

Krzysztof Prokop¹

Komisja mediacyjna w parlamencie

Słowa kluczowe: komisja mediacyjna, Sejm, Senat, postępowanie ustawodawcze

Keywords: mediation committee, the Sejm, the Senate, legislative proceedings

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest możliwość ustanowienia w polskim parlamencie komisji mediacyjnej. Jest to szczególny rodzaj komisji parlamentarnej, do zadań której należy rozstrzyganie sporów między izbami parlamentarnymi. Potrzeba ustanowienia takiej komisji wynika z faktu, iż szereg kompetencji konstytucyjnych Senat wykonuje niezależnie od Sejmu. Należy do nich m.in. zatwierdzenie dokonanego przez Sejm wyboru Rzecznika Praw Obywatelskich. Kwestia ta stała się przedmiotem długotrwałego sporu w polskim parlamencie. Rozwiązaniu tego typu problemów mogłaby się przysłużyć komisja mediacyjna, złożona z przedstawicieli obu izb, której podstawowym zadaniem byłoby wypracowanie kompromisowego rozwiązania w sporze między Sejmem a Senatem. Komisja mediacyjna mogłaby również przysłużyć się usprawnieniu postępowania ustawodawczego w parlamencie, choć w tym przypadku ostateczny głos niemal zawsze należy do Sejmu, który może odrzucić poprawki lub sprzeciw Senatowi wobec ustawy.

¹ ORCID ID: 0000-0002-3447-4592, doktor habilitowany, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach. E-mail: krzysztof.prokop@uph.edu.pl.

Abstract**Mediation committee in the parliament**

The subject of the article is the possibility of establishing a mediation committee in the Polish parliament. It is a special type of parliamentary committee responsible for resolving disputes between parliamentary chambers. The need to establish such committee results from the fact that the Senate exercises a number of constitutional powers independently of the Sejm. They include, among others, approval of the election of the Commissioner for Citizens' Rights made by the Sejm. This issue became the subject of a long dispute in the Polish parliament. Solutions to this type of problem could be served by a mediation committee composed of representatives of both chambers, which main task would be to work out a compromise solution in the dispute between the Sejm and the Senate. The mediation committee could also facilitate the legislative procedure in the parliament, although in this case the final vote almost always belongs to the Sejm, which may reject amendments or the Senate's objection to the bill.

✱

I. Wprowadzenie

Wynik wyborów parlamentarnych z 2019 r., który przyniósł nową konstelację sceny politycznej w postaci ukształtowania innej większości w Senacie aniżeli w Sejmie, stanowi impuls do intensyfikacji dyskusji naukowej w przedmiocie roli ustrojowej drugiej izby parlamentu w Polsce. Na tle przepisów Konstytucji z 1997 r.² pozycję ustrojową Senatu w jego relacjach z Sejmem determinuje zasada dwuizbowości asymetrycznej³. Jej istotą jest przewaga izby pierwszej (Sejmu) nad izbą drugą (Senatem), przejawiająca się zwłaszcza w możliwości zanegowania jej stanowiska w ramach postępowania ustawodawczego (art. 121 ust. 3 Konstytucji)⁴. W takich okolicznościach nie ma konieczności – przynaj-

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

³ S. Bożyk, *Parlament Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2020, s. 219.

⁴ Podobnie kształtowały się relacje między Sejmem a Senatem na tle przepisów Małej konstytucji z 1992 r.; zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 122–123.

mniej z formalnego punktu widzenia – korzystania z mechanizmów koncyliacyjnych, które prowadziłyby do ujawnienia zbliżonej woli obu organów władzy ustawodawczej. Zważyć jednak należy, iż realizacja szeregu kompetencji wymaga zgodnego współdziałania obu izb polskiego parlamentu. Najlepszym tego przykładem jest długotrwały spór o wybór Rzecznika Praw Obywatelskich, jaki rozpoczął się wraz z końcem kadencji Adama Bodnara we wrześniu 2020 r.⁵

Zdaniem autora niniejszego opracowania środkiem mogącym przysłużyć się sprawniejszemu ustalaniu konsensusu między Sejmem i Senatem, przynajmniej na polu wspólnie realizowanych kompetencji, może być – znana w wielu państwach – komisja mediacyjna. Zadaniem tego ciała, złożonego z przedstawicieli obu izb, byłoby dążenie do ustalenia wewnątrzparlamentarnego porozumienia bez konieczności wykorzystywania czasochłonnych i – jak pokazuje praktyka – nieefektywnych procedur określonych literą Konstytucji i odpowiednich ustaw.

