

ROZDZIAŁ VI. SEJM – SENAT – ZGROMADZENIE NARODOWE

1. Uwagi wstępne

Genezy parlamentu – we współczesnym rozumieniu tego słowa – należy upatrywać w średniowiecznej Anglii. Instytucja ta wywiedziona została z faktu, iż królowie zwoływali doradców reprezentujących naród do pałacu w Westminsterze, celem omawiania spraw państwa; od 1265 r. nazwy „parlament” zaczęto używać w tym państwie dla określania wspólnych zjazdów feudałów świeckich i duchownych oraz przedstawicieli rycerstwa i miast. Niewiele w tyle – odnośnie okresu ukształtowania się dojrzałego parlamentu jako organu przedstawicielskiego narodu, powoływanego w taki sposób, aby jego skład odzwierciedlał podstawowe orientacje i preferencje polityczne wyborców – pozostała Polska, gdzie już w XV w. (1493 r.) można mówić o wykształceniu się na stałe dwuizbowego Sejmu, złożonego z Senatu oraz przedstawicielstwa sejmików szlacheckich – Izby Poselskiej.

W owym czasie jedynie Izba Poselska składała się z posłów wybieranych przez sejmiki ziemskie, w których brał udział ogół szlachty danej ziemi (czy województwa). Prawa wyborcze przysługiwały wszystkim pełnoletnim, tj. mającym ukończone 18 lat szlachcicom. Posłowie legitymowali się na ogół tzw. mandatem imperatywnym, aczkolwiek czasami, zgodnie z wezwaniem królewskim, sejmiki nie uchwalały instrukcji, dając posłom swobodę działania, czyli tzw. mandat wolny. Liczebność Izby Poselskiej początkowo nie była wielka – wchodziło w jej skład około 40 posłów. Skład Izby uległ znacznemu podwyższeniu po zawarciu unii lubelskiej (1569 r.); wtedy to liczyła około 170 posłów, spośród których 48 wybieranych było przez litewskie sejmiki powiatowe.

Senat, wywodzący się z dawnej rady królewskiej, nie pochodził z wyborów. Wchodziło się do niego *ex officio* – z tytułu pełnionego urzędu w aparacie państwowym lub funkcji w kościele rzymskokatolickim, a wszyscy jego członkowie pochodzili z nominacji królewskiej. Członkami Senatu byli:

- 1) senatorowie duchowni (arcybiskupi i biskupi),
- 2) senatorowie ziemscy (wojewodowie i kasztelanowie),
- 3) senatorowie „centralni”, tj. ministrowie pełniący najważniejsze funkcje w administracji centralnej (marszałkowie wielki i nadworny, kanclerz wielki i podkanclerzy oraz podskarbi). Począwszy od unii lubelskiej Senat liczył 140 członków.

Współczesna postać parlamentu ukształtowała się na tle rewolucji XVIII i XIX w., które, przynosząc stopniową realizację zasady powszechności prawa wyborczego, nadały parlamentowi silną i samodzielną pozycję w systemie podziału władzy. Wówczas to ukształtowało się założenie, że pozycję i rolę parlamentu należy postrzegać na tle zasady suwerenności narodu.

2. Struktura parlamentu

W przeważającej większości państw współczesnego świata, parlament ma strukturę złożoną – z reguły składa się z dwóch izb. Zaznaczyć jednak należy, że powszechność dwuizbowości nie ma charakteru absolutnego (np. w Danii, Islandii, Szwecji, Finlandii, Portugalii, Nowej Zelandii funkcjonują parlamenty jednoizbowe). Interesującym jest, że znaczna część państw Europy Środkowowschodniej powróciła do koncepcji dwuizbowości (np. Białoruś, Chorwacja, Czechy, Polska, Rumunia, Słowenia) aczkolwiek np. na Litwie, na Łotwie, w Estonii, na Węgrzech, na Ukrainie, w Bułgarii struktura parlamentu jest jednoizbowa.

Doktrynalnych założeń dwuizbowości parlamentu doszukiwać się można w dziele Monteskiusza *O duchu praw*. Przewidywał on, że izbę niższą mieli wybierać wszyscy, przy uwzględnieniu rozbudowanych cenzusów wyborczych; izba wyższa natomiast miała być dziedziczna i reprezentować „ludzi wyróżniających się rodem, bogactwem i za-

szczytami”. Rzecz jasna, współcześnie tak pojmowana dwuizbowość nie ma już racji bytu. Podział na „izby wyższe” i „izby niższe” stracił uzasadnienie.

