

JAROSŁAW SZYMANEK

## DWUIZBOWOŚĆ PARLAMENTU RP W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Stworzony w Konstytucji RP model dwuizbowości, oznaczający łączne wykonywanie przez Sejm i Senat władzy ustawodawczej (art. 10 ust. 2 oraz art. 95 Konstytucji) jest na tyle ogólny, że od samego początku podlegał daleko idącemu uściśleniu, przeprowadzanemu zarówno przez doktrynę, jak i praktykę prawa konstytucyjnego, w tym zwłaszcza tak zwanego prawa parlamentarnego. Swój niebagatelny udział w tym uściśleniu miał również Trybunał Konstytucyjny, który wielokrotnie podejmował kwestię interpretacji polskiego modelu dwuizbowości. Można nawet zaryzykować tezę, że orzeczenia podejmujące tematykę wzajemnych relacji Sejmu i Senatu były nieprzerwanym wątkiem w działalności Trybunału, stanowiąc zarazem najbogatszy dorobek orzeczniczy Trybunału w zakresie prawa parlamentarnego<sup>1</sup>. Pojawiały się one przede wszystkim na marginesie spraw ewokowanych problematyką dopuszczalnego zakresu przedmiotowego poprawek senackich do ustaw uchwalanych przez Sejm<sup>2</sup> oraz epizodycznie w jednym, ale za to niesłychanie ważnym orzeczeniu „europejskim”, oceniającym konstytucyjność tak zwanej ustawy kooperacyjnej<sup>3</sup>. We wszystkich tych orzeczeniach, choć sprawą pierwszorzędą był albo zakres materialny poprawek senackich, albo sprawa skali ewentualnego włączenia izby drugiej w procedury związane z wypracowywaniem stanowiska polskiego parlamentu w sprawach wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, w tle znajdowała się zawsze sprawa zasadnicza – właściwej interpretacji stworzonego w przepisach konstytucyjnych modelu dwuizbowości. Model ten niemal od początku istnienia Senatu wzbudzał liczne kontrowersje, różnie też wypowiedziano o nim w doktrynie. Panowało generalne przekonanie co do asymetrycznego kształtu polskiego bikameralizmu<sup>4</sup>, a co za tym idzie

---

<sup>1</sup> Por. M. Zubik, *Prawo parlamentarne i postępowanie ustawodawcze w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: idem (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 693 i n.

<sup>2</sup> Zob. orzeczenia z 23 lutego 1993 r., sygn. akt K.5/93; z 22 września 1997 r., sygn. akt K.25/97; z 23 lutego 1999 r., sygn. akt K.25/98; z 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K.11/02; z 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K.14/02; z 20 lipca 2006 r., sygn. akt K.40/05 i z 19 września 2008 r., sygn. akt K.5/07 (dwa ostatnie orzeczenia nie odnoszą się w ogóle do problematyki wzajemnych relacji obu izb, natomiast jeśli chodzi o kwestię poprawek, to z pewnością stanowią podsumowanie dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału w tej sprawie).

<sup>3</sup> Zob. orzeczenie z 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K.24/04.

<sup>4</sup> Por. M. Kudej, *Kompetencje Senatu w świetle reformy konstytucyjnej z kwietnia 1989 r.*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 2, s. 18 i n.; Z. Jarosz, *Problem drugiej izby parlamentu (zarys koncepcji)*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 1, s. 16 i n.

kierunku wykładni ewentualnych spraw spornych, które winny być rozstrzygane według ogólnego wzorca nierównorzędności (ze wskazaniem na Sejm jako izbę pierwszorzędną<sup>5</sup>), jednakże w doktrynie pojawiały się również oceny odmienne, nakazujące w sprawach nieuregulowanych lub pozostawiających wątpliwości i wynikający z nich margines swobody, interpretację przeciwną, której skutkiem byłaby rekompensata co do zasady nierównej pozycji izby drugiej<sup>6</sup>. Wątpliwości te potwierdziła również praktyka, która wielokrotnie pod znakiem zapytania stawiała kształt polskiej dwuizbowości, próbując w różny sposób naginać, omijać czy też „twórczo interpretować” sens konstytucyjnych wskazań – *à propos* wzajemnego usytuowania izb, przede wszystkim w zakresie realizowanej przez nie funkcji ustawodawczej.