II. Ustrojowe i polityczne tło propozycji ustanowienia komisji mediacyjnej w polskim parlamencie

Zgodnie z zasadą bikameralizmu asymetrycznego Konstytucja RP ustanowiła szereg mechanizmów świadczących o przewadze Sejmu nad Senatem. Kluczowe znaczenie przypisać należy możliwości odrzucenia bezwzględną większością głosów poprawki bądź sprzeciwu Senatu wobec ustawy (art. 121 ust. 3 Konstytucji). Istnieją jednak również kompetencje kreacyjne parlamentu realizowane przez Sejm przy współdziale Senatu. Tak jest w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli czy Rzecznika Praw Dziecka. Są oni wybierani przez Sejm, a następnie Senat w ciągu miesiąca wyraża zgodę na wybór dokonany przez Sejm lub odmawia wyrażenia takiej zgody. W tym drugim przypadku Sejm musi dokonać wyboru innej osoby⁶. Z punktu widzenia celu niniejszego opracowania wskazać również należy przypadki, w których Sejm nie ma żadnego wpływu

⁵ Dopiero w lipcu 2021 r. Sejm dokonał wyboru Marcina Wiącka i wybór ten został zaakceptowany przez Senat.

⁶ W podobnym trybie wybierane są również organy pozakonstytucyjne: Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych oraz Prezes Instytutu Pamięci Narodowej.

na realizację przez Senat istotnych kompetencji. Chodzi o konieczność wyrażenia przez Senat zgody na uchwalenie ustawy o zmianie Konstytucji (art. 235 ust. 2) oraz ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, na mocy której Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 2). W obu tych przypadkach Senat dysponuje możliwością zablokowania decyzji Sejmu.

Funkcjonowanie systemu politycznego pod rządami Konstytucji z 1997 r. nie ujawniło aż do 2019 r. problemu ewentualnego antagonizmu między izbami polskiego parlamentu. Realizację konstytucyjnych kompetencji Senatu determinował w praktyce fakt, iż pod względem politycznym większość w izbie drugiej była na ogół tożsama z większością sejmową, zdolną do udzielenia inwestytury parlamentarnej Radzie Ministrów. Regułą bowiem stało się, że partia polityczna (względnie koalicja partii politycznych) tworząca w wyniku woli wyborców nowy rząd, dysponowała większością zarówno w Sejmie, jak i Senacie. Takiemu ukształtowaniu sceny politycznej sprzyjał większościowy system wyborczy, działający na korzyść kandydatów wspieranych przez najsilniejsze ugrupowania⁷. Mechanizm ten zawiódł dopiero w 2019 r., gdy w wyniku porozumienia między partiami opozycyjnymi udało się im przekształcić wybory do Senatu w swoistego rodzaju plebiscyt. Efektem owego starcia była utrata przez Prawo i Sprawiedliwość większości w Senacie, mimo przekonywującego zwycięstwa w wyborach do Sejmu.

Wynik wyborów do Senatu X kadencji rzuca nowe światło na sposób ukształtowania relacji między izbą pierwszą a izbą drugą parlamentu. Można zaryzykować tezę, iż polityczna dyferencjacja większości parlamentarnej w Sejmie i Senacie dała możliwość urealnienia kompetencji Senatu ukształtowanych literą Konstytucji i odpowiednich ustaw. Okazało się, że sam fakt skorzystania przez Senat z możliwości rozpatrywania ustawy uchwalonej przez Sejm w konstytucyjnym terminie trzydziestu dni⁸ może skutecznie utrudnić realizację politycznej woli większości prorządowej w izbie pierwszej, na-

⁷ Por. A. Materska-Sosnowska, *Zarys ewolucji systemu wyborczego do Senatu w Polsce*, [w:] *Ustrój polityczny państwa: Polska, Europa, świat. Prace ofiarowane Profesorowi Tadeuszowi Mołdawie z okazji siedemdziesięciolecia urodzin*, red. S. Sulewski, J. Szymanek, Warszawa 2013, s. 126 i n.