W większości państw współczesnego świata, w których funkcjonuje zasada dwuizbowości, racją bytu drugiej izby jest bądź to federalna struktura państwa, bądź też czynniki natury historycznej (na ogół chęć nawiązania do wcześniejszej tradycji dwuizbowości). W unitarnych państwach demokratycznych przyjmujących zasadę dwuizbowości parlamentu, izba druga pełni na ogół funkcję strażnika dobrego prawa i uznawana jest za „izbę refleksji” nad ustawami uchwalanymi przez pierwszą izbę. Tego rodzaju typ został przyjęty w konstytucjonalizmie polskim zarówno na gruncie Konstytucji marcowej z 1921 r. jak i po 1989 r.

W Polsce typowe było nadanie parlamentowi struktury dwuizbowej. Konstytucje okresu międzywojennego przewidywały istnienie Sejmu i Senatu, przyznając jednakże Sejmowi pozycję izby znacznie silniejszej. W wyniku sfałszowanego referendum z dnia 30 czerwca 1946 r. – w którym problem Senatu uczyniono przedmiotem podstawowego sporu – druga izba została wyeliminowana na rzecz przyjęcia (obowiązującej do 1989 r.) zasady jednoizbowości parlamentu. Podjęta podczas obrad Okrągłego Stołu decyzja o restytucji Senatu, była dość niespodziewana i wynikała raczej z potrzeb kompromisu politycznego (zgody strony solidarnościowo-opozycyjnej na kontraktowe wybory do Sejmu PRL X kadencji oraz utworzenie instytucji Prezydenta wybieranego jednak przez Zgromadzenie Narodowe, a nie w drodze wolnych wyborów) niż z przemyśleń modelowych.

Kształt Senatu uregulowany w noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r. został bez większych zmian utrzymany w regulacjach Małej Konstytucji z 17 października 1992 r. W pracach nad nową Konstytucją RP Senat miał początkowo dużo przeciwników (m.in. projekty SLD, PSL i UP nie przewidywały jego istnienia), ostatecznie jednak partie zmodyfikowały swoje stanowisko i dwuizbowa struktura parlamentu została utrzymana. Jako ciekawostkę w tym przedmiocie podać można, że główna zasługa odnośnie utrzymania w praktyce ustrojowej drugiej izby polskiego parlamentu spoczywa na Polskim Stronnictwie Ludowym. Okazało się bowiem, iż podczas głosowania w Zgromadze-

niu Narodowym wniosku mniejszości w sprawie zniesienia Senatu, nie uzyskał on wymaganej większości 2/3 głosów (za zniesieniem Senatu głosowało 228 członków ZN, a za jego utrzymaniem 223, przy 21 wstrzymujących się) głównie z tego powodu, że za utrzymaniem Senatu głosowało **116 posłów i senatorów PSL**, 54 posłów i 5 senatorów UW oraz wszyscy reprezentanci BBWR, KPN, NSZZ „Solidarność”, Koła Konserwatywnego i Mniejszości Niemieckiej. W konsekwencji to głosy przedstawicieli PSL (a więc partii domagającej się zniesienia Senatu) zadecydowały o utrzymaniu drugiej izby. Słusznie podkreśla S. Gebethner, że reprezentując taką postawę, PSL odstąpiła od swojej wyborczej obietnicy i historycznych tradycji ruchu ludowego.

Przyjęty w Polsce system dwuizbowości parlamentu określany jest mianem **dwuizbowości nierównorzędnej (nierównoważnej)** polegającej na tym, że jedna z izb (Senat) ma węższe uprawnienia niż druga (Sejm) i znaczna część jej kompetencji mieści się w zakresie działania drugiej, a ponadto w przypadku różnicy zdań między izbami decyduje stanowisko tej drugiej.

Powyższy system wynika z treści art. 95 Konstytucji, który przyznając władzę ustawodawczą wspólnie Sejmowi i Senatowi, sprawowanie kontroli nad działalnością rządu umieszcza wyłącznie w gestii Sejmu; podkreślenia wymaga także fakt, że poprawki Senatu do ustaw uchwalanych przez Sejm, mogą być przez ten organ oddalone bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 121 ust. 3).

