

WYROK
z dnia 23 lutego 1999 r.
Sygn. K. 25/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Teresa Dębowska-Romanowska
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski
Wiesław Johann
Krzysztof Kolasiński – sprawozdawca
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Andrzej Mączyński
Ferdynand Rymarz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Janusz Trzcíński
Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 9 grudnia 1998 r. i 23 lutego 1999 r. sprawy z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniesionego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego, o stwierdzenie niezgodności:

- 1) z art. 2, art. 7, art. 118 ust. 1 oraz art. 121 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z 18 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy – w całości,
- 2) art. 1 pkt 1 (w zakresie nowelizowanego art. 1 ust. 3 i 5 ustawy z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy) z art. 165 i art. 170 konstytucji,
- 3) art. 1 pkt 4 (w zakresie nowelizowanego art. 5 ust. 2 i ust. 5 ustawy z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy) z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z preambułą do konstytucji

o r z e k a:

Ustawa z dnia 18 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy:

1) jest niezgodna z art. 121 ust. 2, art. 118 ust. 1 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) nie jest niezgodna z art. 2 konstytucji.

Ponadto

po s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) uznając wydanie orzeczenia za zbędne umorzyć postępowanie w zakresie pozostałych zarzutów wniosku Prezydenta RP do poszczególnych postanowień zaskarżonej ustawy.

Uzasadnienie:

I

1. Pismem z 5 sierpnia 1998 r. Prezydent RP wniósł o stwierdzenie niezgodności: ustawy z dnia 18 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy:

1) z art. 2, art. 7, art. 118 ust. 1 oraz art. 121 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – w całości,

2) art. 1 pkt 1 (w zakresie nowelizowanego art. 1 ust. 3 i 5 ustawy z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy) z art. 165 i art. 170 konstytucji,

3) art. 1 pkt 4 (w zakresie nowelizowanego art. 5 ust. 2 i ust. 5 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy) z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z preambułą do konstytucji.

A. Najdalej idącym zarzutem podniesionym przez wnioskodawcę jest zarzut naruszenia przez obie izby parlamentu przepisów konstytucyjnych ustalających porządek stanowienia ustaw w państwie.

W wyniku prac komisji senackich nad uchwaloną przez Sejm 1 lipca 1998 r. ustawą o zmianie niektórych ustaw dotyczących gmin warszawskich, 16 lipca 1998 r. Senat podjął uchwałę zawierającą poprawki, ujęte w formule nowelizacji dotychczas obowiązującej ustawy o ustroju Warszawy, które odpowiadają treści odrzuconemu przez Sejm 1 lipca 1998 r. projektowi ustawy o ustroju m.st. Warszawy.

Poprawki te zasadniczo przebudowują koncepcje zmian w ustroju m.st. Warszawy przyjęte w ustawie uchwalonej przez Sejm 1 lipca 1998 r. Ustawa ta wprowadzała do ustawy o ustroju Warszawy zmiany:

- precyzujące zakres działania m.st. Warszawy;
- likwidujące możliwość tworzenia przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia, na wniosek Rady m.st. Warszawy, związków komunalnych o charakterze obligatoryjnym;
- dotyczące systemu finansowego Warszawy;
- modyfikujące tryb powoływania Prezydenta m.st. Warszawy i jego pozycję ustrojową, w tym także wobec Gminy Warszawa – Centrum;

– ustalające nadzór Zarządu m.st. Warszawy nad przedsiębiorstwami i innymi jednostkami organizacyjnymi związku gmin warszawskich, do czasu zarejestrowania spółek prawa handlowego utworzonych przez gminy warszawskie.

Zgodnie z przyjętymi w uchwale Senatu z 16 lipca 1998 r. rozwiązaniami:

– Warszawa nie jest obligatoryjnym związkiem gmin, lecz jednostką lokalnego samorządu terytorialnego szczebla powiatowego;

– zlikwidowana została Gmina Warszawa – Centrum, którą podzielono na siedem gmin;

– przyjęta została odrębna regulacja finansów Warszawy i gmin warszawskich;

– m.st. Warszawa zostało na nowo podzielone na jednostki samorządu stopnia podstawowego;

– określone zostały zasady podziału mienia likwidowanej Gminy Warszawa – Centrum oraz zasady wdrożenia zmian w ustroju Warszawy oraz

– wprowadzone zostały nowe przepisy, nie dotyczące materii ustawy uchwalonej przez Sejm, regulujące ustrój Warszawy.

Ostatecznie 18 lipca 1998 r., wobec nie uzyskania bezwzględnej większości głosów dla odrzucenia poprawek Senatu, Sejm te poprawki przyjął.

Analizując treść uchwalonej przez Sejm 1 lipca 1998 r. ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących gmin warszawskich oraz treść uchwały Senatu z 16 lipca 1998 r. w sprawie tej ustawy Wnioskodawca wyraża przekonanie, że zakres poprawek Senatu wykracza zasadniczo poza treść ustawy nowelizującej niektóre ustawy dotyczące gmin warszawskich. W rzeczywistości bowiem Senat określił na nowo ustrój Warszawy oraz tryb jego wprowadzenia. Taka regulacja wykracza poza materię zawartą w tekście ustawy nowelizującej z 1 lipca 1998 r., która wprowadza jedynie zmiany fragmentaryczne, nie zmieniające co do istoty ustroju m.st. Warszawy. Fakt, że Senat w trakcie swoich prac nad ustawą nowelizującą z 1 lipca 1998 r. rozważył propozycje wypracowane przez Komisję Sejmu, nie może mieć znaczenia dla ostatecznego rezultatu jego prac, który odnosić się może jedynie do ustawy uchwalonej przez Sejm, a nie do materiałów które pojawiły się wprawdzie w toku postępowania legislacyjnego w Sejmie w postaci sprawozdania komisji, lecz które zostały przez Sejm odrzucone i nie stały się ustawą przekazaną Senatowi do rozpatrzenia.

Wnioskodawca stwierdza, że uchwała podjęta przez Senat 16 lipca 1998 r. jest w istocie inicjatywą ustawodawczą, dla której Konstytucja RP przewiduje odrębny tryb.

Odejście od przyjętego w Konstytucji RP trybu ustawodawczego prowadzi – zdaniem wnioskodawcy – do niepożądanego skutku poprzez zniekształcenie konstytucyjnie określonych relacji między izbami parlamentu. Polega to – w tym przypadku – na wymuszeniu na Sejmie głosowania w trudniejszej formie – zgodnie z art. 121 ust. 3 Konstytucji RP Sejm odrzuca poprawkę Senatu bezwzględną większością głosów, podczas gdy w myśl art. 120 Konstytucji RP Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów. W konsekwencji swoboda Sejmu w zakresie wyrażania decyzji co do uchwalenia bądź nie uchwalenia ustawy została ograniczona w sposób sprzeczny z intencją ustrojodawcy.

Wnioskodawca formułując uzasadnienie tego podstawowego zarzutu niekonstytucyjności ustawy o zmianie ustroju Warszawy powołał się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który zajmował się problematyką wzajemnych relacji pomiędzy Sejmem i Senatem w zakresie trybu ustawodawczego, a w szczególności zakresu poprawek Senatu (*K. 5/93, K. 16/93, K. 18/95 i K. 25/97*).

Konkludując wnioskodawca stwierdził bezpośrednie naruszenie przepisów art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że Senat poprawkami do ustawy uchwalonej przez Sejm zastąpił instytucję inicjatywy ustawodawczej. Stwierdził też naruszenie: art. 2

Konstytucji RP proklamującego zasadę demokratycznego państwa prawa, zgodnie z którą praworządnym państwem jest tylko państwo tworzące ustawy w szczególnej, konstytucyjnie określonej procedurze, w której zasadniczą rolę odgrywa Sejm oraz art. 7 Konstytucji RP wyrażającego zasadę legalizmu, zgodnie z którą wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

B. Zaskarżonym art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej ustrój Warszawy dokonano zmiany dotychczasowego ustroju m.st. Warszawy poprzez zastąpienie jedenastu gmin warszawskich – siedemnastoma gminami. Ze zlikwidowanej, dotychczasowej Gminy Warszawa – Centrum, utworzono siedem nowych gmin warszawskich. Zdaniem wnioskodawcy wprowadzenie zmian w ustroju samorządu terytorialnego, zwłaszcza zakładających likwidację czy przekształcenie granic istniejących jednostek samorządu, wymaga poszanowania konstytucyjnej zasady samodzielności gminy wyrażonej w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, która wiąże się z konstytucyjnym prawem członków wspólnoty lokalnej do decydowania w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty, zawartym w art. 170 Konstytucji RP.

Analizując orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego – K. 8/95, K. 1/96 oraz K. 38/97 – wnioskodawca stwierdził, że zawarte w nich konstatacje, dotyczące samodzielności gminy oraz dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w zasadę samodzielności gminy, można w całości odnieść do trybu, w jakim ustawodawca zaskarżonym przepisem dokonał zmian w zasadniczych sprawach ustrojowych gmin warszawskich. Zasada samodzielności gminy polega na zapewnieniu gminie szerokiego zakresu swobodnego decydowania o sprawach lokalnych. Wszelka ingerencja zewnętrzna dopuszczalna jest tylko w przypadkach, formach i w zakresie określonym przez prawo. Swoboda regulacyjna prawodawcy polega przy tym ograniczeniach zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Ochronie samodzielności gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, służy konstytucjonalizacja środków prawnych gwarantujących tę ochronę. Pozbawienie wspólnoty samorządu gmin warszawskich prawa wypowiedzenia się w sprawie istotnych przekształceń ustrojowych, w tym likwidacji i zmiany granic, a w związku z tym i podziału ich zadań, narusza zarówno zasadę samodzielności gmin jak i prawo wspólnot gminnych do wypowiedzania się w drodze referendum w sprawach żywotnie je zajmujących. Niezależnie uchybia to, wynikającej z art. 5 ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, zasadzie konsultowania ze wspólnotami lokalnymi każdej zmiany granic obszaru jednostki samorządu terytorialnego w drodze referendum.

Zdaniem wnioskodawcy konsekwencją stwierdzenia niezgodności art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej ustrój Warszawy z art. 165 ust. 2 i art. 170 Konstytucji RP byłoby uznanie za niekonstytucyjne także jej art. 1 pkt 2, pkt 3 lit. b, pkt 7 i 11, art 2–6, 14 ust. 2, 15, 16, 18 ust. 2, 20 oraz 23.

C. Dokonując analizy art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej ustrój Warszawy, w zakresie nowelizacji art. 5 ust. 2 ustawy o ustroju Warszawy, wnioskodawca wywiódł, że przepis ten znacznie rozszerzył, kosztem gmin warszawskich, zadania m.st. Warszawy.

Przepis ten ustanawia domniemanie zadań i kompetencji na rzecz władz samorządowych szczebla powiatowego, a zatem ponadgminnego szczebla. Pozostaje to w sprzeczności z zasadą podstawowego charakteru gminy w strukturze samorządu terytorialnego wynikającą z art. 164 ust. 4 Konstytucji RP oraz z normą zawartą w art. 164 ust. 3 konstytucji, będącą następstwem przyjęcia zasady pomocniczości (subsidiarności) wyrażonej w preambule do Konstytucji RP, zgodnie z którą gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek tego samorządu.

Zdaniem wnioskodawcy zaskarżony przepis wyraża zasadę przeciwną, a ponadto zakres zastrzeżenia zadań i kompetencji na rzecz władz samorządowych szczebla powiatowego jest zbyt szeroki i obejmuje w przeważającej mierze sprawy należące do zwykłej właściwości gmin.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 18 września 1998 r. wyraził stanowisko, że: ustawa zmieniająca ustrój Warszawy narusza przepisy art. 121 ust. 2 Konstytucji RP, przepis art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej ustrój Warszawy, w zaskarżonej części, nie jest niezgodny z art. 165 i art. 170 Konstytucji RP, przepis art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej ustrój Warszawy, w zaskarżonej części, narusza przepis art. 164 ust. 3 Konstytucji RP.

A. W zakresie niezgodności ustawy zmieniającej ustrój Warszawy – w całości – z art. 121 ust. 2 Konstytucji RP Prokurator Generalny podzielił zarzuty podniesione przez wnioskodawcę i powołał się także na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące relacji pomiędzy Sejmem a Senatem w kwestii trybu ustawodawczego, a w szczególności co do zakresu poprawek Senatu (dodatkowo na orzeczenia *K. 14/92*, *K. 3/93* oraz wyrok *K. 3/98*). Stwierdził natomiast, że brak jest wystarczających przesłanek do stwierdzenia sprzeczności tej ustawy z art. 7 i art. 118 ust. 1 Konstytucji RP.

Art. 7 Konstytucji RP ma, w pewnym stopniu, charakter subsydiarny i uznanie, że ustawa narusza szczegółowy przepis art. 121 ust. 2 Konstytucji RP czyni zbędnym wskazywanie jej kolizji z kolejnymi przepisami konstytucji.

