

PRAWNO–KONSTITUCYJNE POJĘCIE POPRAWKI SENACKIEJ – KILKA UWAG

1. Obowiązująca obecnie Konstytucja z 1997 roku przyznaje Senatowi prawo uchwalania poprawek do ustaw przyjętych przez Sejm (art. 121 ust. 2). Można powiedzieć, że jest to – obok prawa do przedkładania projektów ustaw – podstawowa kompetencja ustawodawcza drugiej izby. Zagadnienie poprawki senackiej było przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a także glos komentujących te orzeczenia. Poprawka stała się także, ze względu na swój skomplikowany charakter, przedmiotem szeregu opracowań naukowych.¹ Wynika to głównie z faktu, że prawo do wnoszenia poprawek, a przede wszystkim ich zakres przedmiotowy oraz wynikające z tego kompetencje Senatu w relacjach z Sejmem decydują w praktyce o znaczeniu drugiej izby w systemie politycznym. Z tego powodu właśnie trwają od dłuższego czasu ożywione spory polityczne dotyczące roli ustawodawczej Senatu. Należy stwierdzić, że miejsce wyznaczone Senatowi w przepisach konstytucyjnych, począwszy od nowelizacji Konstytucji PRL w 1989 roku – jest przykładem dość nietypowego statusu drugiej izby na tle znanych rozwiązań, które spotykamy w państwach demokratycznych.² W rozważaniach naszych chodzi przede wszystkim o przedstawienie kilku istotnych problemów dotyczących poprawki senackiej w odniesieniu do stanu prawnego i jego ewolucji na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz stanowisk w doktrynie.

2. Zakres uprawnień Senatu wynikający z przepisów art. 121 ust. 1 Konstytucji RP, związana z tym interpretacja oraz relacje między Sejmem i Senatem na tym tle staną się bardziej zrozumiałe, gdy sięgniemy do genezy obecnej instytucji Senatu w roku 1989, pomijając skądinąd ważną rolę Senatu w polskiej tradycji historycznej, co wymagałoby oddzielnych rozważań.

Senat (druga izba polskiego parlamentu) został wprowadzony ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 roku nowelizującą obowiązującą wówczas Konstytucję PRL z 1952

1 Np. J. Szymanek, *Zakres przedmiotowy poprawek Senatu do ustawy*, Państwo i Prawo Nr 11/2001, B. Skwarka, W. Orłowski, *Zakres poprawek Senatu – problemy teorii i praktyki*, Studia Prawnicze Nr 3–4/2001, Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.

2 O roli izb drugich np. E. Zwierzchowski (red.), *Izby drugie parlamentu*, Białystok 1996.

roku.³ Przywrócenie tej instytucji było rezultatem politycznego, bezprecedensowego porozumienia „okrągłego stołu”.⁴ Art. 27 ust. 1 ww. ustawy przewidywał, iż każdy projekt rozpatrzony przez Sejm i uchwalony w formie ustawy, przekazywany był do Senatu. Senat mógł wówczas „wnieść o odrzucenie ustawy” albo „nie wnieść zastrzeżeń” albo też – co nas szczególnie interesuje – „zgłosić Sejmowi propozycje dokonania w niej określonych zmian”. Przepis ten stał się podstawą sporów interpretacyjnych między obiema izbami parlamentu. Wątpliwości od początku dotyczyły charakteru i zakresu senackich propozycji zmian do ustaw uchwalonych przez Sejm, trybu zgłaszania tych propozycji, a także uczestnictwa Senatu w zmianach konstytucyjnych.

Rola, jaką ustrojodawca przypisał Senatowi w procesie stanowienia prawa była niejasna.⁵ Należy bowiem przypomnieć, że nowela kwietniowa z roku 1989 utrzymała trzy pierwsze ustępy art. 20 Konstytucji PRL. Ich znaczenie okazało się decydujące dla późniejszych interpretacji Trybunału Konstytucyjnego. Mianowicie ust. 1 tego artykułu głosił, że „najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm”, ust. 2 stanowił między innymi, że „Sejm (...) urzeczywistnia suwerenne prawa narodu”, a ust. 3 wyraźnie stanowił, że „Sejm uchwała ustawy (...)”. Przepisy te nie odpowiadają zasadom demokratycznego ustroju państwa. Na tle zasady podziału nie można bowiem zaakceptować sformułowania ust. 1, iż Sejm jest najwyższym organem władzy. Z kolei w myśl zasady przedstawicielstwa suwerenne prawa narodu urzeczywistnia nie tylko Sejm, ale i Senat pochodzący z wyborów powszechnych. Natomiast przepis głoszący, iż „Sejm uchwała ustawy” był zasadny w okresie PRL, gdy parlament był jednoizbowy.