Zasada supremacji jednej z izb jest przeciwieństwem systemu **równości obu izb** polegającej na tym, że przysługują im identyczne kompetencje, a różnice zdań między nimi są usuwane w drodze procesu umożliwiającego zawarcie kompromisu, a gdyby nie udało się go osiągnąć – sprawa nie zostaje rozstrzygnięta przez parlament (takie rozwiązanie występuje np. w Szwajcarii).

3. Podstawowe różnice występujące w wyborach do Sejmu i do Senatu RP

Szczegółowe regulacje określające tryb przeprowadzania wyborów do Sejmu i do Senatu RP zawarte są w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.). Analiza jej treści pozwala na wyodrębnienie następujących podstawowych różnic:

1 a) do Sejmu – **wg systemu proporcjonalnego** wybiera się 460 posłów z list kandydatów na posłów w wielomandatowych okręgach wyborczych obejmujących obszar województwa lub jego części (powiatów). Istnieje 41 okręgów wyborczych, w których wyłania się od 7 do 20 posłów;

b) do Senatu wg **systemu większości względnej** (a w sytuacji, gdy w okręgu wyborczym został zarejestrowany tylko jeden kandydat – wg **systemu większości bezwzględnej**) – wybiera się 100 senatorów w jednomandatowych okręgach wyborczych. Okręg wyborczy obejmuje część obszaru województwa; granice okręgu wyborczego nie mogą naruszać granic okręgów wyborczych utworzonych dla wyborów do Sejmu (istnieje 100 okręgów wyborczych, w których wybiera się po 1 senatorze);

2 a) w wyborach do Sejmu ustawodawca deklaruje obowiązywanie **zasady materialnej równości wyborów**, co w tym przypadku oznacza, że ustalenia liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych oraz podziału województw na okręgi wyborcze dokonuje się według **jednolitej normy przedstawicielstwa**, obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów wybieranych w okręgach wyborczych (460);

b) w wyborach do Senatu zasada materialnej równości wyborów nie została wymieniona. Co prawda, podziału na okręgi wyborcze dokonuje się również według jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczanej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez 100, jednakże liczebność mieszkańców „wykrawanych” okręgów wyborczych może wykazywać dość istotne rozpiętości w stosunku do obliczonej normy (por. uwagi zawarte w rozdz. IV pkt 3 podręcznika);

3 a) w wyborach do Sejmu dokonuje się rejestracji **list kandydatów na posłów**; liczba kandydatów na liście nie może być mniejsza niż liczba posłów wybieranych w danym okręgu wyborczym i większa niż dwukrotność liczby posłów wybieranych w danym okręgu wyborczym. Na liście kandydatów: 1) liczba kandydatów – kobiet, nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście, 2) liczba kandydatów – mężczyzn, również nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście;

b) w wyborach do Senatu rejestruje się **każdego z kandydatów na senatora odrębnie**; komitet wyborczy może zgłosić w każdym okręgu wyborczym tylko jednego kandydata na senatora;

4 a) w wyborach do Sejmu istnieje **obowiązek poparcia listy kandydatów** podpisami co najmniej **5000** wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym,

b) w wyborach do Senatu, zgłoszenie **kandydata na senatora** wymaga poparcia podpisami co najmniej **2000** wyborców, również stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym;

5 a) w wyborach do Sejmu **o kolejności poszczególnych list umieszczonych na karcie do głosowania decyduje losowanie numerów**. Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie protokołów rejestracji list kandydatów przyznaje w drodze losowania jednolity numer dla list tego samego komitetu wyborczego, zarejestrowanych w więcej niż w jednym okręgu wyborczym (w pierwszej kolejności losowane są numery dla list tych komitetów wyborczych, które zarejestrowały swoje listy we wszystkich okręgach wyborczych. W dalszej kolejności losowane są numery list dla pozostałych komitetów wyborczych). Z kolei, okręgowe komisje wyborcze przeprowadzają losowanie numerów dla list komitetów wyborczych, które zarejestrowały listy wyłącznie w danych okręgach wyborczych; **nazwiska kandydatów na listach umieszcza się w kolejności ustalonej przez komitety wyborcze** (czyli nie muszą być umieszczone w porządku alfabetycznym);

b) w wyborach do Senatu nie występuje instytucja list, toteż nie ma potrzeby losowania ich numerów. Na karcie do głosowania okrę-

gowa komisja wyborcza umieszcza w **porządku alfabetycznym** nazwiska i imiona zarejestrowanych kandydatów na senatorów, z podaniem nazwy lub skrótu nazwy komitetu wyborczego;