Prokurator Generalny nie wypowiedział się odnośnie niezgodności ustawy o zmianie ustroju Warszawy z art. 2 Konstytucji RP, ale z kontekstu przedstawionego stanowiska wynika, że powód dla którego zbędnym jest wskazywanie kolizji tej ustawy z art. 7 konstytucji odniósł on również do jej art. 2

Odnosnie zarzutu niezgodności ustawy o zmianie ustroju Warszawy z art. 118 ust. 1 Konstytucji RP Prokurator Generalny stanął na stanowisku, że artykuł ten wskazuje organy uprawnione do inicjatywy ustawodawczej i w przedmiotowej sprawie nie ma zastosowania, gdyż Senat potraktował zgłoszone propozycje ustawodawcze jako poprawki do ustawy i w tym trybie proces legislacyjny został zakończony.

B. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej ustrój Warszawy Prokurator Generalny stwierdził, że choć zaskarżony przepis w sposób zasadniczy zmienia ustrój m.st. Warszawy, to sama ta okoliczność nie świadczy o jego niekonstytucyjności, zwłaszcza gdy się zważy, że zmienia on przymusowy związek gmin w formę bliższą idei samorządu terytorialnego określonego w art. 16 Konstytucji RP.

Nie wchodząc w trafność rozwiązań organizacyjno-prawnych przyjętych w zaskarżonym przepisie, a tylko dokonując ich oceny w kontekście wskazanych wzorców kontroli ich konstytucyjności Prokurator Generalny stwierdził, że brak jest wystarczających przesłanek do podzielenia wysuniętych zarzutów. Wskazany we wniosku art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, stwierdzający, że “samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”, nie tylko nie podważa zaskarżonego przepisu, ale przeciwnie, kreuje większą samodzielność gmin warszawskich niż ich dotychczasowy status prawny.

Gdy chodzi o zarzut naruszenia tym przepisem art. 170 Konstytucji RP, Prokurator Generalny zauważa, że przepis konstytucyjny gwarantuje samorządność gmin m.in. poprzez zasięganie opinii mieszkańców gminy w drodze referendum, przy czym bliżej (poza jednym przypadkiem) nie wskazuje, kiedy referendum i w jakich sprawach powinno być zarządzane. Być może szczególny charakter miasta stołecznego Warszawy, pełniącego funkcje stolicy Państwa, uzasadniał przeprowadzenie referendum w omawianej sprawie.

Nie przeprowadzenie referendum trudno jednak ocenić jako naruszenie przepisu konstytucyjnego. Referenda przewidziane tym przepisem mają na celu głównie sprawy wewnętrzne gmin i nie ograniczają najwyższego prawodawcy w stanowieniu zasadniczych zmian ustrojowych, a tym bardziej we wprowadzaniu – w uzasadnionych wypadkach – odstępstw od zasad ogólnych. Jako przykład takich odstępstw w zakresie samorządu terytorialnego, dotychczas nie kwestionowanych, Prokurator Generalny podał ustawę z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. Nr 141, poz. 692 ze zm.), nie wyjaśniając bliżej tych odstępstw, oraz wprowadzoną trójstopniową organizację samorządu terytorialnego, która nie była poprzedzona referendum ogólnokrajowym.

C. Dokonując analizy zaskarżonego przepisu art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej ustrój Warszawy Prokurator Generalny podzielił pogląd o jego sprzeczności z art. 164 ust. 3 Konstytucji RP. Skoro bowiem, w myśl tego przepisu konstytucyjnego, „gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”, to w razie wątpliwości co do kompetencji gminy lub innej jednostki samorządowej, uzasadnione było przyjęcie (po wyczerpaniu możliwości interpretacyjnych), że właściwy jest organ gminy warszawskiej, nie zaś organ m.st. Warszawy.

W wyniku analizy prawnej przyjętych w tym zakresie rozwiązań Prokurator Generalny przyjął, że zaskarżony przepis jest sprzeczny wprost z art. 164 ust. 3 konstytucji i dlatego wydaje się zbędne wskazywanie także ust. 1 tego przepisu konstytucyjnego, jako naruszanego zaskarżonym przepisem, a tym bardziej preambuły Konstytucji RP.

D. Niezależnie od powyższego Prokurator Generalny stwierdził, że wniosek Prezydenta RP o stwierdzenie niekonstytucyjności całej ustawy o zmianie ustroju Warszawy, ze względu na naruszenie konstytucyjnie określonych zasad procesu ustawodawczego, zawierający także zarzuty niekonstytucyjności konkretnych przepisów z przyczyn merytorycznych, zdaje się cechować wewnętrzną niespójność. Uznanie bowiem przez Trybunał Konstytucyjny zasadności pierwszego zarzutu powoduje bezprzedmiotowość zarzutów pozostałych.

3. Marszałek Senatu w piśmie z 31 grudnia 1998 r. przedstawił w sprawie z wniosku Prezydenta RP stanowisko Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

A. Odnosząc się do najdalej idącego zarzutu wnioskodawcy, że Senat poprawkami do ustawy uchwalonej przez Sejm zastąpił instytucję inicjatywy ustawodawczej, przez co zostały naruszone przepisy art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 a także art. 2 i art. 7 konstytucji RP Senat podkreślił, że konstytucja w żadnym ze swoich postanowień nie reguluje zakresu poprawek Senatu do ustaw przekazanych mu przez Sejm w trybie art. 121 ust. 1 konstytucji, a w poprzednim stanie prawnym zagadnienie to nie było szczegółowo uregulowane. Ma to istotne znaczenie praktyczne, gdyż organy stosujące normy konstytucyjne w tym zakresie – obie izby parlamentu, a także Prezydent RP – muszą dokonywać ich wykładni. W tej sytuacji – zdaniem Senatu – duże znaczenie co do tego, jak należy rozumieć pojęcie „poprawek Senatu” i jaki mogą mieć one zakres ma orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawach: K. 25/97, a w szczególności K. 5/93, Senat wywiódł:

– poprawki nie muszą dotyczyć tylko tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm i przekazanej Senatowi do rozpatrzenia;

– zakres poprawek podlega ograniczeniom merytorycznym lub teleologicznym wyznaczonym przez materię uregulowaną w tekście przedstawionym Senatowi przez Sejm.

Nie oznacza to jednak, że – w przypadku ustawy nowelizującej – Senat może zająć stanowisko tylko wobec tej ustawy którą Sejm uchwalił i mu przekazał. Senat może ingerować w ustawę nowelizowaną, gdyż obie te ustawy stanowią całość.

Ograniczanie poprawek do ustaw nowelizujących inne ustawy tylko do częściowych zmian tekstu, a nie do jego całkowitej przebudowy dającej wyraz innej filozofii rozwiązania problemu, czy też alternatywnemu – w stosunku do zawartego w ustawie uchwalonej przez Sejm – unormowaniu sposobów realizacji celu jaki przeświecał ustawie, nie ma oparcia w normach konstytucyjnych. Nie można zakazać Senatowi wprowadzania w poprawkach rozwiązań nie występujących w tekście przekazanym mu przez Sejm, a poprawek takich nie można traktować jako faktycznej inicjatywy ustawodawczej. Nie chodzi tu o próbę ominięcia stadiów procesu ustawodawczego dokonujących się w Sejmie, gdyż Senat zajmuje się jedynie sprawą przekazaną mu przez Sejm, i to Sejm wyznacza przedmiot zainteresowania Senatu.

Chociaż Sejm odgrywa w procesie legislacyjnym główną rolę, to jednak Senat, uczestnicząc w tym procesie, w granicach określonych w konstytucji, może tak dalece “poprawiać” ustawę uchwaloną przez Sejm, iż w miejsce proponowanych w niej rozwiązań wprowadza własne, służące jednak temu samemu celowi i nie przekraczające przedmiotu ustalonego przez Sejm. “Nie można konstruować żadnych kryteriów ograniczających wypływających z pojęcia >poprawki<, i twierdzić, że pewne ograniczenia wynikają z jego istoty. Z tego, że poprawka odnosi się do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm, wyprowadzić można logicznie tylko jej ograniczenie przedmiotowe”. Brak jest w konstytucji uzasadnienia dla poglądu głoszącego, że gdy Senat zastąpi tekst sejmowy własnym, diametralnie różnym, to wówczas trudno byłoby to uznać za poprawkę, a byłoby to w praktyce wykonanie inicjatywy ustawodawczej. Uznanie, iż Senat może zmieniać, nawet bardzo dogłębnie ustawę – w przypadku ustawy nowelizującej, zarówno ją, jak i ustawę nowelizowaną – daje wyraz przekonaniu, że jest ona wspólnym dziełem obu izb. Nakładanie na Senat jakichkolwiek ograniczeń, poza ograniczeniami wyznaczonymi przez materię ustawy uchwalonej przez Sejm, prowadzi do wytyczania dyskusyjnych, nieostrych i nie mających oparcia w normach konstytucyjnych granic, a nawet do subiektywnych ocen wartościujących znaczenie poszczególnych elementów ustawy.

Gdyby ustrojodawca chciał inaczej określić rolę Senatu w procesie legislacyjnym, a zwłaszcza ograniczyć zakres rozpatrywania przez niego ustawy uchwalonej przez Sejm wyłącznie do zmian częściowych, ulepszenia rozwiązań proponowanych przez Sejm bez zmieniania jednak ich istoty, to uczyniłby to w uchwalonej w 1997 r. nowej konstytucji. Konkludując Senat przyjmuje, że racjonalny ustrojodawca działa świadomie. Skoro znane mu były spory wokół zakresu poprawek senackich pod rządami poprzednich regulacji konstytucyjnych, a nie uznał za konieczną zasadniczą zmianę odpowiedniego postanowienia nowej konstytucji, należy uznać, że nie widział potrzeby ograniczania zakresu poprawek Senatu.

Odnosząc się do zarzutu wnioskodawcy, że tryb uchwalenia zaskarżonej ustawy zniekształca konstytucyjnie określone relacje między izbami parlamentu przez to, że zmusił Sejm do głosowania w trudniejszej formie – bezwzględną większością głosów – w zakresie wyrażenia decyzji co do uchwalenia bądź nieuchwalenia ustawy, Senat wyraził pogląd, że jedynym – zgodnym z konstytucją – sposobem nieuwzględnienia poprawek Senatu jest ich odrzucenie przez Sejm w wyniku głosowania bezwzględną większością głosów. Zdaniem Senatu konstytucyjny tryb rozpatrywania przez Sejm poprawek Senatu w głosowaniu bezwzględną większością głosów nie tyle ogranicza swobodę Sejmu co do uchwalenia bądź nieuchwalenia ustawy, co podkreśla, że ustawa jest wspólnym dziełem obu izb. A to określa cały art. 121 konstytucji, regulujący udział Senatu w postępowaniu ustawodawczym. Nie można w oderwaniu od tego artykułu powoływać się na art. 120

konstytucji, określający większość jaką Sejm uchwała ustawy przed ich przekazaniem Senatowi.

W tym kontekście Senat powołał się na stanowisko doktryny stwierdzając, że nie istnieje żaden termin, w którym Sejm musiałby zająć stanowisko wobec poprawek Senatu i w żadnym razie nie można przyjąć, że poprawki nie odrzucone po upływie jakiegoś terminu wchodziłyby automatycznie do tekstu ustawy. Koniecznym elementem postępowania jest zawsze przeprowadzenie głosowania nad propozycjami Senatu. Dopóki głosowanie takie się nie odbędzie, prace nad ustawą zostają zatrzymane. Tą drogą Sejm może nie dopuścić do przyjęcia ustawy w sytuacji gdy nie zgadza się z poprawkami Senatu, a nie jest w stanie ich odrzucić. Zdaniem Senatu przeczy to tezie, że poprawki Senatu przez sam fakt ich zgłoszenia wymuszają na Sejmie głosowanie w trudniejszej formie. Na marginesie Senat dodał, że jednym z mechanizmów przyjętych przez Konstytucję RP, o którym wspomina doktryna, jest tzw. zracjonalizowany parlamentaryzm, oznaczający przyznanie Sejmowi silniejszej pozycji ale pod warunkiem, iż istnieć w nim będzie odpowiednio stabilna większość. Przy braku tej większości wzrasta rola innych organów państwa, w tym przypadku Senatu.

Odnosząc się wprost do zarzutów wnioskodawcy Senat stwierdza, że uchwalając poprawki do zaskarżonej ustawy w uzasadnieniu do nich wyraźnie zazaczył – uprzedzając zarzuty co do konstytucyjności zgłoszonych przez siebie poprawek – że proponuje alternatywne uregulowanie materii, będącej przedmiotem uchwalonej przez Sejm 1 lipca 1998 r. ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących gmin warszawskich. Stanowisko Senatu spotkało się z aprobatą sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących ustroju oraz samorządu miasta stołecznego Warszawy, która po rozpatrzeniu uchwały Senatu zawierającej poprawki przedłożyła Sejmowi wniosek o przyjęcie ich wszystkich i o ich łącznie głosowanie. Senat podkreśla, że poprawki senackie zawierały w praktyce rozwiązania pozytywnie zarekomendowane w Sejmie i dopiero w trzecim czytaniu odrzucone.

