakcie trwania debaty. O elementach kontroli poczynają Rady Ministrów przez Senat możemy też mówić na tle art. 60 ust. 2 Regulaminu, który członkom rządu daje możliwość uczestniczenia w posiedzeniach komisji (art. posługuje się tu sformułowaniem „mogą uczestniczyć”). Jednak na wyraźne żądanie komisji lub jej przewodniczącego, w sprawach będących przedmiotem jej zakresu działania, przedstawiciele Rady Ministrów obowiązani są do współpracy z komisją (art. 60 ust. 3). Współpraca ta może przybrać postać: przedstawiania informacji, wyjaśnień, opinii w formie pisemnej lub przy wykorzystaniu odpowiedniego nośnika, przekazywania materiałów, „czynnego udziału w posiedzeniach komisji”. Nie bez znaczenia pozostaje przy tym fakt, że współpraca ta ma nie tylko charakter „uprawnienia”, ale „obowiązku”, co w założeniu podkreślać ma konieczność współdziałania przedstawicieli egzekutywy z Senatem i jego organami (komisjami), jednak znowu bez sprecyzowania pola owej współpracy. Ponownie więc, tak jak w przypadku art. 16 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, rodzi się pytanie o to, jak interpretować pojęcie spraw będących w zakresie działania komisji. Przy tej okazji warto może zwrócić uwagę na strukturę komisji senackich. Art. 12 ust. 1 Regulaminu określa komisje jako organy powołane do rozpatrywania i opracowywania spraw z własnej inicjatywy oraz przekazywanych im przez Senat, Marszałka Senatu lub Prezydium Senatu. Ponadto z art. 13 ust. 1 wiadomo, że Senat powołuje komisje stałe do określonego rodzaju spraw oraz może powoływać i rozwiązywać komisje nadzwyczajne do realizacji określonych zadań. Zwłaszcza art. 13 ust. 2 *in fine* („do realizacji określonych zadań”) może świadczyć o „zainteresowaniach kontrolnych” Senatu, choć z drugiej strony wiadomo, że tzw. komisje nadzwyczajne ukierunkowane są przede wszystkim na działania legislacyjne, a nie kontrolne. Nie można jednak *a priori* wykluczyć sytuacji, w której Senat powoła komisję nadzwyczajną wyraźnie ukierunkowaną na kontrolę. Profil kontrolny można też dostrzec w rodza-

jach komisji senackich enumerowanych w art. 15 ust. 1, wśród których znaczące miejsce zajmują tzw. komisje resortowe, które niejako z samej swojej istoty sprzyjać mają przeprowadzaniu kontroli przez organ parlamentarny. Wreszcie art. 12 ust. 3 stwarza – przynajmniej potencjalne – możliwości podejmowania przez Senat określonych czynności kontrolnych, przewidując wyraźnie, że komisje zajmują stanowisko co do prawidłowości wprowadzania w życie i sposobu wykonania ustaw. Jest oczywiste, że zajęcie takiego stanowiska wymaga uprzedniego zgromadzenia niezbędnych informacji, a następnie dokonania analizy stanu faktycznego, czyli – mówiąc krótko – przeprowadzenia typowych działań sprawdzających (kontrolnych).

Wreszcie – *last but not least* – instrumentem kontroli mogą być oświadczenia senatorskie (art. 49 Regulaminu). Oświadczenia te, wygłaszane na końcu posiedzenia i po wyczerpaniu porządku dziennego, dotyczą spraw związanych z wykonywaniem mandatu. Jest przy tym bezsporne, że taką sprawą może być podjęcie jakiejś interwencji etc., co wiąże się zawsze z uzyskaniem niezbędnych informacji, a zatem przeprowadzenia kontroli choćby w minimalnym zakresie. Ponadto wyraźne nadanie oświadczeniom senatorskim pozorów instytucji kontrolnej czy parakontrolnej zakłada art. 49 ust. 4, przewidując, że oświadczenia senatorów, jeśli zawierają wnioski i uwagi kierowane do członków Rady Ministrów, są niezwłocznie przekazywane przez marszałka Senatu adresatom w celu zajęcia stanowiska³⁵.