Jak przy tym wskazuje Trybunał Konstytucyjny, punktem wyjścia rozwiązania problemu zakresu merytorycznego senackich poprawek do ustawy, będącego bezpośrednią podstawą oceny o wiele szerszych relacji między obiema izbami, jest stwierdzenie, że „choć obydwie izby parlamentu łącznie stanowią władzę ustawodawczą, to w procesie ustawodawczym Sejmowi przypada rola wiodąca i dominująca”<sup>7</sup>. Sejm wobec powyższego pełni rolę „gospodarza” każdej ustawy w tym sensie, że izba pierwsza parlamentu rozpatruje inicjatywę ustawodawczą, dalej uchwała każdą ustawę, zaś Marszałek Sejmu – działając jako reprezentant izby – przekazuje ustawę Senatowi, a żadna z poprawek zaproponowanych przez Senat nie zmienia tekstu ustawy w toku trybu ustawodawczego tak długo, jak długo Sejm nie rozpatrzy odpowiedniej uchwały Senatu. W konsekwencji – jak zauważa Trybunał Konstytucyjny – tylko Marszałek Sejmu przedstawia ustawę Prezydentowi do podpisu, a co więcej – również „tylko Sejm, a nie obie izby parlamentu, jest władny ponownie uchwalić ustawę, gdy jest ona przedmiotem tzw. weta prezydenckiego”<sup>8</sup>.

Nie zmienia to jednak faktu, że z woli ustawodawcy Senat jest jedną z izb ustawodawczych (art. 10 i odpowiednio art. 95 Konstytucji), co z kolei powoduje, że wszystko to, co wiąże się ze stanowieniem prawa lub z wpływaniem na jego treść należy – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – do konstytucyjnych kompetencji również izby drugiej<sup>9</sup>. Izba druga jest więc obligatoryjnym uczestnikiem prac zmierzających do ostatecznego przyjęcia ustawy, co nie przeszkadza temu, że forma tego udziału jest już fakultatywna i zależy od samego Senatu, który samodzielnie decyduje, czy – a jeśli tak, to w jaki sposób, a przede wszystkim jak dalece – włączyć się w parlamentarne prace legislacyjne<sup>10</sup>. Szczególna rola Sejmu w ustawodawstwie nie może wobec tego

<sup>5</sup> Por. J. Szymanek, *Konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu (jej aplikacja i znaczenie normatywne)*, „Studia Prawnicze” 2004, nr 2, s. 29 i n.

<sup>6</sup> Por. przede wszystkim P. Sarnecki, *Czy w Polsce istnieje konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu?*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 41 i n.; idem, *Problem dwuizbowości parlamentu*, w: M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007, s. 141 i n.; M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003, s. 193 i n.

<sup>7</sup> Por. U.14/92, OTK 1993, cz. II, poz. 25; K.5/93, OTK 1993, cz. II, poz. 39.

<sup>8</sup> Por. K.25/97, OTK ZU 1997, nr 3/4, poz. 35.

<sup>9</sup> Por. M. Zubik, *Prawo parlamentarne...*, s. 712.

<sup>10</sup> Por. M. Dobrowolski, *Prawo Senatu do wnoszenia poprawek do ustaw uchwalanych przez Sejm w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5, s. 25 i n.; J. Szymanek, *Zakres przedmiotowy poprawek Senatu do ustawy*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 11, s. 28 i n.; M. Grzybowski, *Poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm w świetle Konstytucji RP z 1997 r.*

być kwestionowana, ale jednocześnie należy pamiętać, że „wszystkie rodzaje ustaw uchwalanych w Rzeczypospolitej Polskiej dochodzą do skutku z udziałem [...] Senatu, zaś każda z obu izb ma w całości kształcić proces ustawodawczy swój odrębny, z istoty swoich funkcji określony udział”<sup>11</sup>. Jak z tego widać, Senat jest w każdym razie obowiązkowym uczestnikiem prac legislacyjnych, adekwatnie zresztą do jego najogólniejszej charakterystyki konstytucyjnej, identyfikującej go jako władzę ustawodawczą (art. 10 i 95) i przewidującą – stosownie do tego – zasady jego udziału w procesie dochodzenia do skutku ustawy (art. 121). Stanowiska tego nie może dezawuować fakt, że w ramach wypełnianej przez obie izby paralelnie funkcji ustawodawczej istnieje wyraźnie zauważalny podział kompetencji między izbami oraz *prima facie* widoczny brak równowagi pomiędzy uprawnieniami obu izb parlamentu w procesie stanowienia prawa<sup>12</sup>. Uznanie w związku z tym Senatu za jedną z izb ustawodawczych nie może oznaczać, że jego status ustrojowy został zrównany z pozycją Sejmu. Kompetencje obu izb ustrojodawca konsekwentnie bowiem różnicował do tego stopnia, że Sejmowi przypada „rola wiodąca i dominująca”<sup>13</sup>, a „izby nie zajmują równorzędnej pozycji w procesie ustawodawczym”<sup>14</sup>. Przy czym zaznaczyć trzeba, że jest to trwała cecha polskiego modelu dwuzbiowości – w opinii Trybunału Konstytucyjnego – celowo i świadomie wprowadzona przez ustawodawcę najpierw w 1989 r., później podtrzymana przez przepisy „małej konstytucji”, a wreszcie kontynuowana przez postanowienia nowej ustawy zasadniczej<sup>15</sup>.