Senat stoi na stanowisku, że Sejm nieodrzucając w głosowaniu 18 lipca 1998 r. poprawek Senatu uznał je za zgodne z konstytucją, a równocześnie uznał też ich zasadność merytoryczną.

B. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej ustrój Warszawy Senat stwierdził, że art. 165 ust. 2 konstytucji gwarantujący samodzielność jednostek samorządu terytorialnego i poddający tę samodzielność ochronie sądowej wyraża zasadę ogólną, której wpływ na określenie dopuszczalnego sposobu likwidacji czy przekształcenia granic istniejących gmin nie jest oczywisty. Zdaniem Senatu konstytucja nie wskazuje w jaki sposób ma do tego dochodzić, a czyni to dopiero ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, stanowiąca realizację dyspozycji art. 15 ust. 2 Konstytucji RP. Ustawa wprowadzająca zasadę trójstopniowego podziału terytorialnego państwa reguluje jedynie zagadnienia związane z utworzeniem województw, a określenie wchodzących w ich skład powiatów i gmin pozostawia do unormowania w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. W tym samym trybie mają zostać określone zmiany granic gmin, powiatów, i województw.

Zdaniem Senatu brak jest więc podstaw do przyjęcia tezy, jakoby likwidacja gminy lub zmiana jej granic mogła nastąpić jedynie w wyniku referendum gminnego. Referendum gminne o którym mówi art. 170 konstytucji ma charakter fakultatywny, a nie obligatoryjny i jego przeprowadzenie nie jest koniecznym, przewidzianym przez konstytucję, warunkiem dokonania likwidacji gminy lub zmiany jej granic.

Na tle analizy uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 maja 1998 r. w sprawie K. 38/97 Senat stwierdza, że zmiana granic gmin dokonana przez obie izby

parlamentu ustawą zmieniającą ustrój Warszawy, nawet przy założeniu że tryb ich przeprowadzenia ograniczył samodzielność gmin, nie była nadmierną ingerencją ustawodawcy w samodzielność gmin. W ocenie władzy ustawodawczej regulacja ta jest zarówno celowa i konieczna, nie zmienia też istotnie ciężarów nałożonych na obywateli.

Konkludując Senat stwierdził, że art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej ustrój Warszawy nie jest niezgodny z art. 165 i art. 170 konstytucji.

C. Dokonując analizy zaskarżonego przepisu art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej ustrój Warszawy Senat nie podzielił poglądu o jego sprzeczności z art. 164 ust. 3 konstytucji.

Zdaniem Senatu zasada domniemania kompetencji na rzecz gminy wypływająca z art. 164 ust. 3 konstytucji w odniesieniu do funkcjonowania organizmu miasta stołecznego Warszawy obowiązuje bezsprzecznie w sytuacjach w których nie ma żadnych wątpliwości co do tego, że dane zadanie należy do organu gminy. Gdy zaś takie wątpliwości się pojawiają, to organem właściwym jest organ m.st. Warszawy. Chodzi tu o rozstrzygnięcie jednolitego sposobu rozwiązywania takich wątpliwości, ze wskazaniem, iż samo ich pojawienie się stanowi swoiste “zastrzeżenie” danego zadania dla organu m.st. Warszawy. W tym więc aspekcie jest to zgodne z dyspozycją art. 164 ust. 3 konstytucji”. Ustawodawca skorzystał, w ramach określonych przez konstytucję, ze swojego prawa do przesądzania o ustroju miasta stołecznego w sposób odrębny i szczególny, w porównaniu z innymi jednostkami samorządu.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 8 stycznia 1999 r. przekazał “Opinię sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka uchwaloną 5 stycznia 1999 roku.

Komisja nie udzieliła poparcia żadnemu z zarzutów wnioskodawcy stwierdzając:

A. Senat ma prawo zgłaszać poprawki związane z przedmiotem ustawy w toku całego procesu legislacyjnego. Wobec świadomego nieodrżucenia przez Sejm poprawek Senatowi brak jest podstaw do poparcia zarzutu wnioskodawcy, że ustawa o zmianie ustroju Warszawy jest w całości niezgodna z art. 2, art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji RP.

B. Nie ma przeszkód konstytucyjnych do zmiany granic, likwidacji lub powołania gminy w drodze ustawy i nie jest to związane z bezpośrednim konstytucyjnym wymogiem przeprowadzenia – warunkującego możliwość dokonania zmian ustawowych – referendum gminnego. Brak jest podstaw do stwierdzenia, że art. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustroju Warszawy jest niezgodny z art. 165 i art. 170 konstytucji.

C. Nie narusza konstytucji powierzenie zadań o charakterze przekraczającym terytorium gminy, lub mających znaczenie dla więcej niż jednej gminy, jednostkom samorządu terytorialnego o charakterze ponadgminnym, np. powiatowym, lub jak w przypadku objętym zaskarżeniem – m.st. Warszawie. Ustanowienie tych kompetencji nie prowadzi do ograniczenia zakresu zadań własnych gmin warszawskich. Brak jest więc podstaw do stwierdzenia, że art. 1 pkt 4 ustawy o zmianie ustroju Warszawy jest niezgodny z art. 164 ust. 1 konstytucji.

II

Na rozprawie 23 lutego 1999 r. przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał zarzuty wniosku sformułowane na piśmie, zarzucając dodatkowo zaskarżonej ustawie naruszenie

zasady demokratycznego państwa prawa, sformułowanej w art. 2 konstytucji. Przedstawiciele uczestników postępowania: Prokuratora Generalnego, Sejmu i Senatu podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

III

1. Rozpoznając wniosek Prezydenta RP o stwierdzenie zgodności z konstytucją ustawy z 18 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy należy w pierwszej kolejności rozważyć zarzut uchwalenia tej ustawy z naruszeniem konstytucyjnego trybu uchwalania ustaw.

Kwestionowane we wniosku przepisy weszły do tekstu zaskarżonej ustawy w trybie art. 121 ust. 3 konstytucji, a mianowicie wskutek nie odrzucenia przez Sejm poprawek wniesionych przez Senat do ustawy sejmowej. Wnioskodawca poddaje w wątpliwość, czy wprowadzane przez Senat przepisy mieszczą się w ramach pojęcia “poprawek” do uchwalonej przez Sejm ustawy, czy w istocie wyczerpują znamiona inicjatywy ustawodawczej Senatu.

Sejm RP uchwalił 1 lipca 1998 r. ustawę o zmianie niektórych ustaw dotyczących gmin warszawskich. Ustawa ta zawierała cztery artykuły i obejmowała niespełna 3 strony tekstu. Modyfikowała ona niektóre reguły organizacyjne i finansowe przewidziane w ustawie z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.) i wprowadzała pewne korekty do innych ustaw.

Uchwalenie tej ustawy poprzedziło przedstawienie przez Komisję Nadzwyczajną projektu ustawy “warszawskiej” będącej całościową regulacją nowego ustroju samorządu Warszawy, nazwanej ustawą o ustroju miasta stołecznego Warszawy (druk nr 428). Projekt tej ustawy nie był poddany głosowaniu w Sejmie, wobec przyjęcia w głosowaniu nad sprawozdaniem Komisji Nadzwyczajnej wniosków mniejszości, zawartych w pkt. 1–4 sprawozdania. Wnioski te zmierzały do znaczącego ograniczenia zakresu nowelizacji ustawy z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Znalazło to już wyraz w pkt. 1 wniosku zawierającego propozycję zmiany nazwy ustawy, a mianowicie zastąpienia proponowanej przez Komisję Sejmową nazwy “Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy” tytułem “Ustawa o zmianie niektórych ustaw dotyczących gmin warszawskich”. W pkt. 2 wniosku mniejszości zaproponowano zmiany do ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, polegające na: 1) dodaniu w art. 5 pkt 3 który stanowi, iż do zakresu działania m.st. Warszawy należy wspomaganie przedsięwzięć publicznych, wyrazów “w szczególności przez dotowanie rozwoju i utrzymania struktury transportowej”; 2) skreśleniu w art. 6 ust. 3, zawierającego delegację dla Rady Ministrów tworzenia na wniosek Rady m.st. Warszawy w drodze rozporządzenia związków komunalnych o charakterze obligatoryjnym i nadawania im statutu; 3) skreśleniu w art. 9 ust. 3, zgodnie z którym tryb wyboru Prezydenta m.st. Warszawy określają przepisy art. 20 i 21; 4) skreśleniu art. 19, który sytuuje Prezydenta m.st. Warszawy jako organ wykonawczy gminy Warszawa–Centrum; 5) skreśleniu art. 20 i 21, określających tryb wyboru i odwołania Prezydenta przez Radę Gminy Warszawa–Centrum; 6) nadaniu nowego brzmienia art. 18, który w pkt. 1 ma stanowić, iż “w gminie Warszawa – Centrum przewodniczącym jest Prezydent m.st. Warszawy”, w pkt. 2 zaś, że “w pozostałych gminach warszawskich przewodniczącym zarządu jest burmistrz”. Ostania proponowana zmiana tej ustawy, poprzez nadanie nowego brzmienia art. 34 ust. 4 polega na podporządkowaniu i oddaniu nadzorowi zarządu m.st. Warszawy, utworzonych przez gminy warszawskie spółek prawa handlowego, do czasu ich zarejestrowania.

Pozostałe propozycje zawarte w omawianym wniosku mniejszości dotyczą nowelizacji innych ustaw, a mianowicie: ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm.) i ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.).

Przyjęcie wskazanych poprawek mniejszości do wniosku Komisji Sejmowej oznaczało *de facto*, iż projekt Komisji wprowadzenia nowego ustroju m.st. Warszawy został przez Sejm odrzucony. Wobec tego projekt ten nie został poddany formalnemu głosowaniu. Projektowana ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy, zawierająca nowe rozwiązania ustrojowe tego miasta nie została więc przez Sejm uchwalona. Sejm uchwalil jedynie ustawę o zmianie niektórych ustaw dotyczących gmin warszawskich, która nie zmienia dotychczasowego ustroju miasta stołecznego Warszawy. Ta też ustawa została przekazana przez Marszałka Sejmu Senatowi.

Senat działając w trybie art. 121 ust. 2 konstytucji przyjął jako poprawki do ustawy sejmowej postanowienia projektu Nadzwyczajnej Komisji Sejmowej, które nie były poddane głosowaniu w Sejmie. Nadał też ustawie nową nazwę “o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy”, gdyż w treści nadanej jej przez Senat, ustawa ta zmienia ustrój miasta stołecznego Warszawy. Z obligatoryjnego związku gmin przekształca w jednostkę samorządu terytorialnego szczebla powiatowego, gminę Centrum dzieli na siedem gmin. Warszawę dzieli na nowe jednostki samorządu stopnia podstawowego, wprowadza odrębną regulację finansów Warszawy i gmin warszawskich. Ustawa ta w kształcie nadanym przez Senat zawiera 23 artykuły i obejmuje 20 stron. Uchwała Senatu nadająca nową treść ustawie została przedłożona Sejmowi do głosowania jako poprawki Senatu i została przyjęta przez Sejm, wobec braku wymaganej w art. 121 ust. 3 konstytucji bezwzględnej większości głosów do odrzucenia uchwały Senatu odrzucającej ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu.

Samo rozpozanie tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm, choćby do rozmiarów niemal dziesięciokrotnie obszerniejszych, jak to miało miejsce we rozpatrywanej sprawie nie przesądza jeszcze o przekroczeniu zakresu dopuszczalnych poprawek wnoszonych przez Senat i to także wtedy, gdy z rozpisaniem tym wiążą się zmiany merytoryczne. Na ogół polegają one w takich przypadkach na różnicowaniu sytuacji prawnej podmiotów, których status prawny został uregulowany w ustawie sejmowej jednolicie, przepisami o treści bardziej syntetycznej.

Nadanie jednak przez Senat ustawie sejmowej znacząco szerszych rozmiarów sygnalizuje niebezpieczeństwo przekroczenia w danym przypadku przez Senat kompetencji wnoszenia poprawek do ustawy sejmowej, a więc uregulowania nimi materii nie objętych ustawą sejmową.

2. Problem zakresu dopuszczalnych poprawek Senatu do ustaw uchwalanych przez Sejm był przedmiotem kontrowersji niemal od początku przywrócenia dwuizbowej struktury parlamentu. Dotyczyły one w szczególności rozpatrywania przez Senat ustaw nowelizujących – pierwszy tego typu spór między izbami zarysował się już w grudniu 1989 r. na tle ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjny i ustawy o zmianach w kodeksie karnym (zob. P. Sarnecki: *Senat RP i jego relacje z Sejmem*, Warszawa 1995, s. 52 i n.). Dwukrotnie spory te znalazły drogę do Trybunału Konstytucyjnego (*orzeczenia z: 23 listopada 1993 r., K. 5/93, OTK w 1993 r. cz. II, poz. 39 i z 22 września 1997 r., K. 25/97, OTK ZU Nr 3–4/1997, poz. 35*).