⁸ Art. 121 ust. 2 Konstytucji.

wet jeżeli jest ona w stanie odrzucić stanowisko Senatu wobec ustawy w trybie art. 121 ust. 3 Konstytucji. W przeszłości, o ile Rada Ministrów posiadała stabilną większość parlamentarną, rządowe projekty ustaw, względnie inne projekty, na uchwaleniu których zależało większości prorządowej, były akceptowane przez Senat w warunkach, które wielokrotnie nie licowały z jego przymiotem jako „izby refleksji”.

Dopiero jednak problemy związane z wyborem nowego Rzecznika Praw Obywatelskich w bieżącej kadencji polskiego parlamentu w pełni uświadomiły fakt dysponowania przez Senat samodzielnymi, niezależnymi od Sejmu, kompetencjami. W warunkach politycznej jednorodności większości parlamentarnej w obu izbach nie miał on specjalnego znaczenia, albowiem regułą było potwierdzanie przez Senat decyzji podjętej przez Sejm. Zmiana konstelacji politycznej spowodowała jednak, że większość parlamentarna w izbie pierwszej musi wziąć pod uwagę fakt, że jej decyzja może być skutecznie zanihilizowana przez Senat, jeżeli możliwość taka wynika z litery Konstytucji lub ustawy.

Powyższa sytuacja stanowi podatny grunt do rozważań o potrzebie stworzenia zinstytucjonalizowanych mechanizmów rozstrzygania sporów między Sejmem a Senatem. Powinny one przysłużyć się osiągnięciu kompromisu, zwłaszcza w sytuacji, w której większość popierająca Radę Ministrów w Sejmie nie znajduje odzwierciedlenia w Senacie. Zdaniem autora niniejszego opracowania instrumentem służącym do ustalenia konsensusu między izbami mogłaby być komisja mediacyjna. O potrzebie stworzenia takiego mechanizmu przekonują wspomniane problemy występujące na polu wykonywania przez Sejm i Senat funkcji kreacyjnej. Niemniej ciało w postaci komisji mediacyjnej spełniałoby również pożyteczną rolę w postępowaniu ustawodawczym. Idealnym oczywiście efektem pracy komisji mediacyjnej, aczkolwiek niewymaganym z punktu widzenia zasady bikameralizmu asymetrycznego, byłoby przyjęcie ustawy w jednakowym brzmieniu przez obie izby parlamentu, jako że zarówno Sejm, jak i Senat cieszą się przymiotem ciała przedstawicielskiego, reprezentującego wolę suwerena (Narodu)⁹. Komisja mediacyjna mogłaby zwłaszcza spełnić swoją rolę przy okazji uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji oraz ustawy, o której mowa w art. 90 ust. 2 Konstytucji.

⁹ Art. 4 ust. 2 w zw. z art. 104 ust. 1 i art. 108 Konstytucji.

III. Aspekt porównawczy

Komisja mediacyjna występuje przede wszystkim w parlamentach, w których relacje między izbami ukształtowane zostały według zasady dwuizbowości symetrycznej (równorzędnej). W tak funkcjonującym modelu nie istnieje możliwość narzucenia stanowiska jednej izbie przez drugą, w związku z czym muszą istnieć zinstytucjonalizowane środki rozwiązywania sporów kształtujących się na polu ustawodawczym, ewentualnie innych kompetencji wspólnie realizowanych przez obie izby. Inaczej jest w przypadku dwuizbowości asymetrycznej. Istnieje w tym przypadku możliwość narzucenia swojego stanowiska przez izbę uposażoną przez ustrojodawcę w szerszy zakres uprawnień izbie drugiej. Przykład polskich rozwiązań ustrojowych pokazuje, że o ile takie rozwiązanie funkcjonuje w przypadku realizacji kompetencji ustawodawczych, nie musi mieć zastosowania w odniesieniu do pozostałych, równie doniosłych, jak chociażby wchodzących w zakres funkcji kreatywnej.

Przypadek „dwiuizbowości doskonałej” (bikameralizmu egalitarnego) charakterystyczny jest przede wszystkim dla Stanów Zjednoczonych. Powołanie do życia specjalnej komisji mediacyjnej, która wypracowuje projekt możliwy do przyjęcia przez obie izby, jest ustrojową koniecznością, wynikającą logicznie z postanowień konstytucji określających wzajemne relacje między Izbą Reprezentantów i Senatem¹⁰. W Europie natomiast model bikameralizmu symetrycznego należy do rzadkości. Charakterystyczny jest przede wszystkim dla Włoch, gdzie relacje między Izbą Deputowanych a Senatem kształtują się na zasadzie równorzędności, co rodzi konieczność stworzenia mechanizmów pozwalających na wypracowanie konsensusu między izbami¹¹.