6 a) w wyborach do Sejmu wyborca **głosuje tylko na jedną listę kandydatów**, stawiając na karcie do głosowania znak „x” w kratce z lewej strony obok nazwiska jednego z kandydatów z tej listy, przez co wskazuje jego pierwszeństwo do uzyskania mandatu;

b) w wyborach do Senatu wyborca **głosuje na określonego kandydata**, stawiając znak „x” w kratce z lewej strony obok jego nazwiska;

7 a) ustalenie wyników wyborów do Sejmu – w związku ze stosowaniem systemu proporcjonalnego oraz klauzul zaporowych – jest procesem skomplikowanym i czasochłonnym. Ordynacja wyborcza przewiduje, że w **podziale mandatów w okręgach wyborczych uwzględnia się wyłącznie listy kandydatów na posłów tych komitetów wyborczych, których listy otrzymały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju (w przypadku koalicyjnych komitetów wyborczych – 8%)**. Tak więc, w celu ustalenia, które komitety wyborcze ów próg osiągnęły, PKW musi najpierw uzyskać od wszystkich okręgowych komisji wyborczych dane o wynikach głosowania na poszczególne listy okręgowe. Dopiero na ich podstawie PKW ustala liczbę głosów ważnych oraz głosów ważnych oddanych na listy kandydatów poszczególnych komitetów wyborczych w skali kraju i listy, które spełniają warunki uprawniające do uczestniczenia w podziale mandatów w okręgach wyborczych. O danych tych, powiadamia pisemnie okręgowe komisje wyborcze, które dokonują podziału mandatów pomiędzy uprawnione listy kandydatów (czynią to, stosując **metodę V. d'Hondta**). Mandaty przypadające danej liście uzyskują kandydaci w kolejności otrzymanej liczby głosów;

b) ustalenie wyników wyborów do Senatu jest proste i dokonuje się bezpośrednio na szczeblu okręgu, po uzyskaniu przez okręgowe komisje wyborcze danych o wynikach głosowania w obwodach. **Za wybranego na senatora w danym okręgu wyborczym uważa się tego kandydata, który otrzymał kolejno najwięcej oddanych gło-**

sów ważnych (jest to system większości względnej). Jeżeli zostanie zarejestrowany tylko jeden kandydat, to uważa się go za wybranego, jeżeli w głosowaniu uzyskał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów (system większości bezwzględnej);

8 a) w razie wygaśnięcia mandatu posła, Marszałek Sejmu zawiadamia, na podstawie informacji PKW, kolejnego kandydata z tej samej listy kandydatów, który w wyborach otrzymał kolejno największą liczbę głosów, o przysługującym mu pierwszeństwie do mandatu. Przy równej liczbie głosów o pierwszeństwie rozstrzyga większa liczba obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów uzyskał więcej głosów (kandydat może zrzec się pierwszeństwa do obsadzenia mandatu na rzecz kandydata z tej samej listy, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów). Jeżeli obsadzenie mandatu posła w powyższym trybie byłoby niemożliwe z powodu braku kandydatów, którym mandat można przydzielić, Marszałek Sejmu w drodze postanowienia stwierdza, iż mandat ten do końca kadencji pozostaje nieobsadzony;

b) w razie wygaśnięcia mandatu senatora, Prezydent RP zarządza **wybory uzupełniające** do Senatu. Wybory te, zarządza się i przeprowadza w terminie 3 miesięcy od dnia stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. Wyborów uzupełniających nie przeprowadza się w okresie 6 miesięcy przed dniem, w którym upływa termin zarządzenia wyborów do Sejmu.

4. Tryb funkcjonowania izb

4.1. Kadencja izb

Pod pojęciem kadencji parlamentu rozumie się **określony prawnie (na ogół w konstytucji) czas trwania pełnomocnictw tego organu, a więc okres, na jaki został on wybrany i w jakim sprawować może swe funkcje w określonym składzie, pochodzącym z jednych wyborów.**