Poza Regulaminem Senatu, aktem, który w największym stopniu odnosi się do relacji drugiej izby z Radą Ministrów, jest uchwała Rady Ministrów nr 49 z 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów. Uchwała ta, w rozdziale VIII, zatytułowanym „Realizacja obowiązków Rządu wobec Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej”, zawiera stosunkowo szeroki katalog działań i czynności (a także instytucji), które mieszczą się w ramach ogólnej kontroli. Już § 43 ust. 1 ustanawia zasadę, w myśl której Rada Ministrów, członkowie Rady Ministrów oraz inne właściwe organy administracji rządowej „rzetelnie i terminowo wypełniają obowiązki wobec Sejmu i Senatu”, wynikające z ustaw i regulaminów obu izb. Przepis § 43 ust. 2 nakłada z kolei na organy administracji rządowej obowiązek współdziałania w celu realizacji obowiązków rządu względem m.in. Senatu, co przejawiać się ma w szczególności w udzielaniu, w niezbędnym zakresie, pomocy i informacji osobom reprezentującym rząd lub członków Rady Ministrów przed Senatem (por. art. 60 ust. 4 Regulaminu Senatu). Koordynację realizacji obowiązków rządu wobec Senatu (także Sejmu) oraz uczestnictwa przedstawicieli Rady Ministrów w pracach parlamentarnych zapewnić ma „Sekretarz do Spraw Parlamentarnych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów” (§ 44 ust. 1). Funkcję tę pełni sekretarz lub podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wykonując powierzone mu zadania przy pomocy właściwej w sprawach parlamentarnych komórki organizacyjnej Kancelarii Prezesa

³⁵ Por. P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu...*, s. 25; L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu...*, s. 37 (Autor zastanawia się jednak nad dopuszczalnością [legalnością] potraktowania udzielenia terminowej i wyczerpującej odpowiedzi na oświadczenie w kategoriach obowiązku adresata. Zdaniem L. Garlickiego pojawia się bowiem tutaj zasadne pytanie, które – konstytucyjne lub ustawowe – przepisy stanowią materialną podstawę tego obowiązku, bo – jak słusznie zauważa Autor – w regulaminie parlamentarnym można normować tylko sposób wykonania obowiązków już istniejących).

Rady Ministrów. Do podstawowych zadań Sekretarza do Spraw Parlamentarnych należy: czuwanie nad terminowością realizacji obowiązków Rady Ministrów wobec Senatu (Sejmu), przygotowywanie i przedstawianie stanowiska rządu w określonych sprawach, a także zapewnienie właściwego przedstawicielstwa i reprezentacji Rady Ministrów w pracach parlamentarnych. Wreszcie obowiązkiem wyraźnie odniesionym do Senatu jest obowiązek członków Rady Ministrów odpowiedzi na oświadczenia senatorów, składane zgodnie z odnośnymi postanowieniami Regulaminu Senatu (por. § 49).

Z powyższego widać, że Senat nie ma przyznanej *expressis verbis* w Konstytucji możliwości realizacji funkcji kontrolnej. W tym polu działania nie tylko rola wiodąca czy dominująca, ale wręcz wyłączna przysługuje Sejmowi (izbie pierwszej). Tym niemniej można chyba mówić o pewnych, choć bardzo skromnych i wyraźnie ograniczonych uprawnieniach (środkach działania), które moglibyśmy skatalogować jako mieszczące się w szeroko rozumianej funkcji kontroli parlamentarnej. Podkreślić trzeba, że Senat, mając możliwość podejmowania pewnych czynności z szeroko pojętego zakresu kontroli, nie wykonuje jeszcze funkcji kontrolnej. Są to bowiem nie tylko czynności rozproszone, w dodatku bardzo nieliczne i skromne, ale także takie, które nawet wzięte *en bloc* nie pozwalają na ewentualne odkodowanie, względnie wyinferowanie możliwości wykonywania funkcji traktowanej jako zadanie czy też główny kierunek aktywności jakiegoś organu³⁶. Funkcja nie jest wszak nigdy pojedynczą kompetencją, jest ona zawsze pewnym kierunkiem aktywności jakiegoś organu, wyodrębnianym na podstawie zbioru kompetencji odznaczających się minimalną choćby jednorodnością przedmiotową (materialną). Tak rozumiana funkcja jest zaledwie symplifikacją, pewnym schematem konceptualizowanym w oparciu o w miarę jednolity obszar działania (sferę aktywności) organu państwa. Takiej „kontrolnej” sfery aktywności Senat RP w żadnym razie nie posiada, co oczywiście nie znaczy, że nie jest on uprawniony do podejmowania pewnych, mocno przy tym zredukowanych czynności z zakresu kontroli. Niektóre z nich, jak np. prawo do udziału w obradach plenarnych Senatu członków Rady Ministrów, trudno jednak z całą konsekwencją określić jako uprawnienia kontrolne czy nawet *quasi*-kontrolne. Inne z kolei są bardzo zawężone, stanowiąc w najlepszym razie mizerną kopię podobnych środków przyznanych posłom, jak to jest z instytucją oświadczeń senatorskich, mających w jakimś sensie nawiązywać do interpelacji i zapytań poselskich. Tak więc relacje Senatu z Radą Ministrów – jeśli chodzi o kontrolowanie tej ostatniej – są raczej symboliczne. Poza tym pamiętać trzeba, że np. udział członków rządu w pracach senackich, albo informowanie przez Radę Ministrów Senatu i jego organów o pracach rządowych, leży w najlepiej pojętym interesie samego rządu. Do pewnego stopnia jest też przejawem swoistej kurtuazji. Ułożenie odpowiedniego wzorca stosunków rządu z Senatem mieści się przecież w sferze zwyczajów i obyczajów politycznych, które powinny być ukształto-