W obu tych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny przyjął za punkt wyjścia stwierdzenie, że Sejm i Senat nie zajmują równorzędnej pozycji w procesie ustawodawczym. Wskazano, że “choć obie izby parlamentu łącznie stanowią władzę ustawodawczą, to w procesie ustawodawczym Sejmowi przypada rola wiodąca i

dominująca” (K. 25/97). Na tym tle rozpatrywano zakres dopuszczalnych poprawek Senatu. Jak stwierdzono w orzeczeniu K. 5/93, wszelkie poprawki Senatu muszą dotyczyć “wprost materii, która była przedmiotem regulacji w tym tekście, który został przekazany Senatowi”. Poprawki nie muszą ograniczać się do zmian drobnych czy cząstkowych. W orzeczeniu z 22 września 1997 r. (K. 25/97). Trybunał Konstytucyjny nie wykluczył możliwości wprowadzenia w drodze poprawek Senatu nawet alternatywnego sposobu realizacji celu ustawy. Skoro bowiem w przepisach konstytucyjnych brak jest postanowień precyzujących czy ograniczających zakres dopuszczalnych poprawek Senatu, to “nie można zawężająco interpretować przepisów o uprawnieniach, jakie przysługują w procesie ustawodawczym organowi, który na mocy konstytucji stanowi – wprawdzie nierównorzędne, ale integralne – ogniwo władzy ustawodawczej”. Doprowadziło to Trybunał Konstytucyjny do konkluzji, że wyznaczając zakres poprawek Senatu nie można posunąć się poza ograniczenia wyznaczone w orzeczeniu K. 5/93. Ograniczenia te, co należy raz jeszcze przypomnieć, odnosiły się do materii poprawki – jeżeli poprawka dotyczy kwestii, które nie były objęte przedmiotem uregulowania zawartego w ustawie uchwalonej przez Sejm, to wykracza ona poza ramy tej ustawy i stanowi ukrytą formę inicjatywy ustawodawczej.

Problem poprawek był w orzecznictwie Trybunału rozważany nie tylko w związku z senackim stadium prac ustawodawczych. W orzeczeniu z 9 stycznia 1996 r. uznano, że “w pilnym trybie ustawodawczym posłowie nie mogą wprowadzać poprawek dowolnie rozszerzających zakres regulacji ustawowej poza materie zawarte w pilnym projekcie ustawy pochodzącym od Rady Ministrów. Takie rozszerzenie zakresu regulacji byłoby sprzeczne z wyłączością inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów” (K. 18/95, OTK ZU Nr 1/1996, poz. 1). W wyroku z 24 czerwca 1998 r. zarysowano granice dla wprowadzania poprawek poselskich dopiero w stadium drugiego czytania projektu: z konstytucji wynika nakaz, by “podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, przebyły pełną drogę procedury sejmowej(...) Decydujące znaczenie mieć w tym zakresie musi przedmiot poprawki. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że zwłaszcza w sytuacjach, gdy treść i rozmiar proponowanych zmian prowadzą do przeistoczenia poprawek w nową inicjatywę ustawodawczą, dopuszczalne jest rozważenie, czy nie dochodzi w ten sposób do naruszenia postanowień konstytucji” (K. 3/98, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 52). Podobny pogląd Trybunał wyraził w wyroku z 21 października 1998 r. (K. 24/98, OTK ZU Nr 6/1998, poz. 97).

Te wszystkie rozstrzygnięcia dają wyraz konsekwentnej linii orzeczniczej, której istotą jest nadanie konstytucyjnych ram instytucji “poprawki”, tak aby nie zatracić jej odrębności wobec instytucji “inicjatywy ustawodawczej”. Konieczność akcentowania tej odrębności wynika częściowo z przesłanek formalnych. Po pierwsze, skoro konstytucja używa rozdzielnie pojęć “poprawka” i “inicjatywa ustawodawcza”, to zakłada ona, że pojęcia te znaczą coś innego, a wykładnia konstytucji musi temu założeniu dawać wyraz w formułowaniu szczególnych pojęć i definicji. Po drugie, w odniesieniu do prac sejmowych rozróżnione zostało podmiotowe ujęcie prawa poprawki i prawa inicjatywy ustawodawczej, bo w Sejmie (inaczej niż w niektórych innych parlamentach, np. francuskim) prawo poprawki ma charakter indywidualny, a prawo inicjatywy ustawodawczej wymaga współdziałania grupy posłów.

Konieczność akcentowania odrębności “poprawki” i “inicjatywy ustawodawczej” wynika jednak przede wszystkim z przesłanek systemowych. Istotą “inicjatywy ustawodawczej” jest to, że jej wniesienie uruchamia postępowanie w celu rozpatrzenia projektu, a więc treści proponowane w inicjatywie muszą być poddane pełnej procedurze parlamentarnej zanim dojdzie do ich uchwalenia. Istotą “poprawki” jest zaś to, że wnoszona jest ona w trakcie prac nad projektem ustawy bądź nad uchwaloną już ustawą;

nigdy więc treści proponowane w poprawce nie są poddane pełnej procedurze rozpatrzenia. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia ogólnych zasad funkcjonowania parlamentu. Istotą prac parlamentarnych jest wieloetapowość – każda decyzja ustawodawcza, zanim dojdzie do skutku, musi przebyć szereg kolejnych etapów postępowania. Chodzi o zapewnienie wystarczającego czasu dla refleksji i przemyśleń, tak aby ostatecznie przyjmowany tekst stanowił wynik jego rozważenia przez różne gremia parlamentarne w określonych prawem odstępach czasu.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny uważa, że: 1) z konstytucji wynika nakaz dostrzegania i akcentowania odrębności pomiędzy “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 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 (czemu dały wyraz orzeczenia *K. 18/95*, *K. 3/98* i *K. 24/98*), jak i w Senacie nad ustawą uchwaloną przez Sejm (czemu dały wyraz orzeczenia *K. 5/93* i *K. 25/97*).

Trybunał Konstytucyjny uważa też, że dopuszczalność i zakres wnoszenia poprawek zależy – i to w znacznym stopniu – od etapu prac parlamentarnych, na których zostają one wnoszone. W postępowaniu sejmowym szczególnie szeroka możliwość modyfikowania projektu ustawy występuje na etapie prac komisji, pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem projektu. Nie ma przeszkód (poza projektami rozpatrywanymi w trybie pilnym oraz projektami co do których wyłączność inicjatywy ustawodawczej należy do Rady Ministrów), by w sprawozdaniu komisji zaproponowana została nowa wersja projektu, odległa od treści zawartych w inicjatywie ustawodawczej. Etap dokonywania tych modyfikacji jest na tyle wczesny, że nie brakuje czasu na refleksję, konsultację i poznanie reakcji opinii publicznej, a ochronę praw autora inicjatywy ustawodawczej gwarantuje art. 119 ust. 4 konstytucji, który pozwala wnioskodawcy na wycofanie projektu do czasu zakończenia drugiego czytania. Bardziej ograniczone jest prawo wnoszenia poprawek w drugim czytaniu i w dalszych etapach postępowania sejmowego. Daje temu wyraz art. 119 ust. 3 konstytucji pozwalający Marszałkowi Sejmu odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji; ale też na tym etapie postępowania sejmowego Trybunał Konstytucyjny uznał konieczność wyraźnego odróżnienia “poprawki” od “inicjatywy ustawodawczej” (*K. 3/98* i *K. 24/98*).

3. Na tle ustaleń ogólnych należy spojrzeć na dopuszczalny zakres poprawek Senatu. Wymaga to jednak najpierw sformułowania kilku uwag ogólniejszych dotyczących pozycji drugiej izby w postępowaniu ustawodawczym. Konstytucja z 1997 r. utrzymała model dwiuzbowości niesymetrycznej, w którym Senat jest wprawdzie elementem władzy ustawodawczej, ale jego zakres działania i kompetencje nie są identyczne z zakresem działania i kompetencjami Sejmu. Ustrojowa równorzędność izb idzie więc w parze ze zróżnicowaniem zakresu kompetencji (zob. np. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 91; Z. Witkowski [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 1998, s. 188. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 454 – stwierdza, że “kompetencje Senatu przedstawiają się dość skromnie i mieszczą się w modelu tzw. izby refleksji”. W. Orłowski [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydło, Lublin 1998, s. 239 – mówi o “dwiuzbowości nierównorzędnej”). Znajduje to wyraz przede wszystkim w ujęciu funkcji kontrolnej i kreacyjnej, które niemal w całości pozostają skoncentrowane w gestii Sejmu. Także jednak

w procedurze ustawodawczej Konstytucja RP uregulowała kompetencje obu izb nierównorzędnie. Pozycja Sejmu jest w tym procesie uprzywilejowana w relacji do pozycji Senatu. Znajduje to wyraz w szeregu szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, a w szczególności w tym, że: 1) postępowanie legislacyjne może być wszczęte tylko w Sejmie (art. 118 ust. 3 konstytucji), a Senat zajmuje się dopiero uchwalonym przez Sejm tekstem, 2) projekt staje się ustawą już w momencie uchwalenia przez Sejm (art. 120), a dopiero uchwaloną przez Sejm ustawę Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi (art. 121 ust. 1). Senat zajmuje się nie projektem ustawy (jak to było np. w okresie międzywojennym), ale ustawą uchwaloną przez Sejm; 3) Senat musi zająć stanowisko wobec ustawy w konstytucyjnie wyznaczonym terminie, a brak stanowiska uznaje się za przyjęcie ustawy; 4) Sejm może odrzucić poprawki Senatu bezwzględną większością głosów, a jeżeli w głosowaniu nad odrzuceniem poprawki zabraknie tej większości, to poprawkę uważa się za przyjętą (art. 121 ust. 3 konstytucji).

Senatowi przysługuje również prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1), zawsze organ ten może więc uruchomić postępowanie legislacyjne w materiach, co do których Senat uzna, iż potrzebna jest ich określona regulacja.

Także więc w odniesieniu do kompetencji Senatu w procesie ustawodawczym konieczne jest rozróżnienie pomiędzy prawem wnoszenia poprawek do ustaw uchwalonych już przez Sejm (art. 121 ust. 2) i prawem wnoszenia projektów ustaw (wykonywania inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1)). Prawo wnoszenia projektów ustaw ma charakter w zasadzie nieograniczony, a ustalenie zakresu treściowego projektu i jego rozmiarów zależy od woli Senatu. Prawo wnoszenia poprawek dotyczy natomiast ustaw, które już zostały uchwalone przez Sejm, a to oznacza, że poprawki muszą pozostawać w ramach treściowych wyznaczonych zakresem tych ustaw. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że na gruncie nowej konstytucji 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. przez 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 (analogicznie K. 18/95, OTK ZU Nr 1/1996, poz. 1). 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 nabierają charakter 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.

4. Na tle tych ustaleń ogólnych Trybunał Konstytucyjny rozważył zakres “ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących gmin warszawskich” oraz zakres i charakter poprawek uchwalonych do tej ustawy przez Senat. Jak już wspomniano, poprawki te zmieniły zasadniczo nie tylko rozmiar ustawy, ale też objęły unormowaniem ustawowym szereg istotnych kwestii, które nie były uregulowane w ustawie uchwalonej przez Sejm. Skoro Sejm uznał, że przedmiotem ustawy ma być jedynie nowelizacja niektórych

dotychczasowych unormowań, a więc, że celem ustawy ma być tylko częściowe zmodyfikowanie obowiązujących przepisów, to zastąpienie takiej częściowej noweli przez uregulowanie całościowe stanowi znaczącą modyfikację tak rozumianego przedmiotu i celu ustawy. Jeżeli Sejm nadaje ustawie nowelizującej wąskie ramy legislacyjne, to wyraża przez to decyzję by nie wprowadzić w tym postępowaniu legislacyjnym zmian wykraczających poza te ramy. Senat może oczywiście nie zgadzać się z taką koncepcją zakresu ustawy, ale może to znaleźć wyraz w zaproponowaniu odrzucenia ustawy i wykonaniu własnej, szerokiej treściowo inicjatywy ustawodawczej. Konstytucja nie daje natomiast możliwości, by zmiana koncepcji regulacyjnej nastąpiła w formie poprawek. Wprowadzenie takich poprawek do tekstu ustawy rozbija jej tożsamość legislacyjną i powoduje, że – na bardzo już późnym etapie prac ustawodawczych – pojawia się tekst o zupełnie innym zakresie przedmiotu regulacji. Nie wdając się w abstrakcyjne wyznaczanie granic dopuszczalnego zakresu poprawek (bo może być oceniane przez Trybunał tylko na tle konkretnych postępowań ustawodawczych, *a casu ad casum*), należy stwierdzić, że w ocenianej ustawie poprawki poszły tak daleko, iż doszło do zmiany przedmiotu, celu i koncepcji ustawy, co zresztą znalazło wyraz także w zmianie nazwy tej ustawy. Tak znaczące rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy nie mieści się w ramach pojęcia “poprawek”. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił więc stanowiska, iż w trybie poprawek senackich można zmienić nie tylko ustawę nowelizującą, ale i nowelizowaną w zakresie wykraczającym znacząco poza zakres przedmiotowy regulacji ustawy nowelizującej.