Art. 98 ust. 1 Konstytucji ustanawia długość kadencji Sejmu i Senatu na **cztery lata**, co uzasadnione jest polską tradycją parlamentarną

datującą się od 1952 r. (w okresie międzywojennym kadencja była pięcioletnia). Ustawa Zasadnicza – kontynuując rozstrzygnięcia noweli konstytucyjnej z 17 marca 1995 r. – utrwaliła ściśle powiązanie upływającej i rozpoczynającej się kadencji; **nowa kadencja Sejmu i Senatu rozpoczyna się bowiem z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwa do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji**. Rozwiązanie to powoduje nieprzerwane istnienie parlamentu i eliminację okresu międzykadencyjnego, z jakim mieliśmy do czynienia do 1995 r. kiedy to obowiązywała zasada, zgodnie z którą kadencja Sejmu trwała 4 lata licząc od dnia wyborów, a kolejne wybory zarządzane były już po upływie kadencji. Przyjęcie takiego sposobu obliczania biegu kadencji powodowało, że pomiędzy końcem kadencji poprzedniego Sejmu a dniem wyborów (czyli początkiem kadencji nowego Sejmu) funkcjonował okres międzykadencyjny, gdy parlamentu nie było, co mogło stanowić pokusę dla organów władzy wykonawczej do nadużywania swych kompetencji w tym okresie.

Zakończenie kadencji Sejmu i Senatu nastąpić może w sposób zwyczajny (czyli po upływie czteroletniego terminu pełnomocnictw) jak i nadzwyczajny – czyli przed upływem 4 lat od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu. Ten drugi przypadek może mieć miejsce wówczas, gdy Sejm podjął specjalną **uchwałę o skróceniu swojej kadencji większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów**. Tego rodzaju uchwała o tzw. **samorozwiązaniu** może być podjęta w każdym czasie i z każdego powodu (wyjątkiem jest zakaz skrócenia kadencji w okresie obowiązywania jednego ze stanów nadzwyczajnych i w okresie 90 dni po jego zakończeniu – art. 228 ust. 7). Instytucja samorozwiązania Sejmu została po raz pierwszy uregulowana w noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r. i miała zastosowanie w praktyce w 1991 r. celem umożliwienia przeprowadzenia pierwszych wolnych wyborów do tego organu w III Rzeczypospolitej. Kolejną uchwałę, w sprawie samorozwiązania się, podjął Sejm V kadencji w 2007 roku.

Z nadzwyczajnym, przedterminowym skróceniem kadencji parlamentu możemy mieć również do czynienia na mocy decyzji Prezydenta RP. Uprawnienie to – stanowiąc najostrzejszy środek ingerencji

w autonomię parlamentu (aczkolwiek będące klasycznym instrumentem zachowania równowagi między władzą ustawodawczą i wykonawczą w systemie parlamentarno-gabinetowym) – ograniczone jest tylko do wyrażnie, enumeratywnie określonych w Ustawie Zasadniczej przypadków, różniących się stopniem swobody głowy państwa przy podejmowaniu tego rodzaju decyzji:

- **fakultatywne** skrócenie kadencji parlamentu może mieć miejsce wówczas, gdy ustawa budżetowa nie zostanie przedstawiona Prezydentowi RP do podpisu w terminie czterech miesięcy od dnia przedłożenia przez Radę Ministrów jej projektu Sejmowi (art. 225),
- **obligatoryjne** skrócenie kadencji parlamentu następuje w razie nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania w trybie art. 155 ust. 1 Konstytucji, a więc tzw. drugiej pomocniczej procedurze tworzenia rządu.

Jednym ze skutków prawnych skrócenia kadencji Sejmu (a tym samym i Senatu) jest przedterminowe zarządzenie i przeprowadzenie wyborów parlamentarnych. W myśl art. 98 ust. 5 Konstytucji wybory zarządza Prezydent i wyznacza ich datę na dzień przypadający nie później niż w ciągu 45 dni od dnia zarządzenia skrócenia kadencji Sejmu lub podjęcia przez Sejm uchwały o samorozwiązaniu.