³⁶ Por. M. Kudej, *W sprawie klasyfikacji funkcji Sejmu i Senatu*, w: *Konstytucja – Wybory – Parlament. Studia ofiarowane Zdzistawowi Jaroszowi*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000, s. 99 i n.; W. Zakrzewski, *O klasyfikacji funkcji Sejmu PRL*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 3-4, s. 464 i n.; W. Zakrzewski, *Jeszcze o funkcjach Sejmu PRL*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 10, s. 634 i n.

wane możliwie „bezkonfliktowo” i mieścić się ramach „politycznej poprawności”. (Warto tu może postulować o występowanie nowego premiera również przed Senatem, mimo że ten nie udziela mu parlamentarnej inwestytury. Wystąpienie takie miało miejsce m.in. 23 lipca 1992 r., kiedy to premier H. Suchocka powiedziała: „według obowiązującej Konstytucji [...] Senat nie uczestniczy ani w powoływaniu, ani w odwoływaniu rządu, [jednak] ze względu na rolę, jaką odgrywa, potrzebne jest przedstawienie [mu] podstawowych założeń polityki rządu”³⁷).

Mimo że kontrolę parlamentarną zawiązujemy z reguły do kontroli nad rządem i podległą mu administracją, to pamiętać trzeba, że Senat ma, choć znowu bardzo skromne i raczej stosunkowo „luźne”, środki kontrolne skierowane na inne organy, aniżeli Rada Ministrów. Wymienić tutaj można np. wyrażanie zgody na zarządzenie przez prezydenta referendum ogólnokrajowego (art. 125 ust. 2). Kompetencja ta jest klasycznym instrumentem kontroli nad drugim członem dualistycznej egzekutywy, będąc jednocześnie typowym mechanizmem *checks and balances* w systemie podzielonych władz. Niewielki aspekt uprawnień kontrolnych Senatu przejawia się również w konstytucyjnym obowiązku prezydenta zawiadamiania Senatu (Sejmu) o ratyfikacji bądź wypowiedzeniu umowy międzynarodowej. A *propos* instytucji prezydenta nie można zapominać, że Senat partycypuje w procedurze pociągania prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej za pośrednictwem Zgromadzenia Narodowego, a senatorowie (wraz z posłami) mogą być współautorami wstępnego wniosku w sprawie postawienia prezydenta w stan oskarżenia z tytułu odpowiedzialności deliktowej. Innym uprawnieniem kontrolnym Senatu jest podejmowanie przez niego uchwał w sprawie przyjęcia lub odrzucenia sprawozdania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Wreszcie uprawnienia kontrolne *sensu largo* wiążą się również, i to w sposób nierozzerwalny, z uprawnieniami kreacyjnymi. Dlatego m.in. zgoda Senatu na powołanie (i ewentualnie odwołanie) Prezesa NIK, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych albo Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej, Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu – również musi być postrzegana w perspektywie działań kontrolnych.