Przytoczony przepis art. 1 spowodował ponadto poważną niejasność. Znowelizowana w 1989 roku Konstytucja PRL zawierała dwa odmienne pojęcia ustawy. Mianowicie „ustawą” był zarówno tekst uchwalony przez Sejm i przekazany do rozpatrzenia Senatowi (art. 27 ust. 1), jak i tekst, który przeszedł przez wszystkie etapy procedury ustawodawczej i został przekazany Prezydentowi RP do podpisu (art. 27 ust. 3). W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. zachowano – jak zobaczymy później – obydwa sensy znaczeniowe „ustawy”. Pojęcie ustawy jako aktu

3 Dziennik Ustaw PRL, Nr 19 z 8 kwietnia 1989 r., poz. 101.

4 Z. Czeszejko-Sochacki, „Ustanowienie Senatu jako drugiej izby nie było odbiciem wizji ustrojowej państwa, lecz rezultatem pewnego kompromisu w ramach (zakładanego zresztą, a nie rzeczywistego) układu sił politycznych.” Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo...*, op. cit., s. 121.

5 W. Orłowski ocenia, że twórcy noweli konstytucyjnej, która zdecydowała o przywróceniu Senatowi zdawali sobie sprawę, iż nowy organ nie jest pomyślany jako druga izba, której zadaniem byłoby doskonalenie prawa, „lecz jako organ, który miał być przeciwwagą dla wyłonionego w wyniku kontraktu politycznego Sejmu X kadencji”. Senat miał pełnić rolę „bardziej demokratycznego Sejmu”, i nic więc dziwnego, że model taki „dość szybko zaowocował licznymi sporami w relacjach pomiędzy obu izbami” – W. Orłowski, *Pozycja Senatu w Konstytucji RP z 1997 r.*, w: *Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym*, (materiały z konferencji z 22 października 2002 r.), Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa 2002, s. 38.

przekazywanego przez Sejm Senatowi odegra istotną rolę w takiej interpretacji pojęcia poprawki senackiej, która prowadziła do degradacji roli Senatu.

3. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, zwana potocznie „Małą Konstytucją”, stanowiła podstawowy akt konstytucyjny – do czasu uchwalenia nowej, całościowej konstytucji w demokratycznej Polsce.⁶ Została przyjęta przy dość powszechnym przekonaniu o pilnej potrzebie takiego aktu prawnego. Skoro znowelizowana w 1989 r. Konstytucja PRL była niespójna i posiadała istotne „luki”, a perspektywa przyjęcia nowej konstytucji wydawała się dość odległa, zdecydowano się na uchwalenie ustawy konstytucyjnej o charakterze tymczasowym. Ustawa z 1992 roku nie usunęła jednak niejasności związanych z działalnością Senatu w sferze stanowienia prawa.