Poprawki Senatu nie wprowadziły wprawdzie do ustawy treści, które nie były już przedmiotem rozważań Sejmu na wcześniejszych etapach postępowania legislacyjnego. Zarówno projekty ustaw, które były punktem wyjścia dla postępowania sejmowego, jak i propozycje sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw Ustroju m.st. Warszawy zakładały uchwalenie nowej ustawy, całościowo regulującej ustrój stolicy. Dopiero w wyniku przyjęcia przez Sejm wniosku mniejszości w trakcie drugiego czytania, ustawa przybrała charakter częściowej nowelizacji.

Trybunał Konstytucyjny zwraca jednak uwagę, że etapy prac sejmowych i prac senackich różnią się m.in. tym, że o ile Sejm rozpatruje projekt ustawy, to Senat rozpatruje ustawę już uchwaloną przez Sejm. Przy rozpatrywaniu projektu ustawy Sejm, jak już wspomniano, dysponuje szerokimi możliwościami jego modyfikacji. Zakres przedmiotu projektu ma znaczenie w postępowaniu legislacyjnym, ale Sejm nie jest nim związany. Zakres regulacji ustawy sejmowej może w pewnym stopniu wykraczać poza zakres rozważań komisji sejmowej, jeżeli np. Marszałek Sejmu nie skorzysta z możliwości odmowy poddania poprawki pod głosowanie, która nie była uprzednio przedłożona komisji. Przedmiot regulacji ustawy sejmowej może być też węższy niż proponowany przez komisję sejmową. Taka sytuacja miała miejsce w rozpoznawanej sprawie. Skoro jednak dochodzi do przekształcenia projektu w ustawę, to sytuacja zmienia się o tyle, że prace Senatu toczyć się mogą tylko nad ustawą o takiej treści, kształcie i rozmiarze, jaka została uchwalona przez Sejm. Konstytucyjne ukształtowanie procesu legislacyjnego w taki sposób, że projekt staje się ustawą już w momencie jego uchwalenia przez Sejm, nakazuje traktowanie uchwalonej ustawy jako odrębnego bytu prawnego, a nie jako prostej kontynuacji projektu. Gdyby miało być inaczej, to konstytucja, tak jak to miało miejsce w okresie międzywojennym, odsuwałaby moment przekształcenia projektu w ustawę do ostatecznego zakończenia prac parlamentarnych. Skoro jednak zmieniono ten system, to Trybunał Konstytucyjny traktuje to jako świadomą decyzję ustawodawcy konstytucyjnego. Przedmiotem prac senackich jest wyłącznie ustawa uchwalona przez Sejm. Zakres, materia i koncepcja tych prac jest więc wyznaczana wyłącznie zakresem, materia i koncepcją tej ustawy. Pominięte w ustawie sejmowej zagadnienia objęte postępowaniem legislacyjnym – zawarte w projekcie ustawy, albo w uchwale komisji sejmowej bądź we wnioskach

mniejszości lub poprawkach wnoszonych w czasie rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm – mogą być podjęte tylko w drodze nowej inicjatywy ustawodawczej. Nie mogą jej zastąpić poprawki Senatu do ustawy sejmowej, choćby nawiązywały do propozycji czy rozwiązań rozważanych w trakcie sejmowych prac nad projektem ustawy. Postępowanie przed Senatem nie może być traktowane jako kontynuacja postępowania przed komisją sejmową. Dla określenia zakresu przedmiotu postępowania w sprawie ustawy sejmowej przed Senatem nie ma więc znaczenia zakres przedmiotu postępowania nad projektem ustawy przed komisją sejmową.

Rozważenia wymaga także problem, czy w toku rozpatrywania przez Sejm poprawek Senatu nie doszło do swoistej konwalidacji zbyt szerokiego zakresu poprawek, bo Sejm – będąc poinformowanym, że poprawki te nasuwają zastrzeżenia konstytucyjne – nie odrzucił ich.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że zasada autonomii prac parlamentarnych nie może być rozumiana jako przyzwolenie dla Sejmu, by pomijał normy konstytucyjne, które wyznaczają ramy tych prac. Każdy organ władzy publicznej, w tym także Sejm jest poddany obowiązkowi działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 konstytucji). Rolą zaś Trybunału Konstytucyjnego jest egzekwowanie przestrzegania konstytucji w procesie stanowienia prawa przez naczelne organy państwa. W wykonywaniu tej roli do Trybunału Konstytucyjnego należy ustalanie znaczenia poszczególnych przepisów konstytucyjnych i określanie konsekwencji prawnych tych przepisów, zaś inne organy państwowe są tym ustaleniom podporządkowane, jeżeli dokonane one zostają w odpowiednich formach orzeczniczych (art. 190 ust. 1 konstytucji). Trybunał Konstytucyjny winien zawsze wnikliwie badać sposób rozumienia i stosowania przepisów konstytucyjnych przez inne organy państwowe, zwłaszcza gdy chodzi o organy tak wysoko usytuowane w strukturze aparatu państwowego, jak Sejm i Senat. W przypadkach, gdy przepisy konstytucyjne pozostawiają pewne luzy interpretacyjne, Trybunał powinien dawać pierwszeństwo interpretacji przyjmowanej w praktyce organów stosujących konstytucję. Na tym polega uznanie autonomii Sejmu i Senatu, ale autonomia ta nie sięga dalej niż powalają na to sformułowania konstytucyjne.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że przyjęcie przez Sejm w trybie art. 121 ust. 3 konstytucji nowej ustawy jako poprawek zaproponowanych przez Senat do ustawy sejmowej – wobec nie odrzucenia ich bezwzględną większością głosów – nie prowadzi do konwalidacji naruszonego trybu postępowania legislacyjnego. Taka praktyka jest nie do pogodzenia z rolą wyznaczoną przez konstytucję Senatowi w procesie legislacyjnym. Prowadziłaby ona do ograniczenia roli Sejmu w procesie stanowienia prawa, skoro Sejm nie może wprowadzać zmian do poprawek Senatu, a jedynie przyjąć je albo odrzucić. W orzeczeniu K. 25/97 Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, że Sejm nie może uchylić się od rozpatrzenia poprawek zgłoszonych przez Senat, choćby wykraczały one poza zakres pojęcia “poprawek do ustawy sejmowej”. Oceny zaś, czy Senat wykroczył poza te ramy przeprowadza wyłącznie Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie ze wskazanym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego ukształtowała się praktyka sejmowa. Obecne rozstrzygnięcie Trybunału jest konsekwencją tych ustaleń.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił natomiast zarzutu naruszenia przez zaskarżoną ustawę zasady demokratycznego państwa prawa, sformułowanej w art. 2 konstytucji. W demokratycznym państwie prawa możliwy jest bowiem do przyjęcia także model równorzędnej pozycji obydwu izb parlamentu w procesie legislacyjnym, w którym nie występują konstytucyjne ograniczenia udziału Senatu w stanowieniu ustaw.

Z tych względów Trybunał orzekł jak w sentencji.

W zakresie pozostałych zarzutów wniosku Prezydenta RP do poszczególnych postanowień zaskarżonej ustawy Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie. Stały się one bowiem bezprzedmiotowe wobec orzeczenia o niekonstytucyjności całości zaskarżonej ustawy.

Zdanie odrębne

sędziego TK Wiesława Johanna
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r.
w sprawie K. 25/98

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 1999 r. w sprawie o sygn. K. 25/98

Zdanie odrębne dotyczy rozstrzygnięcia i uzasadnienia ogłoszonego w dniu dzisiejszym wyroku w jego zasadniczej części odnoszącej się do procedury legislacyjnej nowelizacji tzw. ustawy warszawskiej.

Ogłoszone ustne motywy wyroku koncentrują się na trzech podstawowych zagadnieniach, które rozważał Trybunał Konstytucyjny. Jest to przyjęty w konstytucji tryb ustawodawczy, zakres uprawnień Senatu w procesie legislacyjnym i w szczególności pojęcie i zakres wnoszonych przez Senat poprawek do ustawy w ramach uprawnień wynikających z treści art. 121 ust. 2 konstytucji.

Postrzeżać również należy tę sprawę jako odniesienie do konstytucyjnej roli Senatu, roli przede wszystkim ustrojowej w relacjach z Sejmem. Chodzi tu o jednoznaczne określenie roli obu izb Parlamentu w procesie ustawodawczym.

Jak wykazało postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym stanowiska wnioskodawcy, uczestników postępowania, koncentrowały się przede wszystkim wokół kontrowersyjnego problemu – zakresu poprawek wnoszonych przez Senat do uchwalonej przez Sejm ustawy.

Zgodzić się trzeba z tą częścią uzasadnienia wyroku w której Trybunał jednoznacznie stoi na stanowisku, że Senat nie może rozszerzać regulacji ustawowej przyjętej przez Sejm, nie może wychodzić poza przedmiotową materię tej ustawy. Kluczowym zagadnieniem wymagającym wyjaśnienia będzie ustalenie charakteru i zakresu poprawek senackich wniesionych do tej konkretnej ustawy.

Jak wynika ze zgromadzonych w toku postępowania materiałów w szczególności, stenogramów z posiedzeń sejmowej komisji nadzwyczajnej i senackich komisji samorządu terytorialnego i ustawodawczej, poprawki senackie są literalnie zgodne z tekstem projektu ustawy opracowanym w Sejmie. Analiza prac legislacyjnych dowodzi, że wyłączną materią ustawy jest projekt opracowany przez sejmową komisję nadzwyczajną rozpatrywany w dwóch czytaniach lecz nie znajdujący aprobaty w ostatecznym nad nią głosowaniu. Z całą mocą należy podkreślić, że nowelizacja ustawy warszawskiej opracowana w Senacie nie jest tekstem nowym lecz wcześniej wypracowanym w Sejmie z zachowaniem trybu legislacyjnego.

Zauważyć należy, iż w konstytucji nie ma definicji poprawki senackiej o której mowa w art. 121 ust. 2. Definicji tej nie wypracowało również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W cytowanych, w ustnych motywach wyroku orzeczeniach Trybunału podkreśla się jedynie, iż Senat nie może rozszerzać regulacji ustawowej przyjętej przez Sejm.

Poprawki Senatu do nowelizowanej ustawy warszawskiej w swej warstwie merytorycznej nie pominęły żadnego z koniecznych etapów konstytucyjnego trybu legislacyjnego. Ich zakres, treść proponowanych rozwiązań ustroju Warszawy były przedmiotem dwóch czytań w Sejmie lecz nie zyskały na tym etapie poparcia większości. Uchwalono natomiast wniosek mniejszościowy, który już w postaci ustawy nowelizującej ustrój Warszawy został poprzez marszałka Sejmu przekazany Senatowi.

Tak więc – *de facto* – treść senackiej poprawki wcześniej została sformułowana w Sejmie i przeszła całą niezbędną procedurę legislacyjną. Była całościową, ustrojową koncepcją wypracowaną przez sejmową komisję nadzwyczajną. Ustawa nowelizująca ustrój Warszawy jest zatem wspólnym dziełem obu izb Parlamentu i jest raczej przykładem legislacyjnej współpracy Sejmu i Senatu niż naruszeniem procedury legislacyjnej.

Procedura ta ściśle określona w konstytucji, wymaga aby każdy projekt ustawy przeszedł wszystkie etapy trybu legislacyjnego od inicjatywy poczynając a na ogłoszeniu ustawy kończąc. W procesie tym Sejm i Senat mają przypisane role, rolę organów o różnych kompetencjach ale z sobą współdziałających.

Trybunał Konstytucyjny – niezależnie od granic wniosku – bada z urzędu tryb wydawania aktów normatywnych poddawanych kontroli. Oznacza to, iż ustawodawca stojąc na gruncie legalizmu, szczególną wagę zwraca na formalne wymogi powstawania aktu normatywnego. Dlatego tak ważnym dla rozstrzygnięcia w tej sprawie było ustalenie, czy uchwalona ostatecznie przez Sejm ustawa przeszła przez wszystkie etapy procesu legislacyjnego. Na to pytanie dał odpowiedź sam Sejm, który senacką poprawkę przyjął. Trzeba się zgodzić z twierdzeniem, że ostatecznie o zakresie dopuszczalności poprawki będzie decydował Sejm, korzystając z uprawnień przewidzianych w art. 121 ust. 3 konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie może pełnić roli arbitra między Sejmem i Senatem jeśli obie izby tego arbitrażu nie oczekują a wzajemne relacje między izbami określa konstytucja w cytowanym wyżej art. 121 ust. 3. Zwracali na to trafnie uwagę w swoich wystąpieniach przedstawiciele Sejmu i Senatu.

Reasumując – jestem zdania – że do materii ustawy nowelizującej ustrój Warszawy należy ten przedmiotowy zakres jej treści, który zaprezentowano w pierwotnym projekcie ustawy, poddanym właściwemu trybowi legislacyjnemu w komisji nadzwyczajnej. Ten projekt Sejm ostatecznie odrzucił uchwalając wniosek mniejszościowy.