Rekapitulując należy powiedzieć, że być może wbrew intencjom ustrojodawcy i jakby mniej lub bardziej *praeter legem*, Senat uczestniczy w sprawowaniu kontroli parlamentarnej. Tak więc, mimo że izba ta nie włącza się obecnie w jakiegokolwiek formie w egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu, to jednak partycypuje w wykonywaniu czynności kontrolnych, choć oczywiście mających o wiele mniej imperatywny skutek³⁸. Owe „słabsze” formy kontroli ukształtowały się bardzo często w drodze praktyki parlamentarnej i częściowo przynajmniej zostały zaakceptowane i spetryfikowane przez przepisy podkonstytucyjne, w tym zwłaszcza regulaminowe. Świadczy o tym chociażby rozbudowany system komisji senackich, obejmujący w większości komisje o profilu branżowym, co odpowiada nie tylko po-

³⁷ P. Sarnecki, *Senat RP i jego relacje z Sejmem...*, s. 127.

³⁸ Por. W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11, s. 14.

trzebom zapewnienia sprawności pracom legislacyjnym, ale także stwarza warunki, jeśli wręcz nie inspiruje do przedsięwzięcia szczegółowych czynności kontrolnych. Swego rodzaju zachętą do podejmowania działań kontrolnych są też chętnie wykorzystywane oświadczenia senatorskie, upodabniające się do znanych z Sejmu interpelacji lub zapytań. Te i inne jeszcze uprawnienia powodują, że mimo wszelkich zastrzeżeń i mniej lub bardziej uzasadnionych wątpliwości, Senat partycypuje w wykonywaniu kontroli parlamentarnej, co uzasadnione może być nie tylko jego analogicznym, jak Sejmu, przedstawicielskim charakterem, ale również jego osobliwym obliczem politycznym, choć to ostatnie wydaje się raczej *wishful thinking*, aniżeli empirycznie potwierdzoną prawidłowością. Niemniej Senat jako tzw. druga izba jest postrzegany jako ciało o wiele mniej polityczne, jak gdyby odsunięte od bieżącej walki politycznej, a z drugiej strony bardziej fachowe, merytoryczne, wręcz profesjonalne. Stąd też swoisty dystans Senatu oraz jego „profesjonalny profil” czynią go instancją szczególnie uprawnioną do podejmowania wszelkiego typu działań kontrolnych, uwolnionych dzięki temu od „kontekstu politycznego”.

Osobnym zagadnieniem jest formułowanie uwag *de lege ferenda* w przedmiocie niezbędnych zmian w zakresie funkcjonowania Senatu, w tym również jego udziału w sprawowaniu kontroli parlamentarnej. Wydaje się, że w pierwszym rządzie należałoby jednoznacznie zadecydować o tym, czy Senat ma w ogóle wykonywać czynności kontrolne, a jeżeli tak, to w jakim zakresie. Wydaje się, że zupełne pozbawienie Senatu prawa kontrolowania rządu byłoby nie tylko niesłuszne i niecelowe, ale wręcz nielogiczne. Stąd też Senat, w dalszym ciągu pozbawiony środków egzekwowania odpowiedzialności politycznej, winien dysponować instrumentami kontroli *sensu stricto*, zawierającej się w prawie uzyskiwania wszelkiego rodzaju informacji dotyczących prac rządu. Dysponowanie takimi informacjami wydaje się niezbędne dla prawidłowego wypełniania przez Senat przynależnych mu funkcji, w tym zwłaszcza funkcji ustawodawczej. Posiadanie wiedzy na temat spraw będących przedmiotem projektowanej regulacji prawnej leży w interesie wszystkich uczestników procesu ustawodawczego, a Senatowi pozwoli w jeszcze większym i pełniejszym stopniu realizować zadania „izby refleksji i rozwagi”. Dlatego też prawo żądania informacji i skorelowane z nim prawo żądania obecności wciąż powinno znajdować się w gestii Senatu. Inaczej jest już z prawem żądania wysłuchania, które ewoluując w stronę władczego oddziaływania na organ podległy kontroli, nie może przysługiwać Senatowi tak długo, jak długo przepis konstytucyjny utrzyma zasadę odpowiedzialności rządu przed Sejmem. Instrumenty senackiej kontroli winny tedy oscylować wokół pozyskiwania informacji, a co za tym idzie – nie wykraczać poza prawo żądania informacji.