W konsekwencji – w opinii Trybunału – Konstytucja z 1997 r. „utrzymała model dwuzbiowości niesymetrycznej, w którym Senat jest wprawdzie elementem władzy ustawodawczej, ale jego zakres działania i kompetencje nie są identyczne z zakresem działania i kompetencjami Sejmu”<sup>16</sup>. W rezultacie należy powiedzieć, że ogólna ustrojowo-polityczna równorzędność izb idzie w parze z wyraźnym zróżnicowaniem zakresu ich kompetencji. Znajduje to wyraz przede wszystkim w ujęciu funkcji kontrolnej i kreacyjnej, które niemal w całości pozostają skoncentrowane w gestii Sejmu.

Także w procedurze ustawodawczej Konstytucja RP uregulowała kompetencje obu izb nierównorzędnie, a „pozycja Sejmu jest w tym procesie uprzywilejowana w relacji do pozycji Senatu”<sup>17</sup>. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, znajduje to wyraz w wielu szczegółowych rozwiązaniach proceduralnych, między innymi w tym, że 1) postępowanie legislacyjne może być wszczęte tylko w Sejmie (art. 118 ust. 3 Konstytucji); 2) projekt staje się ustawą już w momencie uchwalenia go przez Sejm (art. 120); 3) Senat zajmuje się tekstem uchwalonym przez Sejm, który w dodatku jest już „pełną” ustawą,

---

*i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, w: M. Lipińska (red.), *Stanowienie prawa: kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym*, Warszawa 2002, s. 25 i n.

<sup>11</sup> U.14/92, OTK 1992, cz. II, poz. 25.

<sup>12</sup> K.24/04, OTK ZU 2005, nr 1, poz. 3.

<sup>13</sup> U.14/92, OTK 1993, cz. II, poz. 25.

<sup>14</sup> K.25/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23.

<sup>15</sup> K.11/02, OTK ZU 2002, nr 4/A, poz. 43.

<sup>16</sup> K. 25/98, op. cit.

<sup>17</sup> Ibidem.

a nie jej projektem albo „niby ustawą” (art. 121); 4) Senat zajmuje się ustawą w konstytucyjnie zamkniętym (prekluzyjnym) terminie 30 dni, co z kolei skorelowane jest z zasadą *désintéressement*, oznaczającą presumpcję akceptacji ustawy w wersji sejmowej w razie niezajęcia stanowiska; 5) względny jest charakter każdej ustawodawczej decyzji Senatu, o ile nie jest nią przyjęcie ustawy bez zmian. Decyzja Senatu w sprawie ewentualnego odrzucenia ustawy w całości lub zaproponowania poprawki ma wszak zawsze „warunkowy skutek prawny”<sup>18</sup>, a o ostatecznej wersji ustawy rozstrzyga Sejm i między innymi z tej racji odgrywa on niezwykle doniosłą rolę „gospodarza każdej ustawy”<sup>19</sup>. Biorąc zatem pod uwagę całokształt przepisów normujących udział obu izb w procesie ustawodawczym, Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że „każda izba parlamentu spełnia odmienną rolę w procesie wykonywania władzy ustawodawczej”<sup>20</sup>, a Senat z pewnością „nie jest izbą równorzędną Sejmowi”<sup>21</sup>. w rezultacie to Sejmowi „należy przyznać cechę organu decydującego ostatecznie o uchwaleniu ustawy”<sup>22</sup>. Potraktowanie izby drugiej jako władzy ustawodawczej w żadnym razie nie rozstrzyga bowiem o stopniu partycypacji Senatu w tej władzy. W opinii Trybunału, „decyduje o tym dopiero treść tych przepisów konstytucyjnych, które stanowią o konkretnych [...] kompetencjach Senatu w toku procesu ustawodawczego”<sup>23</sup>. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że przepisy normujące zwykły tryb ustawodawczy, choć – co do zasady – instalują generalną regułę asymetryczności obu izb, zakładając wyraźnie pierwszorzędną rolę Sejmu (nie tylko zresztą w zakresie funkcji ustawodawczej, ale również kontrolnej oraz kreacyjnej), to jednak nie wykluczają wcale możliwości wyjątkowego, zupełnie ekstraordynaryjnego

<sup>18</sup> M. Kudej, *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: E. Zwierzchowski (red.), *Postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 1993, s. 57.