Ten odrzucony projekt, po merytorycznej dyskusji został przyjęty i uchwalony przez Senat jako poprawka, a następnie przyjęty przez Sejm.

Nie ulega dla mnie wątpliwości, że uchwalony przez Senat tekst ustawy przeszedł konieczne etapy konstytucyjnego trybu legislacyjnego, a więc nie może być mowy, iż naruszono normę art. 121 ust. 2 Konstytucji RP.

Zdanie odrębne

sędziego TK Ferdynanda Rymarza

do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r.

w sprawie K. 25/98

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) zgłaszam zdanie odrębne do pkt. 1 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r. i jego uzasadnienia w sprawie K. 25/98,

ponieważ uważam, że w tej konkretnej sytuacji, w której kwestionowana ustawa będąca całościową, nową regulacją ustroju miasta stołecznego ustawy była przedmiotem prac sejmowej Komisji Nadzwyczajnej oraz przeszła dwukrotne czytanie w Sejmie i w sytuacji, gdy Sejm w drodze wniosku mniejszości uchwalił inną ustawę dotyczącą tej samej materii – Senat działając w trybie art. 121 ust. 2 konstytucji miał prawo zaproponować jako poprawkę do ustawy tę pierwotną regulację opracowaną w sejmowej Komisji Nadzwyczajnej, natomiast Sejm poddając tę poprawkę pod głosowanie i nie odrzucając ją bezwzględną większością głosów, uchwalił ustawę w zgodzie z konstytucją.

Uzasadnienie:

Istotą sprawy jest ustalenie, czy Senat proponując Sejmowi jego własny opracowany w komisji sejmowej projekt regulacji ustroju miasta stołecznego Warszawy, naruszył dopuszczalny zakres poprawek do ustawy.

Na wstępie zauważyć należy, że konstytucja nie zawiera przepisu precyzującego lub ograniczającego zakres dopuszczalnych poprawek Senatu, stąd też – moim zdaniem – nie jest uprawniona interpretacja zawężająca ten zakres w stosunku do ścisłego, literalnego brzmienia art. 121 ust. 2 konstytucji. Ponadto w języku prawniczym “poprawka” oznacza każdą zmianę tekstu normatywnego, a nie jedynie korektę drobną i cząstkową.

Przystępując do analizy konstytucyjnego zapisu o zakresie dopuszczalnych poprawek Senatu, pragnę odnieść się do ewoluującego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w stosunku do zachodzących zmian konstytucyjnych. Na znaczenie zmieniającego się konstytucyjnego kontekstu normatywnego dla interpretacji zakresu pojęcia “poprawka” zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu K. 5/93 (OTK w 1993 r., cz. II, s. 387), przeciwstawiając występujące w art. 27 ust. 1 Konstytucji z 1952 r. pojęcie “propozycji dokonania ... określonych zmian” w ustawie, pojęciu wprowadzeniu zmian “do (...) tekstu” ustawy, zapisanemu w art. 17 ust. 2 Małej Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wówczas stwierdził, że Mała Konstytucję odnosząc poprawkę jedynie do tekstu ustawy, zawęziła to pojęcie w stosunku do użytego terminu w poprzednio obowiązującej Konstytucji z 1952 r. Podobną analizę pojęciową należy przeprowadzić w aktualnym stanie prawnym przez porównanie art. 17 ust. 2 Małej Konstytucji z regulacją art. 121 ust. 2 Konstytucji z 1997 r. O ile w Małej Konstytucji, w zakresie uchwalonej przez Sejm ustawy, istniała kompetencja Senatu do “wprowadzenia do jej tekstu poprawki”, to obecnie obowiązująca konstytucja zrezygnowała z kategorii poprawek do tekstu ustawy, poprzestając na samym tylko “uchwaleniu poprawek”. To sformułowanie – moim zdaniem – może oznaczać, że kompetencja Senatu w zakresie uchwalania poprawek do ustawy uległa zmianie w stosunku do postanowień Małej Konstytucji.

Zakres dopuszczalnych poprawek Senatu, w zależności od konstytucyjnego kontekstu normatywnego oraz rodzaju problemów powstałych w procesie legislacyjnym, określało również dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W sprawie K. 5/93 (OTK w 1993 r., cz. II, poz. 39, s. 387), przy konstytucyjnie wąskim ujęciu pojęcia poprawki, wskazywano na nieograniczony zakres poprawek w stosunku do nowych lub całościowych uregulowań tej samej materii. Z uzasadnienia tego orzeczenia można odczytać – po pierwsze, że problem określenia materii będącej przedmiotem regulacji, problem celów jaki chciano ustawą osiągnąć, ustala się nie tylko na podstawie ustawy przesłanej Senatowi do rozpatrzenia, ale także na podstawie przebiegu całego procesu legislacyjnego – po drugie, że ważny jest tu aspekt materialny relacji jaki zachodzi pomiędzy poprawką a materią będącą przedmiotem ustawy. W sprawie K. 25/97 (OTK ZU Nr 3–4/1997, s. 302–303) Trybunał Konstytucyjny uznał za konstytucyjnie dopuszczalne

zgłoszenie przez Senat alternatywnego, w stosunku do zawartego w ustawie, sposobu realizacji tego samego celu, z zastrzeżeniem obowiązku poddania tej propozycji pod głosowanie w Sejmie. Z tego względu uważam, że skoro Trybunał jeszcze pod rządami Małej Konstytucji dopuszczał możliwość takiej interpretacji pojęcia poprawki, to tym bardziej wykładnia taka może być uzasadniona w tej konkretnej sprawie, przy zmienionym ujęciu konstytucyjnym tego zagadnienia.

Poprawki Senatu nie mogą natomiast wykraczać poza przedmiot i materię uchwalonej przez Sejm ustawy a ów zakres przedmiotowy wyznacza granicę pomiędzy dopuszczalnością poprawek a inicjatywą ustawodawczą Senatu. Różnica w ocenie sprawy zaprezentowana w wyroku Trybunału Konstytucyjnego i w poglądzie wyrażonym w *votum separatum*, polega na tym, że Trybunał ogranicza dopuszczalność poprawek Senatu do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm, natomiast ja osobiście rozumiem materię ustawową szerzej i wiążę ją z przedmiotem regulacji.

Przechodząc do oceny niniejszej sprawy uważam, że opracowany przez sejmową Komisję Nadzwyczajną projekt ustawy, przejęty następnie przez Senat i przedstawiony Sejmowi jako poprawka do ustawy, dotyczy tej samej materii – ustroju miasta stołecznego Warszawy. W mojej ocenie taka właśnie poprawka Senatu zmierzała do alternatywnego rozwiązania tej samej materii ustawowej, natomiast Sejm poddając tę poprawkę pod głosowanie i nie odrzucając ją bezwzględną większością głosów, uchwalił ją – tak jak każdą inną – w zgodzie z konstytucją i nie naruszył konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw. Taka interpretacja daje wyraz przekonaniu, że ostatecznie uchwalona ustawa, w tym konkretnym wypadku rozpoczęta i zakończona w Sejmie, jest wspólnym dziełem obu izb. Przyjęcie natomiast przez Sejm znanego mu uregulowania oznacza, że parlament jako całość nie miał wątpliwości, iż poprawka ta nie wykracza poza dopuszczalny zakres jej zgłaszania, a konsekwencji co do konstytucyjności ostatecznie przyjętej ustawy. Nie można przy tym tracić z pola widzenia koniecznej racjonalności w stanowieniu prawa, czemu służą elementy współpracy obu izb parlamentu, na co zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w sprawie K. 25/97.

Z tych względów złożenie *votum separatum* uznałem za konieczne i uzasadnione.

Zdanie odrębne

sędziego TK Marka Safjana

do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r.

w sprawie K. 25/98

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 1999 r. w sprawie o sygn. K. 25/98.

Zdanie odrębne odnosi się do kwestii stanowiącej podstawę rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, a mianowicie naruszenia konstytucyjnie określonych zasad procedury ustawodawczej. Argumentacja Trybunału opiera się na trzech podstawowych założeniach.

Po pierwsze, procedura ustawodawcza, określająca tok postępowania parlamentarnego, prowadzi do wniosku, że “gospodarzem” projektu ustawy jest Sejm – to Sejm bowiem uchwala ustawę, a następnie przekazuje uchwaloną już ustawę (a nie projekt) do Senatu. Konstytucja zakłada więc swoistą przewagę Sejmu nad Senatem w ramach prac legislacyjnych.

Po drugie, kompetencje Senatu związane z fazą postępowania przed Senatem, już po uchwaleniu ustawy, są wyraźnie konstytucyjnie określone – obejmują one wniesienie poprawek lub odrzucenie ustawy w całości. To stadium postępowania należy wyraźnie odróżnić od inicjatywy ustawodawczej, która przysługuje Senatowi. *Ergo*, skoro w ramach regulacji konstytucyjnych funkcjonują dwie odrębne kompetencje Senatu, to należy wyprowadzić stąd stosowne wnioski interpretacyjne. Poprawka nie może zastępować kompetencji Senatu w zakresie inicjatywy ustawodawczej – ta bowiem powinna przejść wszystkie kolejne stadia postępowania ustawodawczego.

Po trzecie, zamienne traktowanie poprawki oraz inicjatywy ustawodawczej może prowadzić do ograniczenia kompetencji Sejmu i jego podstawowej roli w toku procesu ustawodawczego. Oto bowiem Sejm może być w ten sposób pozbawiony możliwości uchwalenia ustawy zwykłą większością głosów, procedura związana z odrzuceniem poprawek senackich wymusza wszak bezwzględną większość głosów zgodnie z postanowieniem art. 121 ust. 3 konstytucji.

Argumentację tę mogę podzielić jedynie częściowo, co sprawia, że odmienna jest moja ocena konstytucyjności postępowania legislacyjnego w analizowanej sprawie.

W pierwszej części swej wypowiedzi chciałbym przede wszystkim podkreślić, że nie podzielam formułowanych niekiedy w doktrynie (jak i przez przedstawicieli Sejmu w wypadku “ustawy warszawskiej”) poglądów, jakoby kwestie związane z oceną konstytucyjności zastosowanych procedur ustawodawczych, określonych bezpośrednio w samej konstytucji, nie wchodziły w zakres kompetencji Trybunału. Spór o ocenę konstytucyjności norm ustawowych może (i powinien) uwzględniać także płaszczyznę kontroli proceduralnej i kompetencyjnej. Zgodność normy prawnej z konstytucją zakładać musi także zgodność jej ustanowienia stosownie do obowiązujących procedur oraz przez kompetentne organy. Taką trójpłaszczyznową kompetencję Trybunału (treść, procedury i kompetencje) potwierdza również art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którym Trybunał, orzekając o zgodności aktu normatywnego z konstytucją, bada zarówno treść takiego aktu, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa.

Podzielam także utrwalony już w orzecznictwie TK pogląd co do potrzeby przeprowadzenia linii demarkacyjnej pomiędzy poprawką a inicjatywą ustawodawczą Senatu.

Takie stanowiska nie przesądza jednak o rozbieżności przyjętej przeze mnie oceny w stosunku do rozstrzygnięcia zawartego w wyroku TK.

Sejm i Senat są autonomicznymi ogniwami procesu legislacyjnego, ich kompetencje nie są identyczne, ale też trudno zapewne operować określeniami wartościującymi, czy też wazącymi udział każdej z izb w procesie ustawodawczym. Kompetencja każdej z izb wyznacza niezbędny w toku każdego postępowania legislacyjnego zakres działań, które nie mogą być pominięte bez wpływu na ważność procedury parlamentarnej prowadzącej do uchwalenia ustawy. Autonomia każdej z izb jest wyznaczona przez zakres własnych i wyłącznych kompetencji; decyzja o skorzystaniu z nich, ale też o sposobie ich wykonywania należy – w tym więc sensie – do własnych kompetencji każdej izby.

Senat może zgodnie z art. 121 ust. 2 konstytucji przyjąć ustawę bez zmian, uchwalić poprawki albo ustawę w całości odrzucić. Ta formuła nie determinuje zakresu dopuszczalnych poprawek. Ostatnią możliwość – odrzucenie ustawy w całości – należy rozumieć przede wszystkim jako wolę Senatu zaniechania procesu legislacyjnego. Nie wydaje się by można było traktować odrzucenie ustawy w całości jako prostą alternatywę w sytuacji, w której Senat preferuje odmienną, od przyjętej w ustawie sejmowej, koncepcję uregulowania danej dziedziny. Przyjęte przez Sejm rozwiązania mogą być bowiem uznane np. za przedwczesne i niedojrzałe do regulacji bądź za stanowiące *superfluum* w stosunku

do istniejącego już prawa, czy wreszcie za te, które dotyczą zupełnie innej materii niż ta, która powinna być – zdaniem Senatu – poddana reglamentacji. W tych wszystkich wypadkach nie może być brana pod uwagę możliwość uchwalenia poprawek do przyjętej przez Sejm ustawy, a jedynie jej odrzucenie w całości.