Kolejnym problemem związanym z zakończeniem kadencji parlamentu (niezależnie od tego, czy pełnej, czy też skróconej) jest sposób postępowania z wniesionymi w minionej kadencji inicjatywami ustawodawczymi (uchwałodawczymi), które nie zostały w sposób ostateczny rozstrzygnięte. W zakresie tym obowiązuje w Polsce **zasada dyskontynuacji oznaczająca, że wraz z zakończeniem kadencji następuje przerwanie personalnej i materialnej ciągłości parlamentu**. W odniesieniu do struktury wewnętrznej Sejmu oznacza to zakończenie działalności wszystkich jego organów, których skład zostanie wyłoniony ponownie przez Sejm nowej kadencji. Zasada dyskontynuacji skutkuje również przerwaniem wszystkich postępowań, które prowadzone były przez te organy, zaś będące ich przedmiotem inicjatywy, wnioski i postulaty nie są przedstawiane nowym organom sejmowym (P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu...*, s. 29). Z po-

wyższego wynika, że Sejm i Senat nowej kadencji nie przejmują „dobrej” poprzedniej kadencji. Praktycznym bowiem celem zasady dyskontynuacji jest oczyszczenie programu prac nowego parlamentu ze spraw, które nie zostały załatwione przez poprzedni parlament, o innym składzie politycznym.

Zasada dyskontynuacji nie została sformułowana wprost w żadnym przepisie. Traktuje się ją jednak jako istniejącą a w doktrynie dyskusje toczą się wyłącznie o to, czy ma ona walor normatywny (czy jest elementem zwyczajowego prawa konstytucyjnego), czy też stanowi utrwalony zwyczaj konstytucyjny. Podkreślenia wymaga, że **zasada dyskontynuacji nie ma zastosowania w stosunku do obywatelskiego projektu ustawodawczego**. Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. – o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. Nr 62, poz. 688) projekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której został wniesiony, **jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji bez potrzeby ponownego wniesienia projektu ustawy**; z art. 13 cytowanej ustawy wynika, że pierwsze czytanie takiego projektu musi odbyć się nie później niż w terminie 6 miesięcy od daty pierwszego posiedzenia Sejmu.

Odejście od zasady dyskontynuacji spotykamy również na gruncie przepisów ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. – o sejmowej komisji śledczej (tekst jednolity Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1218 z późn. zm). Faktem jest, że zasada ta w pełni obowiązuje w stosunku do niezakończonej przed końcem kadencji Sejmu działalności komisji, gdyż postępowanie przez nią prowadzone ulega zamknięciu z dniem zakończenia kadencji Sejmu. Wyjątek precyzuje jednak treść art. 21 ust. 1 ustawy, z której wynika, że jeżeli komisja przekazała Marszałkowi Sejmu sprawozdanie ze swojej działalności, a Sejm nie rozpatrzył go do końca kadencji, to **może ono zostać rozpatrzone przez Sejm następnej kadencji**.

Podobne rozwiązanie funkcjonuje również w odniesieniu do postępowań prowadzonych przez sejmową Komisję do Spraw Unii Europejskiej, utworzonej w wyniku nowelizacji regulaminu Sejmu w dniu 20 lutego 2004 r. (Mon. Pol. Nr 12, poz. 182). W wypadku gdy postę-

powania prowadzone przez tę komisję nie zostaną zakończone przed upływem kadencji Sejmu, to **mogą być prowadzone przez komisję powołaną przez Sejm następnej kadencji** (art. 148e regulaminu Sejmu).

Rezygnacja z zasady dyskontynuacji uwidacznia się także w treści art. 13a ust. 1) ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 925 z późn. zm.). Stwierdza on, że jeżeli po nadaniu biegu przez Marszałka Sejmu wnioskowi wstępnemu, a przed podjęciem przez Sejm uchwały o postawieniu w stan oskarżenia lub o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu albo przed stwierdzeniem umorzenia postępowania w sprawie upływie kadencja Sejmu, **postępowanie w danej sprawie toczy się nadal po rozpoczęciu następnej kadencji Sejmu**.

4.2. Posiedzenia Izb

Nowela konstytucyjna z 7 kwietnia 1989 r. likwidując instytucję Rady Państwa i sesyjność obrad Sejmu wprowadziła **permanentny tryb pracy parlamentu** polegający na tym, że izby mocą samodzielnej decyzji lub na podstawie decyzji ich organów kierowniczych, mogą zwoływać swe posiedzenia, obradować i podejmować uchwały w ciągu całej kadencji. Nie oznacza to oczywiście ciągłości prac izb w toku całej kadencji, lecz wyłącznie możliwość odbywania posiedzeń w dowolnie wybranych terminach. Zasada permanencji prac parlamentu istotnie wpływa na podniesienie jego autonomii, gdyż eliminuje możliwość określania częstotliwości jego prac przez organ pozaparlamentarny posiadający uprawnienia do zwoływania sesji parlamentu (organem takim w Polsce do 1989 r. była Rada Państwa).