<sup>19</sup> K.5/93, OTK 1993, cz. II, poz. 39. Stanowisko to jest już utrwalone zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie samego TK. Por. K. Skotnicki, *Głosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 XI 1993 r. (sygn. akt K.5/93)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1, s. 234 i n. Warto jednak nadmienić, że choć generalna, zasadnicza teza owego stanowiska jest akceptowana zarówno przez przedstawicieli doktryny, jak i sam TK (w późniejszych orzeczeniach), to jednak spotkała się też ze stanowiskiem krytycznym. W literaturze można spotkać opinię, według której z Konstytucji nie można wyprowadzić tezy o dominacji Sejmu w procesie ustawodawczym, jako że „proces ten przebiega w obu izbach parlamentu, choć w różnym zakresie i z różnym natężeniem kompetencji izb w jego ramach”. Prawdą jest, że ustawa „a właściwie jej pierwsza czy pierwotna wersja jest uchwalana przez Sejm [...] ale z tego bynajmniej nie wynika [...] dominująca rola Sejmu w procesie ustawodawczym, samo bowiem uchwalenie pierwotnej wersji ustawy przez Sejm nie zamyka tego procesu, przeciwnie, dopiero go na dobre rozpoczyna”. Akt „będący wprawdzie ustawą, aby mógł być podpisany i ogłoszony, musi przejść jeszcze przez Senat [który] nie uchwała wprawdzie ustawy, ale współdziała [...] w nadaniu jej rangi ostatecznie obowiązującej ustawy. Tak więc ustawa nie jest i nie może być traktowana ani jedynie, ani w większym stopniu jak wytwór Sejmu, ale jako efekt przymusowej współpracy, choć w różnym wymiarze, dwu izb parlamentu [...] będących wszak razem, a nie osobno, z identycznym, a nie różnym natężeniem organami [...] władzy ustawodawczej”. Oczywiście wniosek Trybunału Konstytucyjnego o dominacji Sejmu w procesie legislacyjnym nie obala faktu, że ustawę należy traktować jako wspólne dzieło Sejmu i Senatu, nie przeszkadza bowiem w uznaniu dominującej roli jednego z tych podmiotów w procesie tworzenia prawa. Por. Z. Witkowski, J. Galster, *Głosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 XI 1993 r. (sygn. akt K.5/93)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1, s. 246.

<sup>20</sup> K.14/02, OTK ZU 2002, nr 4, poz. 45.

<sup>21</sup> K.5/93, OTK 1993, cz. II, poz. 39.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Ibidem.

potraktowania Senatu jako izby w pełnym tego słowa znaczeniu paralelnej względem Sejmu. W tych „szczególnych sytuacjach, w których zamierzeniem ustrojodawcy istotnie było wzmocnienie (w stosunku do modelu wyznaczonego przez tak zwany zwykły tryb ustawodawczy) pozycji [...] [Senatu], znalazło to jednoznaczny wyraz w treści stosownych przepisów konstytucyjnych”<sup>24</sup>. W efekcie – według stanowiska Trybunału – *lex generalis* stanowi zasada nierównorzędności izb, którą odwzorowują przepisy normujące „normalny” czy też „zwykły” tryb ustawodawczy, dodatkowo potwierdzone zasadniczym brakiem wyposażenia izby drugiej w uprawnienia z zakresu realizacji pozostałych funkcji parlamentu, natomiast zawsze, gdy intencją ustawodawcy konstytucyjnego było właściwe dla modelu dwuzbiowości egalitarnej wzmocnienie Senatu, wtedy – stosownie do zasady *lex specialis* – ustawodawca dał temu wyraz, ustanawiając procedury odrębne. Z zasady tej, powszechnie zresztą akceptowanej w doktrynie<sup>25</sup>, wynika więc *sui generis* reguła nakazująca interpretować uprawnienia legislacyjne Senatu proporcjonalnie do jego „zwichniętej” pozycji jako organu władzy ustawodawczej. Oznacza to, że jeśli przepisy konstytucyjne nie dają jednoznacznej podstawy do równego – w stosunku do Sejmu – traktowania izby drugiej, tam powinno się interpretować senackie uprawnienia podług wzorca, jaki zawarty jest w schemacie dwuzbiowości nierównorzędnej, dającej priorytet izbie pierwszej. Tam natomiast, gdzie Senat ma być izbą rzeczywiście wzmocnioną, czy nawet równą w stosunku do Sejmu, tam ustawodawca konstytucyjny dał temu jednoznaczny wyraz ustanawiając procedury odrębne, różne względem „zwykłego trybu ustawodawczego” (art. 90 czy 235 Konstytucji). Co ciekawe, Trybunał Konstytucyjny, ustalając ów sposób wykładni uprawnień ustawodawczych Senatu, odwołuje się również do doświadczeń innych państw, które – z zdecydowanej większości przypadków – również aplikują zasadę dwuzbiowości asymetrycznej, przewidującej uprzywilejowany status izby pierwszej. Najczęściej zasada ta znajduje odzwierciedlenie w innym – to znaczy niejednakowym, *ergo* nierównorzędnym – ukształtowaniu zasad uczestnictwa izby drugiej w procesie ustawodawczym, przez co izba ta staje się *de facto* i *de iure* organem właściwie „współustawodawczym”, a znaczenie rozstrzygające posiada z reguły stanowisko izby pierwszej, którą w nawiązaniu do nomenklatury zaproponowanej przez Trybunał Konstytucyjny można konsekwentnie i w pełni świadomie nazwać „gospodarzem” ustawy, czy nawet szerzej – „gospodarzem” procesu ustawodawczego. Z powyższych powodów tego typu rozwiązanie zakładające ograniczony zakres aktywizmu izby drugiej<sup>26</sup>, wywodzone z generalnej zasady jej nierównoprawności, należy uznać za typowe,