Odrzucenie stanowiska Senatu może nastąpić jedynie w drodze głosowania bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Sam ten fakt wskazuje nie tylko na istotny wpływ Senatu na ostateczny kształt ustawy przekazywanej do podpisu Prezydentowi RP, ale także na to, że w konsekwencji stanowisko Senatu może doprowadzić nawet do definitywnego zablokowania przyjętych przez Sejm rozwiązań ustawowych. Przypomnienie tych dość oczywistych stwierdzeń ma jedynie na celu podkreślenie faktu, że ustawa jest w swym ostatecznym kształcie zawsze wspólnym dziełem Sejmu i Senatu, a w konsekwencji bezpodstawne byłoby twierdzenie, że jedna z izb jest ważniejsza z punktu widzenia procesu legislacyjnego.

Szczególnie istotna jest jednak, w odniesieniu do rozważanego tu problemu, kwestia określenia pojęcia takich zmian przyjętych przez Senat, które mogą być uznane za poprawki, o których mowa w art. 121 ust. 2 konstytucji. Należy podkreślić, że nie istnieje w tym zakresie utrwalona praktyka, wskazująca na jednoznaczne rozumienie pojęcia poprawek i kryteria precyzujące zakres zmian wnoszonych do ustawy przez Senat. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wyznaczyło, jeszcze pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych, kierunek wykładni. Zgodzić się wypada przede wszystkim ze stwierdzeniem, że o poprawce można mówić wtedy, gdy dotyczy ona wprost materii będącej przedmiotem ustawy przyjętej przez Sejm (*orzeczenia TK z: 23 listopada 1993 r., sygn. K. 5/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 39; z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97, OTK ZU Nr 3–4/1997 r., poz. 35; wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, OTK ZU Nr 4/1998 r., poz. 52*). Tym się więc przede wszystkim różni poprawka od inicjatywy ustawodawczej, że nie może ona inicjować regulacji prawnej w dziedzinie, która w poprzednim (sejmowym) stadium nie była przedmiotem prac parlamentarnych. Poprawka ze swej istoty musi bowiem mieć na celu “poprawienie czegoś, skorygowanie, uzupełnienie, zastąpienie czymś nowym”, ale właśnie dlatego dotyczyć może jedynie materii, która już wcześniej została w określonym kształcie objęta pracami ustawodawczymi. W odniesieniu do poprawek, o których mowa w art. 119 ust. 2 konstytucji, a więc wnoszonych na etapie prac sejmowych Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98 (OTK ZU Nr 4/1998 r., poz. 52) stwierdza, że nieograniczona jest głębokość poprawki, podczas gdy jej szerokość jest limitowana zakresem materii wyznaczonej wcześniejszym tokiem prac legislacyjnych. Są to konstatacje szczególnie istotne również w odniesieniu do analizowanego tu zagadnienia, ponieważ wskazują na samodzielność merytoryczną poprawek. W konsekwencji poprawki, również te uchwalone w trybie art. 121 ust. 2 konstytucji, mogą na tle takiego ujęcia obejmować rozwiązania, które w ogóle nie były wcześniej brane pod uwagę w toku prac sejmowych, a więc nie były przedmiotem debaty ani na posiedzeniu plenarnym Sejmu, ani na posiedzeniach komisji. Muszą jednak, powtórzmy, dotyczyć materii, która objęta jest regulacją ustawy przekazanej do Senatu. Nie każda istotna nawet zmiana w koncepcji określonego rozwiązania ustawowego musi więc ponownie przejść przez kolejne trzy czytania w toku prac sejmowych. Inną konsekwencją tego stwierdzenia jest również konstatacja, że o pojęciu poprawki i jej dopuszczalnym zakresie nie decyduje zawartość merytoryczna, treściowa poprawki, ani też, jak się wydaje, kierunek regulacji przyjęty w odniesieniu do konkretnego rozwiązania. Wydaje się, że stanowisko TK, wyrażone w orzeczeniu z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97, dotyczące obowiązku poddania pod głosowanie przez Sejm poprawek Senatu wskazuje również na to, że rolę kryterium

podstawowego, chociaż niewyłączonego, dla ustalenia dopuszczalności poprawek w toku prac legislacyjnych odgrywają względy formalno–proceduralne.

Jeżeli więc zrezygnować z poszukiwania argumentów odróżniających poprawkę od inicjatywy ustawodawczej wyłącznie w warstwie merytorycznej poprawki, to w konsekwencji właśnie kryteria formalno–proceduralne wysuwają się na pierwszy plan.

Po pierwsze, poprawka dotyczyć musi celu oraz materii będącej przedmiotem wcześniejszego stadium prac legislacyjnych (jest to – w świetle przyjętych wyżej założeń – również kryterium natury formalnej, skoro chodzi o ustalenie granic w jakich może być zgłoszona poprawka, a nie jej zawartości);

Po drugie, poprawka musi być przyjęta przez Senat jedynie w trybie określonym w art. 121 ust. 2 konstytucji, a więc w związku z jednoznacznie określoną fazą pracy ustawodawczej;

Po trzecie wreszcie, poprawka Senatu musi podlegać głosowaniu przez Sejm w trybie określonym w art. 121 ust. 3 konstytucji.

Istotnym elementem argumentacji wskazującej na potrzebę ostrożnego wyznaczania granic dopuszczalnej poprawki jest także brak definicji (konstytucyjnej) tego pojęcia. W konsekwencji jego rekonstrukcja normatywna powinna uwzględniać istniejącą praktykę konstytucyjną, a w tym również autonomię obu izb parlamentu co do sposobu kształtowania wzajemnych relacji pomiędzy izbami. W wypadku pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych, w zakresie wykładni norm proceduralnych związanych z trybem ustawodawczym, powinna więc znajdować zastosowanie zasada swoistego domniemania na rzecz autonomii parlamentu w ostatecznym ustaleniu zasad procedowania, o ile tylko nie wykracza to poza jednoznacznie sformułowane przez samą konstytucję zasady postępowania. Głosowanie w Sejmie nad poprawkami Senatu stanowi także wyraz stanowiska Sejmu co do traktowania propozycji zmian proponowanych przez Senat jako poprawek.

W przypadku będącym przedmiotem analizy w obecnej sprawie mamy do czynienia ze spełnieniem wskazanych wyżej kryteriów, pozwalających na przyjęcie stanowiska co tego, że Senat nie naruszył trybu ustawodawczego, określonego w konstytucji.

Na szczególnie mocne podkreślenie zasługuje fakt, że propozycje Senatu były bezpośrednio związane z materią zmian przewidzianych w “ustawie warszawskiej”. Nie można tracić z pola widzenia faktu, że ostatecznie zaproponowane przez Senat poprawki wprost nawiązywały do jednego z wcześniej rozważanych (na etapie prac sejmowych) wariantów reformy ustroju Warszawy. Nie była to z tego względu ani propozycja odbiegająca od przedmiotu regulacji zawartego w ustawie sejmowej skierowanej do Senatu, ani nawet nie stanowiła jakiegoś novum co do koncepcji reformy ustroju Warszawy w stosunku do wariantów stanowiących przedmiot prac ustawodawczych w parlamencie. Związku tego (z materią “ustawy warszawskiej”) nie sposób pomijać również przy bardzo rygorystycznym podejściu do tej kwestii. Nie ma przy tym znaczenia, że te wariantowe propozycje, objęte wnioskiem sejmowej Komisji Nadzwyczajnej, ostatecznie nie zostały przyjęte w głosowaniu sejmowym 1 lipca 1998 r. (*sprawozdanie stenograficzne z 23 posiedzenia Sejmu RP w dniach 1, 2 i 3 lipca 1998 r.*, s. 47). Stwierdziliśmy bowiem wcześniej, że sama alternatywność rozwiązania (w stosunku do regulacji zawartych w ustawie sejmowej) nie odbiera jeszcze *per se* takim propozycjom charakteru poprawki, jeśli pozostaje ona w kręgu materii objętej procesem legislacyjnym. “Nie można mówić o tym, że poprawki dotyczą spraw, które nie były rozpatrzone przez Sejm wówczas, gdy Senat proponuje alternatywne (niekiedy wręcz przeciwstawne) w stosunku do przyjętych przez Sejm metody i instrumenty regulacji danej materii” (*orzeczenie TK z dnia 22 września 1997 r.*, sygn. K. 25/97). Metody i instrumenty regulacji muszą *per se* wkraczać w merytoryczną warstwę regulacji.

Nie wpływa na prezentowaną tu ocenę fakt, że rozmiary poprawki senackiej pozostawały w znaczącej dysproporcji do nowelizacji dokonanej ustawą przyjętą przez Sejm. W każdym przypadku kwestia wymaga zindywidualizowanej oceny, zakres zmian jest bowiem zawsze determinowany naturą zgłaszanych propozycji. W analizowanej sytuacji chodziło o dwie alternatywne koncepcje podejścia do reformy ustroju Warszawy. Propozycja senacka z natury rzeczy wymagała daleko bardziej rozbudowanych regulacji, podobnie jak wymagałaby tego każda inna alternatywna propozycja związana ze zmianami struktury terytorialnej Warszawy. Nie można tymczasem zakładać, że Senat był pozbawiony możliwości zaproponowania w drodze poprawek rozwiązań alternatywnych, a więc że był w tym przypadku "skazany" wyłącznie na poprawianie i udoskonalanie jednej tylko z możliwych koncepcji reformy ustroju miasta. Takie stanowisko mogłoby istotnie sprowadzać rolę Senatu do czysto korektorsko – redakcyjnych zadań, czego w żadnym stopniu nie można wywieść z pojęcia poprawki, ani też z roli Senatu w procesie ustawodawczym, o czym była mowa wyżej. Warto tu przy okazji nawiązać do stwierdzenia zawartego w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97, że "nie można zgodzić się ze stanowiskiem (...), iż poprawki mogą najwyżej polegać na zmianach drobnych i częściowych, nie mogą zaś dotyczyć zastąpienia dotychczasowej treści ustawy nową treścią. Nie można bowiem zawężająco interpretować przepisów o uprawnieniach, jakie przysługują w procesie ustawodawczym organowi, który na mocy konstytucji stanowi (...) integralne ogniwo władzy ustawodawczej."

Nie bez znaczenia jest w tym kontekście odniesienie się do analizowanej kwestii z punktu widzenia charakteru ustawy przyjętej przez Sejm, mającej na celu jedynie zmiany w określonym zakresie istniejących regulacji. Trudno bowiem znaleźć oparcie normatywne dla stanowiska (*orzeczenie z 23 listopada 1993 r., sygn. K. 5/93*) wskazującego na stosunkowo wąskie granice dopuszczalnych poprawek, jeśli ich przedmiotem jest ustawa nowelizacyjna. W takim bowiem przypadku poprawki mogłyby dotyczyć – jak się wskazuje – wyłącznie ustawy nowelizującej, ale już nie materii zawartej w ustawie nowelizowanej, a tymczasem łatwo sobie wyobrazić zasadnicze, i być może nieusuwalne, trudności w precyzyjnym rozdzieleniu materii obu ustaw. Szczególnie wyraźne byłoby – przy takim zawężeniu granic poprawek – niebezpieczeństwo formułowania ocen arbitralnych, a w konsekwencji pogłębiać musiałby się stan niepewności co do przebiegu stosowanych procedur legislacyjnych..

Pozostaje wreszcie, już jako argument subsydiarny, kwestia oceny dalszej fazy prac ustawodawczych, a mianowicie głosowania w Sejmie nad poprawkami Senatu. Nie jest bowiem bez znaczenia fakt, że w tym stadium procesu legislacyjnego ukształtowała się w Sejmie większość aprobująca przyjęty przez Senat kierunek reformy ustroju Warszawy. Znalazło to wyraz nie tylko w braku wymaganej do odrzucenia poprawek większości bezwzględnej (art. 121 ust. 3 konstytucji), ale w liczbie głosów przeciwnych odrzuceniu poprawek – 210 głosów przy większości bezwzględnej 211 głosów (*sprawozdanie stenograficzne z 24 posiedzenia Sejmu RP w dniach 15, 16, 17 i 18 1998 r., s. 363*). W doktrynie prawa konstytucyjnego nie istnieje wprawdzie konstrukcja konwalidacji wad proceduralnych procesu ustawodawczego, jednakże dokonując wykładni norm konstytucyjnych w tym względzie, nie można abstrahować od założeń wykładni funkcjonalnej, która powinna określać kierunek interpretacji zawsze wtedy, gdy na poziomie analizy semantycznej – językowej nie można uzyskać jednoznacznego wyniku. A z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w analizowanej sprawie. Ten zaś kierunek wykładni nakazuje respektowanie zasady autonomii parlamentu, o czym była mowa wyżej, w ustaleniu treści pojęć o niedostatecznie ostrych konturach znaczeniowych. Aprobata Sejmu dla rozwiązań zaproponowanych przez Senat może być więc w konsekwencji potraktowana co najmniej jako dodatkowe kryterium rozstrzygnięcia zaistniałych

wątpliwości co do granic dopuszczalnej poprawki w rozumieniu przepisu art. 121 ust. 2 konstytucji. Poprawność stosowanych procedur legislacyjnych, określonych bezpośrednio w samej konstytucji, jest istotną wartością w demokratycznym państwie prawnym. Jednocześnie jednak nie można tracić z pola widzenia faktu, że niepewność interpretacyjna (spowodowana niedookreślonymi pojęciami) może prowadzić do podważenia bezpieczeństwa prawnego, stwarzając, być może nadmierną, łatwość kwestionowania przepisów prawa przyjętych przez parlament. W tym kontekście podkreślenia wymaga fakt, iż możliwość badania przez Trybunał poprawności stosowanej procedury legislacyjnej nie ogranicza się wyłącznie do kontroli prewencyjnej. Szczególnie potrzebna jest więc powściągliwość i ostrożność przy ocenie zachowania reguł proceduralnych.