Mała Konstytucja ograniczyła i sprecyzowała ustawodawcze kompetencje Senatu. Zasadnicza zmiana rysowała się w art. 17 ust. 2, który stanowił, że „Senat może w ciągu 30 dni ustawę przyjąć lub wprowadzić do jej tekstu poprawki albo ją odrzucić”. Dotychczasowe pojęcie senackich „propozycji zmian” w ustawie zastąpione zostało pojęciem „poprawki”. Prowadziło to do zmniejszenia roli drugiej izby; bowiem pojęcie „poprawka” jest węższe niż „propozycje zmian”. Oznaczało to zawężenie kompetencji w zakresie modyfikacji aktów przekazywanych przez Sejm Senatowi i nazywanych ustawami.⁷ Artykuł 17 Małej Konstytucji miał więc istotne znaczenie dla późniejszych interpretacji dotyczących relacji Senatu z Sejmem, zawartych zwłaszcza w wiążących orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Orzeczenia te prowadziły bowiem do zawężenia zakresu modyfikacji ustaw sejmowych przez Senat. Tym bardziej, że utrzymane zostało w tymże art. 17 ust. 1 sformułowanie, iż przekazany Senatowi dokument jest „ustawą”, a nie „projektem ustawy” lub „tekstem ustawy”.⁸ W Małej Konstytucji zrezygnowano jednak z art. 20, który głosił, że Sejm jest najwyższym organem władzy państwowej. W miejsce tego wprowadzono zapis, iż „organami Państwa w zakresie władzy ustawodawczej są Sejm i Senat” (art. 1). Nie ten przepis odegrał jednak zasadnicze znaczenie z punktu widzenia roli drugiej izby, gdyż nie był on konkretną normą kompetencyjną, lecz określał funkcję (kierunek działalności).

6 Dziennik Ustaw RP, Nr 84 z 23 listopada 1992 r., poz. 426.

7 Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 listopada 1993 r. stwierdził, że była to zmiana zamierzona, a pojęcie „poprawek do ustawy” jest bardziej jednoznaczne w prawie parlamentarnym. – orzeczenie K. 5/93, OTK 1993 cz. II, poz. 39.

8 Przypomnijmy, że obie konstytucje okresu międzywojennego były w tym względzie bardziej precyzyjne. Mianowicie art. 35 zd. 1 Konstytucji z 1921 r. wyraźnie stanowił: „Każdy projekt ustawy, przez Sejm uchwalony, będzie przekazany Senatowi do rozpatrzenia”. Identyczne sformułowanie zawierał art. 53 ust. 1 Konstytucji z 1935 r. Ponadto na dwuznaczność pojęcia „ustawa” zastosowanego w Małej Konstytucji zwraca uwagę również Trybunał Konstytucyjny. Zob. orzeczenie w sprawie K. 5/93.

Odzwierciedleniem ewolucji stanu prawnego było także – o czym wspomnieliśmy wcześniej – orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, a szczególnie orzeczenia: z 23 listopada 1993 r. (sygn. akt K. 5/93), z 22 września 1997 r. (sygn. akt K. 25/97), wyrok z 23 lutego 1999 r. (sygn. akt K. 25/98) oraz wyrok z 19 czerwca 2002 r. (sygn. akt. K. 11/02). W uzasadnieniach do powołanych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni przepisów dotyczących senackich poprawek, a szczególnie kwestii ich dopuszczalności (zakresu) w przypadku tzw. ustaw nowelizujących. Ponadto Trybunał Konstytucyjny dokonał istotnych ustaleń dotyczących funkcji poszczególnych stadiów i czynności procesu ustawodawczego, a także roli Sejmu i Senatu w procesie stanowienia prawa.

4. W pierwszym z przywołanych orzeczeń (K. 5/93) Trybunał Konstytucyjny, orzekając w sprawie zakresu poprawek do ustawy częściowo nowelizującej ustawę dotychczas obowiązującą, doszedł do konkluzji, którą warto tu przytoczyć, gdyż zachowała swoją aktualność również pod rządami obowiązującej Konstytucji z 1997 r.⁹

Trybunał Konstytucyjny, dzieląc stanowisko Sejmu, iż Senat miał prawo do wnoszenia poprawek tylko do tekstu ustawy, która nie weszła w życie, lecz została już przegłosowana przez Sejm, doszedł do wniosku, że „w przeciwieństwie do wniesionego w trybie inicjatywy ustawodawczej projektu ustawy, poprawki Senatu mają wyraźnie ograniczony zakres. Mogą one mieć charakter zarówno formalno–legislacyjny, jak i merytoryczny; dotyczyć jednak muszą wprost materii, która była przedmiotem regulacji w tym tekście, który został przekazany Senatowi. Przy czym jedynym wyznacznikiem zachowania przez Senat formy poprawki nie może być sam tytuł ustawy, czy też ogólnie określony jej cel (...)”.¹⁰