<sup>24</sup> K. 11/02, op. cit.

<sup>25</sup> Por. np. M. Kudej, *Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r.*, K.25/98, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 164 i n.; P. Winczorek, *Głosa do wyroku z 23 lutego 1999 r.*, K.25/98, „Państwo i Prawo” 1999, z. 6, s. 102 i n.

<sup>26</sup> Przy czym, jak słusznie zaznacza TK, zakres tego aktywizmu znajduje się w gestii samego Senatu. Obecny „konstytucyjny model relacji między Sejmem a Senatem sprowadza się więc [...] [zasadniczo do problemu] [...] jego aktywności ustawodawczej”, Senat w rezultacie sam wybiera przysługujące mu środki działania i oddziaływania. W ten sposób „decydując się na określoną formę aktywności legislacyjnej, Senat sam niejako wyznacza sobie pole mniejszego bądź większego oddziaływania na proces ustawodawczy”, K.11/02, op. cit.

zwłaszcza w warunkach państwa unitarnego, gdzie tak zwana druga izba spełnia rolę korekcyjną i najczęściej ma charakter „izby rozważań”, „izby refleksji”, „izby drugiego czytania”, „izby powściągliwości ustawodawczej” czy też „izby prawniczej”<sup>27</sup>. Jak przy tym zauważył Trybunał, legitymacji Senatu (jako tak zwana izby drugiej) do dalej idącej interpretacji jego stanowiska ustrojowego, przejawiającej się między innymi w przyznaniu mu uprawnień mocniejszych i silniejszych niż wynika to z literalnego tekstu ustawy zasadniczej, „nie można również opierać na argumentach teleologicznych, nawiązujących do potrzeby udoskonalenia prawa i czuwania nad jego treścią poprawnością”<sup>28</sup>. W efekcie stwierdzić należy, że przypisywana często Senatowi funkcja „strażnika ustaw» nie daje upoważnienia do wykraczania przez Senat poza konstytucyjnie wyznaczone ramy postępowania ustawodawczego, [a] dbałość o prawidłowy kształt uchwalanych ustaw przejawiana być musi z zachowaniem konstytucyjnych granic dopuszczalnej ingerencji tej izby w treść uchwalonej ustawy, zaś argumenty funkcjonalne nie mogą uzasadniać ewentualnego ich przekroczenia”<sup>29</sup>. Stanowisko takie uzasadnia nie tylko konstytucyjna zasada legalizmu, oznaczająca, „iż kompetencji organów władzy publicznej nie wolno domniemywać, ani też dokonywać ich wykładni rozszerzającej”<sup>30</sup>, ale także konstytucyjna zasada dwuizbowości, zakładająca przecież najbardziej generalny model, w którym „Senat nie jest izbą równorzędną Sejmowi”<sup>31</sup>. Dlatego też ewentualne doszukiwanie się równości obu izb, gdy nie ma ku temu konstytucyjnych, a zarazem wyraźnie sformułowanych podstaw, jest po prostu niedopuszczalne. Gdyby bowiem tak było, oznaczałoby to w „konsekwencji, że parlament może swobodnie modyfikować bezwzględnie wiążące go normy i zasady Konstytucji”<sup>32</sup>. Tymczasem – jak to silnie akcentuje Trybunał Konstytucyjny – „decydując się na określony model relacji kompetencyjnych między Sejmem i Senatem w procesie ustawodawczym, ustrojodawca możliwość tego rodzaju [...] jednoznacznie wykluczył”<sup>33</sup>. Inne odczytanie uprawnień obu izb i związane z tym ich poszerzanie czy pogłębianie powodowałyby więc w istocie likwidację „dystansu między Sejmem a Senatem”<sup>34</sup> i odejście od zastanego i – co więcej – zaakceptowanego już „modelu dwuizbowości asymetrycznej”<sup>35</sup>, a zatem pójdzie w kierunku „zrównania pozycji Sejmu i Senatu”<sup>36</sup>. Z orzeczeń ewokowanych problemem dozwolonego zakresu przedmiotowego senackich poprawek da się więc bez trudu wyinterpretować znacznie szerszy i jednocześnie ogólniejszy model dwuizbowości, który w polskich warun-