Z tych względów zgłaszam zdanie odrębne do stanowiska wyrażonego w wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Zdanie odrębne

sędziego TK Mariana Zdyba
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r.
w sprawie K. 25/98

Zgłaszam zdanie odrębne w odniesieniu do całości ogłoszonego wyroku, uważając, że zarzut wnioskodawcy dotyczący naruszenia Konstytucji RP w zakresie trybu uchwalenia ustawy z 18 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, jest bezzasadny. Przedmiotowa ustawa uchwalona została zgodnie z art. 2, art. 7, art. 18 ust. 1 oraz art. 121 ust. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie:

Za przyjęciem przedstawionego wyżej stanowiska przemawiają następujące argumenty:

Po pierwsze – punktem wyjścia do rozważań w tym zakresie jest art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, w myśl którego władzę ustawodawczą w Polsce sprawują Sejm i Senat. Obie izby łącznie sprawują więc władzę ustawodawczą. Faktem jest też, co wynika z innych przepisów konstytucji, że w procesie ustawodawczym Sejmowi przypada rola wiodąca, spełnia on rolę „gospodarza ustawy”, zaś Senat zajmuje się tylko tymi sprawami w zakresie prac legislacyjnych, które podjął Sejm. Ten ostatni w rzeczywistości stymuluje aktywność Senatu. Nie oznacza to jednak, że nie ma możliwości aktywnego i twórczego uczestnictwa w procesie ustawodawczym. Wprawdzie kompetencje Sejmu i Senatu nie są identyczne, jednakże ich pozycja ustrojowa jest równorzędna. Zakres uczestnictwa Senatu w procesie legislacyjnym określa art. 121 Konstytucji RP, w którym stwierdza się, że może on przekazaną przez Marszałka Sejmu ustawę przyjąć bez zmian, uchwalić odrzucenie jej w całości albo też uchwalić poprawki. Konstytucja przewiduje więc bardzo szeroki zakres aktywności Senatu. Nie wydaje się w perspektywie art. 10 ust. 2 konstytucji w związku z art. 121 ust. 2 dopuszczalna taka wykładnia, która w odniesieniu do Sejmu zakładałaby rozszerzającą interpretację jego uprawnień, w odniesieniu zaś do Senatu zawężającą. W obu przypadkach konieczne jest przyjęcie tej samej płaszczyzny

odniesienia. Dopiero wtedy możliwe jest prawidłowe określenie zakresu kompetencji obu izb.

Po drugie – przyjęte w konstytucji pojęcie poprawki nie zostało zdefiniowane. Kluczowe znaczenie dla określenia istoty poprawki miało orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 25/97 gdzie, ze względu na naturę badanej sprawy, problem senackich poprawek ujmowany był najszerszej. TK uznał, że w języku prawniczym wyraz “poprawka” ma ugruntowaną treść i służy on do oznaczenia każdej zmiany wprowadzonej do przygotowanego tekstu normatywnego. Nie chodzi tu o konkretne jednostki redakcyjne ustawy ale regulowaną ustawą materię. Z konstrukcji art. 121 ust. 2 wynika, że jego zakres obejmuje sferę pomiędzy odrzuceniem ustawy a przyjęciem jej bez zmian. Niezasadne w związku z tym wydają się próby ograniczenia zakresu pojęcia poprawki do zmian technicznych lub tylko ulepszenia rozwiązań przyjętych przez Sejm i to w granicach tekstu ustawy bez zmiany istoty przepisów prawnych. Przy tak wąskim rozumieniu poprawki niezrozumiałe byłoby prawo do odrzucenia ustawy. Pozwala ono przecież na tak daleko posuniętą ingerencję w treść ustawy uchwalonej przez Sejm, która sprowadza się do zakwestionowania jej w całości. W takim stanie rzeczy można byłoby przytoczyć niekwestionowaną na gruncie prawa zasadę komu wolno więcej, temu wolno mniej.

Nie podzielam stanowiska TK, że wtedy gdy poprawki Senatu przekroczą dopuszczalną granicę zmian i wyjdą poza korektę rozwiązań przyjętych w ustawie, poprawki te wyczerpują znamiona inicjatywy ustawodawczej. Po pierwsze – dlatego, że przyjęta w wyroku formuła poprawki senackiej, otwiera możliwość kwestionowania prawie każdego postępowania ustawodawczego. Nawet bowiem przy najmniejszych zmianach rodzić się będzie pytanie, czy Senat zmieścił się w granicach dopuszczalnych zmian i jakie zmiany w konkretnym przypadku są dopuszczalne. Teoretycznie może się okazać, że nawet postawienie przecinka zmienia istotę regulacji. Taka wykładnia prowadzić mogłaby do paraliżu prac ustawodawczych a w dalszej konsekwencji do faktycznego zakwestionowania ustrojowej pozycji Senatu. Nie bez znaczenia jest także to, że taka nadinterpretacja przepisów proceduralnych w konsekwencji może prowadzić do faktycznego podtrzymania stanu niepewności co do obowiązującego prawa. Ani z przepisów konstytucyjnych, ani z treści art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie wynika bowiem – i w tym zakresie nie podzielam stanowiska Trybunału przyjętego w uzasadnieniu orzeczenia – że problem kontroli trybu uchwalania ustawy sprowadzić można jedynie do etapu kontroli prewencyjnej. A skoro tak, to w rzeczywistości, ze względów nie merytorycznych a proceduralnych można byłoby unicestwić ustawę nawet w kilka lat po jej wejściu w życie. Pytanie o istotę poprawki ma więc istotne znaczenie także z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu prawnego. Po drugie – problem inicjatywy ustawodawczej oraz poprawek senackich rozpatrywać należy w dwu różnych płaszczyznach. Inicjatywę ustawodawczą Senatu należałoby wiązać ze stanem nieuregulowania jakiejś materii oraz brakiem stosownej aktywności Sejmu. Natomiast problem poprawek odnosi się do trwającego postępowania legislacyjnego, związanego z określoną aktywnością Sejmu. W tym drugim przypadku Senat wyraża w trzech dopuszczalnych formach swoje stanowisko w odniesieniu do owoców postępowania legislacyjnego w Sejmie. Wydaje się, że nie ma podstaw do innego traktowania tego zagadnienia.

Po trzecie – biorąc pod uwagę powyższe, podzielam dotychczasowe stanowisko TK, że zakres poprawek podlega ograniczeniom merytorycznym lub teleologicznym wyznaczonym przez materię uregulowaną w tekście przedstawionym Senatowi przez Sejm. Oznacza to, że Senat odnosząc się do projektu ustawy dotyczącej ustroju Warszawy, nie mógł swojej aktywności ukierunkować na problemy, które ustroju Warszawy nie

dotyczyły. Uważam, że nie ma podstaw aby zakres tej materii ujmować w kategoriach techniczno– redakcyjnych i sprowadzać go do konkretnych przepisów a więc zmian drobnych i cząstkowych.

“Nie można też – jak słusznie stwierdził TK w uzasadnieniu do orzeczenia w sprawie K. 25/97 – mówić o tym, że poprawki dotyczące spraw, które nie były rozpatrzone przez Sejm wówczas, gdy Senat proponuje alternatywne (niekiedy przeciwstawne) w stosunku do przyjętych przez Sejm metody i instrumenty regulacji danej materii”. W ten sposób, TK w zasadzie dopuścił możliwość bardzo daleko idącej ingerencji Senatu w treść prawem regulowanej materii. Pomimo głębokich zmian w tzw. ustawie warszawskiej dokonanej przez Senat, stwierdzić należałoby, że materia ustawodawcza jest w istocie ta sama. Senat przekroczyłby zakres materii uregulowanej w tekście przedstawionym Senatowi przez Sejm, gdyby przy okazji normowania ustroju miasta stołecznego Warszawy albo zamiast tej regulacji uregulował inne zagadnienie prawne np. wprowadził nowe prawo budowlane.

Wprawdzie Senat wnosi poprawki do istniejącej już ustawy, jednakże nie bez znaczenia w przedmiotowej sprawie jest fakt, że poprawki senackie wyraźnie nawiązują do koncepcji zawartej w projekcie, który był przedmiotem prac poselskich. Ustawa w wersji uchwalonej przez Sejm przyjęta została dopiero w trzecim czytaniu. Poprawki Senatu dotyczyły więc materii będącej przedmiotem prac Sejmu, a to, że Sejm ostatecznie inaczej wyartykułował swoją wolę jest problemem zupełnie innym. Nie bez znaczenia jest także i to, że w sprawie poprawek Senatu sejmowa Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących ustroju oraz samorządu m.st. Warszawy, zaproponowała przyjęcie wszystkich poprawek Sejmu oraz ich łączne głosowanie. W głosowaniu nad poprawkami Sejm przychylił się do propozycji Komisji i poprawek Senatu nie odrzucił. Wynik głosowania wskazuje na to, że stanowisko takie zdobyło względną większość, co oznacza, że gdyby podobny wynik głosowania miał miejsce w trakcie głosowania po trzecim czytaniu zostałaby uchwalona ustawa w wersji, po wniesieniu poprawek Senatu. Można więc skonkludować, że faktycznie nie ma konfliktu na tle treści ustawy po wniesieniu poprawek senackich, ponieważ Sejm je przyjął.

Pomijając jednak tego rodzaju związek, i przyjmując, że postępowanie przed Senatem dotyczy już istniejącej ustawy, stwierdzić należy, że zarówno w przypadku uchwalonej przez Sejm ustawy jak i w treści ustawy po wniesieniu poprawek przez Senat mamy do czynienia z tą samą materią prawną, a różnica tkwi sposobie jej rozwiązania. ”Nie ma też niczego nadzwyczajnego – stwierdził TK w sprawie K. 25/97 – że do stosunkowo krótkiej ustawy o paliwie rolniczym Senat zgłosił poprawkę w całości zmieniającą jej treść”. Nowa konstytucja w tej materii nie wprowadziła elementów nowych jakościowo. Przyjął w związku z tym należałoby, że Senat miał prawo wniesienia poprawek w tzw. ustawie “warszawskiej”, w zakresie jakim to uczynił, a więc nie naruszył konstytucyjnie określonej procedury uchwalania ustaw. Ewentualne negatywne stanowisko Sejmu do poprawek Senatu mogło znaleźć swoje odzwierciedlenie w głosowaniu nad poprawkami. Okoliczność, że nie zostały one odrzucone wskazuje na to, że Sejm ich nie zakwestionował.

Po czwarte – wartości proceduralnych obowiązującego porządku prawnego nie można stawiać w opozycji do wartości materialnoprawnych. Nadinterpretacja w zakresie dotyczącym procedur oznaczać może uszczerbek w sferze materialnoprawnej i przesuwanie punktu ciężkości w postępowaniach dotyczących zgodności aktów normatywnych z konstytucją z kwestii merytorycznych na proceduralne. Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie nigdy nie stał na stanowisku prymatu praworządności formalnej przed materialną. Gloryfikacja procedur – wydaje mi się – konstytucyjnie nieuprawnionych, niezależnie, czy też kosztem treści prawa, albo

mimo treści prawa, jest podejściem, które w moim przekonaniu nie powinniśmy akceptować. Formalne zasady państwa prawnego są jego istotną wartością, jednakże tylko wtedy gdy są uprawnione, gdy są koniecznym elementem ładu prawnego. Ale tylko elementem. Nie mogą przerodzić się w wartość samą w sobie i dla siebie. Przestają bowiem wtedy spełniać zadanie polegające na poszukiwaniu optymalnej formuły prawa a żyją własnym życiem. Nieraz już, skrajnie pozytywistyczna idea prawa prowadziła do owego już symbolicznego radbruchowskiego ustawowego bezprawia. Takie niebezpieczeństwa pojawiają się zwłaszcza wtedy gdy aksjologiczne podstawy obowiązującego porządku prawnego nie są czytelne albo gdy prawo w tej materii milczy lub jest niewystarczające. Proceduralna nadwrażliwość, prowadzi wtedy do kelsenowskiej tezy, że każda dowolna treść może być treścią prawa, byle tylko procedury zostały zachowane i – co istotne – odwrotnie. Kluczowe w takim stanie rzeczy wydaje się pytanie o istotę prawa?

W związku z tym – w moim głębokim przekonaniu – zachowane zostały przewidziane w ustawie zasadniczej zasady procedury ustawodawczej i nie zostały naruszone wskazane przez Prezydenta RP przepisy konstytucji.