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w przytoczonym orzeczeniu, ustalenie czy mamy do czynienia z poprawką Senatu, czy też propozycją nowej regulacji prawnej, możliwe jest tylko przy zbadaniu treści konkretnej poprawki do danej ustawy. Trybunał stwierdził, iż „ogólnie należy jednak przyjąć, że problemu z ustaleniem zakresu poprawek nie ma, gdy do Senatu trafia nowa ustawa, która po raz pierwszy reguluje jakieś zagadnienie, bądź gdy jest to kolejna ustawa w danej materii, uchylająca w całości dotychczasową ustawę i zawierająca nowe uregulowanie tej samej materii. W takim wypadku merytoryczny zakres poprawek Senatu jest praktycznie nieograniczony, dotyczyć one mogą wszystkich przepisów tej ustawy, również mogą zawierać zupełnie odmienne uregulowania od przyjętych przez Sejm”.¹¹

9 Orzeczenie TK z dnia 21 listopada 1993, (K. 5/93), OTK 1993, cz. II, poz. 39, s. 377–395. (Głosa krytyczna: Z. Witkowski, J. Galster, Przegląd Sejmowy Nr 1/1994, s. 243–249; glosa afirmatywna: K. Skotnicki, Przegląd Sejmowy Nr 1/1994, s. 234–242).

10 *Ibidem*, s. 387.

11 *Ibidem*, s. 387.

Problem powstaje natomiast – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – wówczas, gdy ustawa dokonuje jedynie nowelizacji obowiązującej ustawy; w szczególności, gdy zakres tej nowelizacji jest niewielki. „W takim przypadku niezbędne jest by Senat ograniczał się do wnoszenia poprawek tylko do ustawy nowelizującej, tj. do tekstu, który został mu przekazany do rozpatrzenia. Wyjście poza ten tekst nie może być uznane za poprawkę do ustawy. Dotyczyć może bowiem spraw, które w ogóle nie były przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm. Wyjątkiem od tej zasady będzie sytuacja, gdy poprawka wniesiona do tekstu ustawy nowelizującej logicznie i merytorycznie wymaga poczynienia zmian objętych poprawką także w tekście ustawy nowelizowanej”.¹² Analiza treści poprawek w konkretnym przypadku doprowadziła Trybunał do wniosku, że „w rozpatrywanej sprawie Senat wniósł w istocie nie poprawki, lecz projekt nowej regulacji prawnej, która powinna przejść przez wszystkie fazy procesu ustawodawczego”.¹³ Powinna więc być przedmiotem inicjatywy ustawodawczej Senatu, a nie poprawki.

W orzeczeniu z 22 września 1997 r. (K. 25/97) Trybunał Konstytucyjny „podzielił w zasadzie stanowisko wyrażone w uzasadnieniu orzeczenia K. 5/93 co do rozumienia pojęcia poprawki, którego używa art. 17 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej”.¹⁴ W rzeczywistości jednak w jeszcze większym stopniu ograniczył uprawnienia ustawodawcze Senatu, gdyż w swoich ustaleniach odniósł się nie tylko do ustawy nowelizującej, lecz każdej która trafia z Sejmu do Senatu. Zgadzając się z tezą wyrażoną we wcześniej omówionym orzeczeniu, iż poprawki Senatu muszą dotyczyć „wprost materii, która była przedmiotem regulacji w tym tekście, który został przekazany Senatowi” – Trybunał opowiedział się za tym, że „stwierdzenie to dotyczy zarówno sytuacji, gdy Senat wnosi poprawkę do ustawy nowelizującej istniejącą już ustawę, jak i ustawy uchwalonej po raz pierwszy bądź regulującej daną materię w sposób zupełnie odmienny, niż to czyniła ustawa poprzednia”. Tym samym, zdaniem Trybunału, „w trybie zgłaszania poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm, która jest ustawą „nową” w powyższym znaczeniu, Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści tej ustawy treścią zupełnie inną, jeśli chodzi o tematykę i przedmiot regulacji, gdyż oznaczałoby to obejście przepisów o inicjatywie ustawodawczej Senatu oraz o trybie czytania projektu ustawy w Sejmie”.

Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny nie podzielił w pełni swojego wcześniejszego stanowiska w kwestii zakresu poprawek senackich. Dopuścił mianowicie szersze rozumienie terminu „poprawka”, stwierdzając, że ma on „ugruntowaną treść, służąc oznaczeniu każdej zmiany wprowadzanej do przygotowywanego teks-

¹² *Ibidem*, s. 387, 388.

¹³ *Ibidem*, s. 388.

¹⁴ Orzeczenie TK z dnia 22 września 1997 r., OTK ZU 1997, Nr 3–4, poz. 35, s. 293–305. (Glosa aprobująca: Z. Witkowski, J. Galster, Przegląd Sejmowy Nr 2/1998, s. 169–173).

tu normatywnego”.¹⁵ Może być nią zatem poprawka polegająca na zmianie całych rozdziałów, a nawet na zastąpieniu całego przygotowanego tekstu alternatywnym tekstem. Trybunał nie wykluczył więc możliwości wprowadzenia w drodze poprawek alternatywnego lub nawet przeciwstawnego sposobu realizacji celu ustawy. Skoro bowiem w przepisach konstytucyjnych brak jest postanowień precyzujących czy ograniczających zakres dopuszczalnych poprawek Senatowi, to „nie można zawężająco interpretować przepisów o uprawnieniach, jakie przysługują w procesie ustawodawczym organowi, który na mocy Konstytucji stanowi – wprawdzie nierównorzędne z Sejmem, ale integralne – ogniwo władzy ustawodawczej”.¹⁶

5. Wejście w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. nie zmieniło w istotny sposób konstytucyjnych podstaw statusu senackiej poprawki do ustawy. Nie zmieniło więc także kierunku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tej kwestii.

Artykuł 121 ust. 1 obowiązującej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. stanowi, że „ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi”. To kontynuacja sformułowania zamieszczonego w przepisach konstytucyjnych począwszy od ustawy z 7 kwietnia 1989 r. nowelizującej Konstytucję PRL z 1952 r. (art. 27), a następnie w przepisach Małej Konstytucji (art. 17 ust. 1). Powyższe pojęcie ustawy wpłynęło na interpretację Konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny, czego efektem było umocnienie tendencji do ograniczenia roli Senatu w procedurze „poprawiania” ustaw sejmowych.¹⁷ Nazywanie „ustawą” tekstu uchwalonego przez Sejm i przekazanego Senatowi nie jest trafne.¹⁸ Dodajmy zresztą, że nadanie takiego sensu znaczeniowego terminowi „ustawa” kłóci się z pojęciem utrwalonym w doktrynie i jest sprzeczne z pojęciem wywodzonym z całego porządku konstytucyjnego.

Art. 121 ust. 2 zd. 1 Konstytucji stanowi, że „Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości”. Wprowadzono więc zapis o „uchwalaniu poprawek”, a nie „wprowadzaniu poprawek (...)”, jak to miało miejsce pod rządami Małej Konstytucji. W kontekście tych zmian trudno jednak zaakceptować sformułowanie z art. 121 ust. 3: „poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatowi”. Werbalizacja tego przepisu wyraźnie przekonuje, że senacką uchwałę o poprawkach należy traktować jedynie jako legislacyjną propozycję modyfikacji ustawy przekazanej przez Sejm.

15 *Ibidem*, s. 303.

16 *Ibidem*, s. 302.

17 Tak też: P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 62.

18 Podzielałam pogląd W. Skrzydło: „Nie jest to określenie precyzyjne, bowiem proces legislacyjny obejmuje jeszcze udział Senatu, a także podjęcie określonych czynności przez Prezydenta”. Autor zastępuje słowo „ustawa” określeniem: „tekst uchwalony przez Sejm”. – W. Skrzydło, *Konstytucja RP. Komentarz*, Zakamycze 1998, s. 123.