<sup>27</sup> Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 454; P. Sarnecki, *Drugie izby parlamentów i ich rola w ustawodawstwie*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Senatu, Raport nr 152, Warszawa 1999; J. Szymanek, *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005, s. 270 i n.

<sup>28</sup> K. 11/02, op. cit.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> K. 5/93, OTK 1993, cz. II, poz. 39.

<sup>32</sup> K. 11/02, op. cit.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Ibidem.

kach – co potwierdzają wszystkie orzeczenia „poprawkowe” Trybunału – odpowiada modelowi dwuizbowości asymetrycznej, nierównoprawnej czy nierównorzędnej, oznaczającej „zwichniętą”, skromniejszą i niejednakową – w stosunku do Sejmu – rolę izby drugiej<sup>37</sup>.

Istotną korektą tej wyraźnej przecieź i utrwalonej już linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego było orzeczenie „europejskie”, oceniające konstytucyjność uregulowań zawartych w ustawie z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej<sup>38</sup>. Orzeczenie to w kilku co najmniej punktach dotyczyło problematyki wzajemnych relacji obu izb, a co za tym idzie także stworzonego przez konstytucję kształtu dwuizbowości<sup>39</sup>. Oceniając przedłożoną sprawę, Trybunał wyszedł od generalnej konstatacji, że „organizacja udziału parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa unijnego jest zróżnicowana i należy do konstytucyjnej praktyki każdego z państw”<sup>40</sup>. Przepisy prawa wspólnotowego nie zakładają więc jakiegos generalnego wzorca, pozostawiając kwestię sposobu i zakresu włączenia parlamentów narodowych (oraz ich izb) w szeroko pojmowane uczestnictwo państwa we wszelkich strukturach ponadnarodowych do kompetencji prawotwórstwa krajowego, które może w tym względzie stosować różne rozwiązania<sup>41</sup>. W efekcie to prawodawca krajowy posiada generalną kompetencję określania mechanizmu, za pomocą którego parlamenty państw członkowskich partycypować będą w sprawach wynikających z akcesji państwa do Unii Europejskiej. Przy czym, jak zaznacza Trybunał, „rozwoj Unii Europejskiej w wielu przypadkach wymusza nowe podejście do zagadnień i instytucji prawnych, które zostały w toku wieloletniej [...] tradycji ukształtowane, wzbogacone orzecznictwem i doktryną [i] które wreszcie

<sup>37</sup> Potwierdzają to wszystkie orzeczenia, nie tylko powstałe na bazie konfliktów ewokowanych zakresem senackich poprawek, choć oczywiście problem ten był najczęstszym, a zarazem najbardziej eksploatowanym, względem którego TK najczęściej też formułował dużo ogólniejsze konstatacje dotyczące kształtu polskiej dwuizbowości. Por. *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2008, s. 591 i n.

<sup>38</sup> Dz. U. 2004, Nr 52, poz. 515. Na temat ustawy szerzej zob. P. Sarnecki, *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem przy wykonywaniu przez Polskę praw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 9 i n.

<sup>39</sup> Orzeczenie to wywołało zresztą dość żywą dyskusję w doktrynie. Por. C. Mik, B. Pawłowski, *Glosa do wyroku TK z dnia 12 stycznia 2005 r. (sygn. akt K.24/04)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 131 i n.; M. Dobrowolski, *Glosa do wyroku TK z dnia 12 stycznia 2005 r. (sygn. akt K.24/04)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 43 i n.; J. Szymanek, *Współudział Senatu RP w realizacji zobowiązań członkowskich w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 8, s. 32 i n.; D. Lis-Staranowicz, M. Dobrowolski, *Podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w europejskich orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1, s. 9 i n.

<sup>40</sup> K.24/04, OTK ZU 2005, nr 1, poz. 3.