Natomiast w Niemczech cechy dwuizbowości egalitarnej występują w przypadku ustaw, na uchwalenie których zgodę musi wyrazić Bundesrat. W razie rozpatrywania takiej ustawy Bundesrat (jak również Bundestag lub rząd federalny) może zażądać zwołania komisji mediacyjnej (*Vermittlungsausschus*) w celu wypracowania wersji ustawy możliwej do zaakceptowania przez obie

¹⁰ W Kongresie Stanów Zjednoczonych funkcję komisji mediacyjnej pełni tzw. komisja konferencyjna (*conference committee*). A. Kulig, *Stany Zjednoczone Ameryki*, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012, s. 72.

¹¹ Zob. Z. Witkowski, *Senat Republiki Włoskiej*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierchowski, Białystok 1996, s. 273–274.

izby. Próba osiągnięcia kompromisu co do treści ustawy obejmuje co najwyżej trzy posiedzenia¹². Jeżeli zostanie wypracowany kompromisowy projekt, Bundestag przyjmuje go w trybie właściwym dla uchwalenia ustawy¹³.

W przypadku bikameralizmu asymetrycznego osiągnięcie porozumienia między izbami nie jest konieczne, z racji na fakt, że izba pierwsza może przełamać stanowisko izby drugiej. Niemniej i w tym przypadku występują mechanizmy pozwalające na osiągnięcie kompromisu. Występują one przede wszystkim w Niemczech i we Francji. Wspomniana wyżej niemiecka komisja mediacyjna może być zwołana nie tylko w przypadku, o którym była mowa wyżej, tj. w razie konieczności wyrażenia przez Bundesrat zgody na uchwalenie ustawy, ale również wówczas, gdy kompetencja Bundesratu ogranicza się do wyrażenia sprzeciwu. Różnica polega na tym, że z wnioskiem o zwołanie komisji mediacyjnej może wystąpić w tym przypadku jedynie Bundesrat (kompetencji tej nie posiada ani Bundestag, ani rząd federalny).

Instytucja komisji mediacyjnej znana jest również we Francji, gdzie relacje między Zgromadzeniem Narodowym a Senatem układają się – zasadniczo rzecz biorąc – według zasad charakterystycznych dla bikameralizmu asymetrycznego¹⁴. W ramach postępowania ustawodawczego w parlamencie każdy projekt ustawy, niezależnie od tego, czy został złożony przez rząd, czy przez członka parlamentu, jest kolejno omawiany przez obie izby w celu osiągnięcia porozumienia (procedura *navette*). W razie nieuzyskania zgody co do treści ustawy premier zwołuje posiedzenie komisji mediacyjnej. Jeśli w komisji nie zostanie osiągnięty kompromis, rząd może poprosić Zgromadzenie Narodowe o głosowanie nad tekstem przedstawionym w ostatecznym czytaniu¹⁵.

Podstawową zaletą ustanowienia komisji mediacyjnej w parlamencie zorganizowanym na zasadzie bikameralizmu asymetrycznego jest usprawnienie procedury parlamentarnej, niezależnie od tego, że w ten sposób osiąga się efekt w postaci wsparcia obu ciał przedstawicielskich dla delibrowanego projektu. Z racji na fakt, że ostateczny głos w sprawie przyjęcia projektu na-

¹² M. Bożek, *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017, s. 114–115.

¹³ E. Zwierzchowski, *Postępowanie ustawodawcze w Republice Federalnej Niemiec (szczebel federacji)*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993, s. 167–171.

¹⁴ Por. Ł. Jakubiak, *Formuła francuskiej dwuizbowości w świetle rozwiązań ustrojowych V Republiki*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 5, s. 33 i n.