Konstytucja z 1997 r. utrzymała dotychczasowe pojęcie poprawki senackiej. Utrzymała też przepis stanowiący o tym, że Senat uchwała poprawki do „ustaw” sejmowych. Analiza prac prowadzonych nad konstytucją dowodzi, że taki właśnie był cel Konstytuanty.¹⁹ Umocniło to tendencję do redukcji roli ustawodawczej Senatu. Potwierdził to również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 lutego 1999 r., wydanym pod rządami nowej konstytucji.²⁰

W wyroku tym Trybunał podtrzymał w pełni, jak sam stwierdził, swoje wcześniejsze stanowisko wyrażone w orzeczeniu K. 25/97 i dodatkowo dokonał wykładni różnic, jakie zachodzą między instytucją „poprawki” i instytucją „inicjatywy ustawodawczej”. Trzeba dodać, że Trybunał w wyroku tym znacznie pogłębił analizę normatywną pojęcia „poprawki” akcentując potrzebę odróżnienia jej od propozycji ustawodawczej. Stwierdził mianowicie, że: „1) z Konstytucji wynika nakaz dostrzegania i akcentowania odrębności między poprawką a inicjatywą ustawodawczą; 2) odrębność ta wiąże się przede wszystkim z aspektem treściowym. Inicjatywa ustawodawcza jest samodzielną propozycją legislacyjną, dotyczącą unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem, a przedmiotowe ramy inicjatywy zależą w zasadzie od uznania jej autorów. Poprawka natomiast jest wtórną propozycją legislacyjną odnoszącą się do tekstu, do którego zostaje zaproponowana, co oznacza, że musi ona też pozostawać w przedmiotowych ramach tego tekstu; 3) nakaz ten dotyczy wszystkich stadiów postępowania parlamentarnego, tak w Sejmie nad projektem ustawy, jak i w Senacie nad ustawą uchwaloną przez Sejm”.²¹

W sprawie dopuszczalnego zakresu poprawek Trybunał Konstytucyjny stwierdził też, że na gruncie Konstytucji z 1997 roku nie straciły aktualności kryteria ustalone w orzeczeniu K. 25/97. Nadal więc należy rozróżniać „szerokość” i „głębokość” poprawek. „Nie ma przeszkód, by poprawki prowadziły do całkowitej zmiany treści rozwiązań zawartych w ustawie, np. poprzez zaproponowanie rozwiązań alternatywnych czy przeciwstawnych, zakładając wszakże, że w ustawie dana kwestia została już uregulowana, a Senat proponuje nadanie tej regulacji zmienionej treści. Oznacza to, że poprawki Senatu nie wykraczają poza zakres materii, które Sejm uczynił przedmiotem ustawy. Nie można jednakże wykluczyć możliwości pewnego wyjścia poza zakres ustawy, zwłaszcza gdy chodzi o jej udoskonalenie czy modyfikację w granicach zasadniczo wyznaczonych celem i przedmiotem ustawy. Jeżeli jednak owo wyjście przybierze rozmiar znaczący, a poprawki proponować będą wprowadzenie do ustawy treści, które nie łączą się bezpośrednio z celem i przedmiotem ustawy, to uznać trzeba, że poprawki te wykraczają poza zakres ustawy i na-

19 Zob. np. R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. – powstawanie przepisów*, Warszawa 2002, s. 196–199.

20 Wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 r., OTK ZU 1999 Nr 2, poz. 23, s. 129–151. (Glosa aprobująca: P. Winczorek, *Państwo i Prawo* Nr 6/1999, s. 102–107).

21 *Ibidem*, s. 138.

bierają charakteru samoistnych przedłożeń legislacyjnych. Senat jest uprawniony do wysuwania takich przedłożeń, ale może to zrobić tylko w formie inicjatywy ustawodawczej, a nie może tego zrobić w formie poprawki. Jeżeli zaś takie nowe treści zostaną ujęte w formę poprawki a nie inicjatywy ustawodawczej, to naruszone zostaną konstytucyjne postanowienia o trybie ustawodawczym, a w szczególności art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2”.²²

Trybunał Konstytucyjny odrzucił pogląd, iż w trybie poprawek senackich można zmienić nie tylko ustawę nowelizującą, ale i nowelizowaną w zakres wykraczającym znacznie poza ramy przedmiotowe regulacji ustawy nowelizującej.