<sup>41</sup> Por. R. Grzeszczak, *Rola parlamentów narodowych w procesie integracji w ramach Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2000, nr 9, s. 5 i n.; M. Górka, *Udział Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w procedurach legislacyjnych Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 79 i n.; J. Jaskiernia, *Parlament i procesy integracyjne*, w: Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 175 i n.; J. Szymanek, *Parlamenty narodowe w procesie integracji europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 1, s. 39 i n.; W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania parlamentu polskiego na prawodawstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 8, s. 4 i n.; E. Popławska, *Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej: aspiracje a rzeczywistość*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3, s. 97 i n.

zakorzeniły się w świadomości”<sup>42</sup>. W konsekwencji „konieczność redefiniowania pewnych – wydawałoby się nienaruszalnych – instytucji i pojęć wynika z faktu, że w nowej sytuacji prawnej, wynikającej z integracji europejskiej, może niekiedy dochodzić do konfliktu pomiędzy utartym rozumieniem niektórych przepisów konstytucyjnych a nowo powstałymi potrzebami skutecznego, [a] jednocześnie zgodnego z konstytucyjnymi pryncypiami, oddziaływania na forum Unii Europejskiej”<sup>43</sup>. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny „stoi na stanowisku, że niezbędne jest podjęcie próby takiej interpretacji norm konstytucyjnych, które umożliwi wkomponowanie wpływu organów państwa polskiego (w tym parlamentu) na stanowienie prawa unijnego w istniejące ramy ustrojowe Rzeczypospolitej”<sup>44</sup>. Takie podejście, w opinii samego Trybunału Konstytucyjnego, pozwoli na odczytanie Konstytucji w sposób adekwatny do nowej sytuacji, jaką wytworzyła akcesja do struktur unijnych, i najlepiej odpowiadać będzie zasadzie przychylności względem prawa wspólnotowego czy nawet szerszej – międzynarodowego<sup>45</sup>. Takim stosunkowo nowym obszarem, który wymaga odpowiednich zabiegów wykładniczych (tym bardziej że Konstytucja nie zawiera odpowiednich postanowień adaptujących organy państwa do nowych warunków działania wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej) jest ustawodawstwo, które nie może ograniczać się jedynie „do stanowienia prawa wewnętrznego, tzn. wydawania aktów normatywnych rangi ustawowej”<sup>46</sup>. Dlatego powinno ono objąć również współdziałanie parlamentu w podejmowaniu decyzji legislacyjnych na szczeblu unijnym, zwłaszcza że przecież z momentem akcesji „polski parlament utracił w znaczącym stopniu wpływ na kształt prawa powszechnie obowiązującego”<sup>47</sup>. Należy w związku z tym przyjąć, że „wykonywanie władzy ustawodawczej objęło swym zakresem również możliwość wywierania choćby nawet pośredniego wpływu na treść aktów prawa unijnego”<sup>48</sup>. Obie zaś izby w krajowym procesie ustawodawczym mają status władzy ustawodawczej, obie mają charakter przedstawicielski oraz obie, i to w jednakowym stopniu, wyrażają ideę suwerenności narodu. Stąd też – w opinii Trybunału Konstytucyjnego – ewentualne pominięcie Senatu w procedurach parlamentarnych, wynikających z członkostwa w UE, „godzi w [...] zasadę sprawowania władzy ustawodawczej przez Sejm i Senat”<sup>49</sup>. Dopóki zaś „wołą ustrojodawcy istnieją dwie izby parlamentu, dopóty obie winny mieć zapewniony jednakowy udział w pracach nad kształtowaniem polskiego stanowiska w zakresie tworzenia prawa unijnego. Nie jest tu argumentem fakt, że uprawnienia obu izb w »krajowym« procesie legislacyjnym są zróżnicowane. Skoro rola wybranego w wyborach bezpośrednich parlamentu została w praktyce sprowadzona do niewiążącego opiniowania poglądów władzy

<sup>42</sup> K.24/04, op. cit.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Por. K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11, s. 28 i n.

<sup>46</sup> K.24/04, op. cit.

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Ibidem.



wykonawczej, to dalej idące ograniczenie którejkolwiek z izb nie tylko nie znajduje uzasadnienia, ale też musi być uznane za godzące w fundamentalną – w panującym ustroju konstytucyjnym – zasadę dwuizbowości<sup>50</sup>. W konsekwencji Trybunał uznał, że w sytuacji milczenia Konstytucji na temat kompetencji konkretnych organów państwa w ramach uczestniczenia Polski w strukturach unijnych należy dać pierwszeństwo takiej wykładni przepisów ustawy zasadniczej, która będzie jak najbardziej wyrażała „fundamentalną [...] zasadę dwuizbowości”<sup>51</sup>.