¹⁵ A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2006, s. 196–197.

leży do izby pierwszej, postępowanie mediacyjne w parlamencie, w którym relacje między izbami ukształtowane są na zasadzie nieegalitarnej, jest fakultatywnym elementem procedury, który – co ważniejsze – nie musi prowadzić do sukcesu w postaci wypracowania kompromisu. Można się zatem spodziewać, że w określonych warunkach politycznych, przy braku chęci większości parlamentarnej w izbie pierwszej do osiągnięcia porozumienia z izbą drugą, postępowanie mediacyjne wydłuży całość procedury, zamiast go skrócić. W celu uniknięcia tej sytuacji można powołać do istnienia mechanizmy proceduralne, które będą wskazywały na urzeczywistnienie politycznej woli osiągnięcia kompromisu. Służyć temu powinno w szczególności ustanowienie terminu, w jakim deputowani będą mogli zgłosić wniosek o rozpatrzenie sprawy przez komisję mediacyjną. Uniknie się w ten sposób negatywnego efektu dla całości przedłożenia parlamentarnego.

IV. Podsumowanie

Jak wynika z doświadczeń ustrojowych innych państw, komisja mediacyjna może stanowić instytucję pozwalającą na wypracowanie politycznego kompromisu między izbą pierwszą i izbą drugą parlamentu. Analiza porównawcza wskazuje, że komisja mediacyjna może występować nie tylko w państwach preferujących model bikameralizmu egalitarnego, lecz również w tych państwach, w których relacje między izbami wskazują na przewagę jednej z nich. Nie widać szczególnych przeciwwskazań dla możliwości powołania komisji mediacyjnej w polskich warunkach ustrojowych, tj. na tle przepisów Konstytucji z 1997 r. W szczególności nie sprzeciwia się jej nieegalitarny model stosunków między Sejmem a Senatem. Jak bowiem wskazano w niniejszym opracowaniu, komisje mediacyjne funkcjonują również w państwach, w których izba pierwsza może w postępowaniu ustawodawczym przełamać stanowisko izby drugiej.

Komisja mediacyjna w polskim parlamencie mogłaby służyć usprawnieniu tych procedur, w których Sejm (jako izba pierwsza) nie może narzucić Senatowi (jako izbie drugiej) swojej woli. Senat dysponuje szeregiem kompetencji – nie tylko w ramach funkcji kreacyjnej, jak uwidoczniły problemy związane z wyborem Rzecznika Praw Obywatelskich – które mogą być

skutecznie realizowane wbrew większości sejmowej. Ponadto komisja mediacyjna mogłaby służyć zwiększeniu efektywności prac parlamentu w tych procedurach, w których ostatnie słowo należy do większości sejmowej. Tylko pozornie komisja mediacyjna nie mogłaby służyć usprawnieniu procedury ustawodawczej. Przede wszystkim trzeba pamiętać o dwóch konstytucyjnie określonych przypadkach konieczności uzyskania zgody Senatu na uchwalenie ustawy (art. 235 ust. 2 i art. 90 ust. 2 Konstytucji). W innych sytuacjach komisja mediacyjna mogłaby służyć wypracowaniu kompromisowych rozwiązań w celu przyspieszenia postępowania ustawodawczego. O ile tylko – rzecz jasna – zaistnieje taka konieczność lub polityczna wola. Funkcjonowania życia parlamentarnego w warunkach dyktatu większości sejmowej, przeczącego istocie parlamentaryzmu, nie usprawnią nawet najlepsze rozwiązania instytucjonalne, ustanowione w duchu dialogu i współdziałania władz, o których to wartościach traktuje ustrojodawca we Wstępie do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Literatura

- Bożek M., *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017.
- Bożyk S., *Parlament Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2020.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Jakubiak Ł., *Formuła francuskiej dwuizbowości w świetle rozwiązań ustrojowych V Republiki*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 5.
- Kulig A., *Stany Zjednoczone Ameryki*, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012.
- Materska-Sosnowska A., *Zarys ewolucji systemu wyborczego do Senatu w Polsce*, [w:] *Ustrój polityczny państwa: Polska, Europa, świat. Prace ofiarowane Profesorowi Tadeuszowi Mołdawie z okazji siedemdziesięciolecia urodzin*, red. S. Sulewski, J. Szymanek, Warszawa 2013.
- Pułło A., *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2006.
- Witkowski Z., *Senat Republiki Włoskiej*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierzchowski, Białystok 1996.
- Zwierzchowski E., *Postępowanie ustawodawcze w Republice Federalnej Niemiec (szczebel federacji)*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993.