W nurcie działań sprawdzających kwestią kluczową będzie też na pewno włączenie Senatu w procesy integracyjne, a następnie – już z perspektywy członkowskiej – zapewnienie mu niezbędnego udziału w kontroli rządu (czy lepiej: kooperacji z rządem) w sprawach dotyczących Unii Europejskiej³⁹. Tutaj – jak się wydaje – rola Senatu mogłaby ulec wyraźnej ekspozycji.

zycji, np. na kształt brytyjskiej Izby Lordów⁴⁰, która obecnie ma niebagatelne znaczenie, jeśli chodzi o zapewnienie koniecznego współdziałania parlamentu i rządu w szeroko rozumianych sprawach Unii Europejskiej. Senat bowiem mógłby tutaj dogrywać główną rolę, kooperując z rządem w szeroko pojmowanych sprawach „unijnych”, zostawiając Sejmowi sprawy krajowe, dzięki czemu nastąpiłaby swoista „specjalizacja” obu izb.

THE ROLE OF THE SENATE OF THE REPUBLIC OF POLAND IN EXERCISING
PARLIAMENTARY CONTROL (*DE LEGE LATA* AND *DE LEGE FERENDA* COMMENTS)

S u m m a r y

This article attempts to analyze whether the Senate of RP actually exercises its control function. The starting point is the analysis of Article 95, clause 2 of the Constitution, which unequivocally entrusts the Sejm (Lower House of Parliament) with parliamentary control tasks. A simple *a contrario* analysis would conclude that the Senate, the second body of legislation, has been deprived of any measures of control over the Council of Ministers. However, Article 95, clause 2 alone should not be the primary, let alone the only basis precluding the Senate from exercising the control tasks, especially if this article was treated as a regulation providing a basis for political accountability of the Council of Ministers. It seems reasonable that the Senate can perform some, if very limited, control functions, however their character cannot be imperative, and, by analogy, cannot impose any sanctions, such as passing the vote of no confidence against the government. Control functions of the Senate therefore essentially boil down to gathering information connected with the operations of the Council of Ministers. A typical means to achieve this goal is the right to demand information, right to demand presence and finally the right to be heard. Such means have been assigned to the Senate but by the regulations below the constitution level only. It can be a point of discussion here whether empowering the Senate with instruments of parliamentary control by the regulations below the constitution level has been achieved contrary to the intentions of the legislative and whether their adoption was not *praeter legem*.

A conclusion that the Senate, independently of the recommendations enshrined in the constitution, performs control functions stimulates some *de lege ferenda* comments. It seems that the Senate, deprived of means to impose political accountability, should be empowered with the *sensu stricto* control instruments, that is control contained in the right to be granted access to any type of information relating to the work of the government. Possession of such information seems indispensable if the Senate is to perform its statutory functions correctly, especially the legislative function. The bulk of activities verifying the key issue will definitely cover inclusion of the Senate in the integration processes and subsequently – from the member state perspective – ensuring its position as a body controlling the government (or cooperating with the government) in issues related to the European Union. Here it seems that the role of the Senate could be more central, following the example of the House of Lords, the role of which at present is substantial in terms of necessary cooperation between the parliament and the government while dealing with broadly understood European Union issues.

³⁹ Jest to szczególnie istotne z uwagi na ciągle wzrastającą rolę parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Szerzej na ten temat zob. A. Maurer, *Parlamenty narodowe po Amsterdamie: adaptacja, dostosowanie skali oraz sukcesywna europeizacja*, w: *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004*, pod red. J. Barcza, S. Puzyny, Warszawa 2002, s. 131 i n. O roli drugich izb parlamentu w szeroko rozumianych procesach „europejskich” zob. J. Szymanek, *Współpraca drugiej izby parlamentu z rządem w sprawach dotyczących Unii Europejskiej*, Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, OT-339, Warszawa 2003.

⁴⁰ Szerzej na ten temat zob. S. Gebethner, *Wielka Brytania*, w: *Parlamenty a integracja europejska*, pod red. M. Kruk, E. Popławskiej, Warszawa 2002, s. 184 i n.; S. Gebethner, *Rola Senatu RP jako drugiej izby parlamentu w obliczu wyzwań XXI wieku*, w: *Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 54.