Swoje dotychczasowe stanowisko w kwestii zakresu poprawek senackich Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w wyroku z 19 czerwca 2002 r. (sygn. akt. K.11/02).²³

6. Praktyka orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego odnosząca się do precyzowania istoty, charakteru i zakresu poprawek senackich przyczyniła się w poważnym stopniu do ograniczania roli Senatu w procesie ustawodawczym. Trzeba jednak przyznać, aczkolwiek sprawa może być traktowana jako sporna, że wykładnia zawężająca Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do senackich poprawek ma swoje podstawy konstytucyjne, zwłaszcza począwszy od Małej Konstytucji z 1992 roku. Chociaż spory kompetencyjne w tej kwestii zaczęły się już po roku 1989, to po 1992 roku szala sporu przechyliła się wyraźnie na korzyść Sejmu.²⁴ Trzeba też dodać, że przepisy konstytucyjne (począwszy od roku 1989) nie wydają się być spójne, w szczególności w kwestii dwojakiego rozumienia terminu „ustawa” zawartego w Konstytucji.

Wybrana prezentacja wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących uprawnień Senatu pokazuje, że organ ten w istotny sposób wpłynął na faktyczny proces ograniczenia uprawnień drugiej izby. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zmierzały do dokonania systemowej wykładni przepisów konstytucyjnych. Z uwagi zarówno na ogólny charakter przepisów konstytucji, jak i ich niespójność wykładnia musiała przybierać cechy konkretyzowania norm i ujawnienia treści normatywnych przepisów konstytucyjnych.

Należy zgodzić się z opinią, iż Trybunał Konstytucyjny, mimo swego stanowiska w sprawie dopuszczalności poprawek senackich, nie określił precyzyjnie pojęcia poprawki i jej istoty.²⁵ Dodajmy, że w orzeczeniach Trybunału dostrzec można

22 *Ibidem*, s. 139.

23 OTK ZU nr 4/A/2002 poz. 43.

24 Pierwszy spór o zakres poprawek Senatu pojawił się przy okazji rozpatrywania przez Sejm ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, do której Senat wniósł propozycje dokonania zmian wykraczających poza treść nowelizacji uchwalonej przez Sejm.

25 W. Orłowski, B. Skwarka, *Zakres poprawek...*, *op. cit.*, s. 248.

efekty niejasności i niezgodności przepisów konstytucyjnych, a także różnice między samymi sędziami Trybunału.²⁶

7. W doktrynie akcentuje się konieczność dokonania zmian konstytucyjnych służących eliminacji konfliktów między obiema izbami parlamentu. P. Sarnecki proponuje przyznanie Senatowi równorzędnego stanowiska przy konstruowaniu aktów prawnych poprzez wprowadzenie niezbędnej zgody obu izb.²⁷ Podobny model występuje w V Republice Francuskiej, gdzie ustawy są uchwalane właśnie w warunkach równowagi roli obu izb.²⁸

Podkreśla się, że brak spójnego określenia roli Senatu (a zwłaszcza definicji poprawki) jest poważnym problemem procedury ustawodawczej.²⁹ Wytyka się czasem Trybunałowi Konstytucyjnemu zbyt wąskie rozumienie dopuszczalnego zakresu przedmiotowego poprawek Senatu.³⁰

Wydaje się *prima facie*, że na tle systemowej interpretacji Konstytucji pogląd ten należy podzielić, chociaż wymagałoby to głębszej analizy.

26 M. Grzybowski i J. Stępień kwestionują określony przez Trybunał podział dotyczący dopuszczalności poprawek przy ustawach i ustawach nowelizujących. Zob. materiały z konferencji z 22 października 2002 r. w: *Stanowienie prawa...*, *op. cit.*, s. 25–36, 66–69.

27 Zob. P. Sarnecki, *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989–1993)*, Warszawa 1995, s. 148.

28 Por. J.-P. Camby, P. Servent, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1999, s. 24. Por. także: W. Skrzydło w: *Izby drugie...*, *op. cit.*, E. Gdulewicz, *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, J. Stembrowicz, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1963.

29 W. Orłowski, *Pozycja Senatu w Konstytucji RP z 1997 r.* w: *Stanowienie prawa...*, *op. cit.*, s. 45.

30 W. Sokolewicz, w: *Stanowienie prawa...*, *op. cit.*, s. 81.