Nowatorski charakter powyższego orzeczenia jest bezdyskusyjny. Łamie ono bowiem wyraźnie dotychczasową, zdawałoby się trwałą, linię interpretacji konstytucyjnej zasady dwuizbowości, która do tej pory przyznawała niekwestionowane pierwszeństwo Sejmowi według ogólnego wzorca dwuizbowości nierównoprawnej. Orzeczenie „europejskie”, odmiennie ujmujące problem wzajemnych relacji między izbami, wprowadziło tym samym do polskiego prawa parlamentarnego zupełnie nową zasadę odczytywania uprawnień obu izb, idącą w kierunku przyznania im równego, *ergo* symetrycznego statusu. W rezultacie interpretacja modelu dwuizbowości ma dzisiaj na swój sposób charakter dualistyczny, to znaczy z jednej strony wewnętrzny, a z drugiej – unijny. Dlatego w regulacjach dotychczasowych, odnoszących się do wzajemnego usytuowania obu izb, *à propos* prawotwórstwa krajowego, należy utrzymać asymetryczny charakter Senatu i „przewagę” izby pierwszej, która jest izbą „wiodącą i dominującą”<sup>52</sup>; jednak w obszarze spraw unijnych, notabene niepodlegającym reglamentacji konstytucyjnej<sup>53</sup>, wypada zaakceptować „jednakowy udział [obu izb] w pracach nad kształtowaniem polskiego stanowiska w zakresie tworzenia prawa unijnego”. Odczytanie modelu polskiej dwuizbowości ma więc obecnie jak gdyby dwa konteksty: krajowy, w którym panuje zasada asymetrycznej pozycji Senatu wobec Sejmu, i zewnętrzny, czyli unijny, w którym obowiązującą winna być – zdaniem Trybunału – reguła równości izb, o ile oczywiście nie sprzeciwia się jej sformułowany *expressis verbis* przepis ustanawiający wyraźne pierwszeństwo Sejmowi. W ten sposób Trybunał Konstytucyjny przynajmniej częściowo zaakceptował poglądy doktryny, która niekiedy odwoływała się do generalnej zasady dwuizbowości, jako reguły określającej czy wręcz nakazującej proegalitarną wykładnię przepisów odnoszących się do Sejmu i Senatu<sup>54</sup>.

*dr hab. Jarosław Szymanek*  
*Uniwersytet Warszawski*

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> M. Zubik, *Prawo parlamentarne...*, s. 712 i 173.

<sup>52</sup> U.14/92, OTK 1993, cz. II, poz. 25.

<sup>53</sup> Co zresztą było jednym z argumentów na rzecz takiego nowatorskiego potraktowania obu izb i przyznania im równego stanowiska.

<sup>54</sup> Por. P. Sarnecki, *Problem dwuizbowości parlamentu...*, s. 141 i n. Trzeba jednak wskazać, że stanowisko TK może budzić (nie tylko zresztą z tego powodu) pewne wątpliwości. Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Koncepcja europejskiego zaangażowania Senatu RP jako drugiej izby parlamentu*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3, s. 37 i n.

## BICAMERALISM OF THE POLISH PARLIAMENT IN THE JUDICIAL DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL

### Summary

The paper presents the position of the Constitutional Tribunal on the model of bicameral parliament adopted in Poland. The Tribunal's opinion is that although from the formal point of view the Constitution provides for two organs of legislative power (the Sejm and the Senate) rather than a typical, bicameral parliament, the parliament in Poland has a nevertheless a dual form, and the mutual relations between the two chambers decide about its bicameralism. The Constitutional Tribunal frequently referred to the dual character of the relationship between the Sejm and the Senate in Poland, and its decisions have built up a rather coherent overall picture of the Tribunal's legal opinion in that matter save for certain minor differences of opinion. The issues most often brought before the Tribunal have been (i) the general model of a bicameral parliament and (ii) the scope of the amendments to the bill proposed by the members of the Senate. Regarding the former, the decisions of the Tribunal were consistent and pointed out to the fact that the creators of the political regime in Poland adopted an asymmetric, i.e. unequal model of bicameralism and gave the Sejm the privileged position of the first chamber, calling it 'the host of the legislative process' whose will was always leading and decisive. Regarding the amendments to the proposed law and their subject matter, the position taken by the Constitutional Tribunal varied ranging from very restrictive, according to which the Senate's role would be merely to modify the laws passed by the Sejm, to the recognition (in the recent decisions) that although the role of the Senate is limited by definition, that role cannot be marginalised because the Senate's power to amend a bill enables it to propose an alternative solution of a given problem, on condition that the problem has already been regulated in an earlier law adopted by the Sejm. Summing up, while in the 1990s the Tribunal's decisions tended to restrict the role of the Senate, the decisions issued after 2000 tend to recognise the Senate and its position of a representative body.