Obradowanie Sejmu i Senatu na **posiedzeniach** jest zasadą konstytucyjną wyrażoną w art. 109 Ustawy Zasadniczej. Do zasady tej nawiązują regulaminy obu izb (art. 169 ust. 1 regulaminu Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. – tekst jedn.: Mon. Pol. z 2012 r., poz. 32 oraz art. 32 ust. 1 regulaminu Senatu z dnia 23 listopada 1990 r. – Mon. Pol. z 2010 r., Nr 39, poz. 542 z późn. zm.). Pod pojęciem posiedzeń izb rozumie się **czas ich obrad, objętych jednym i tym samym porządkiem**. Porządek dzienny posiedzeń ustalają Marszałek Sejmu i Senatu po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów. Posiedzenia odbywają się

w terminach ustalonych przez prezydium lub uchwały izb. Jedynie pierwsze w kadencji posiedzenie Sejmu i Senatu zwołuje Prezydent w ciągu 30 dni od dnia wyborów, a w wypadku skrócenia kadencji – nie później niż na 15 dzień po dniu przeprowadzenia wyborów (art. 109 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 5 Konstytucji) i jest ono poświęcone na odebranie ślubowania od nowo wybranych posłów i senatorów oraz na dokonanie wyboru marszałka, wicemarszałków i sekretarzy Sejmu i Senatu. Ponadto, w czasie pierwszego posiedzenia Sejm dokonuje wyboru składu Trybunału Stanu, a Prezes Rady Ministrów obowiązany jest do złożenia dymisji Rządu.

Art. 113 Konstytucji ustala zasadę **jawności** posiedzeń Sejmu i Senatu. Odstępstwo na rzecz utajnienia obrad może nastąpić jedynie w sytuacji, gdy wymaga tego dobro państwa i uwarunkowane jest podjęciem w tej sprawie uchwały bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Uchwałą taką Sejm może podjąć na wniosek Prezydium lub co najmniej 30 posłów (w Senacie 10 senatorów).

Zgodnie z art. 172 ust. 1 regulaminu Sejmu i art. 37 regulaminu Senatu zasada jawności posiedzeń izb zapewniona jest w szczególności przez:

1. wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach,
2. umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzanie sprawozdań z posiedzeń,
3. umożliwienie publiczności obserwowania obrad.

Przykładowy przedmiot obrad posiedzeń Sejmu wymienia art. 169 ust. 2 regulaminu Sejmu. Z katalogu tego wynika, że znajdują w nim odbicie wykonywane przez te organy funkcje.

5. Charakter prawny mandatu przedstawicielskiego

Mandat – jest to udzielone na określony czas, przeważnie w wyborach, pełnomocnictwo do pełnienia funkcji parlamentarnej, upoważniające oraz zobowiązujące do uczestnictwa w kształtowaniu i wyrażaniu przez parlament woli państwowej narodu.

W doktrynie podkreśla się, że określenie mandatu jako pełnomocnictwa jest bardziej trafne niż stwierdzenie, że jest to całokształt praw i obowiązków przedstawicieli nabytych w drodze wyborów, gdyż pełnomocnictwo odpowiada sytuacji, w której działania reprezentanta **będą przypisywane innym (narodowi)**; natomiast określenie mandatu jako całokształtu praw i obowiązków, wskazuje raczej na jego cechę jako instytucji prawa parlamentarnego.

Art. 104 ust. 1 Konstytucji RP stwierdza, że: „**Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców**” (odnosi się to również do senatorów). Ze sformułowania tego przepisu wynika klasyczna konstrukcja **mandatu wolnego**, w przeciwieństwie do **mandatu imperatywnego** (związanego), występującego niegdyś w feudalnych zgromadzeniach stanowych, w okresie Komuny Paryskiej (1871), we Francji w okresie rewolucji (1789–1791) jak również w państwach realnego socjalizmu (poseł miał obowiązek utrzymywania więzi z wyborcami, reprezentował okręg wyborczy, z którego był wybrany i mógł być odwołany przez wyborców).

Z koncepcją mandatu imperatywnego zerwała Mała Konstytucja z 1992 r. stanowiąc, że „posłowie i senatorowie są reprezentantami całego Narodu, nie są związani instrukcjami wyborców i nie mogą być odwoływani” (art. 6).

Charakteryzując konstrukcję mandatu wg regulacji konstytucyjnej, należy stwierdzić, że jest on:

1. **generalny** – poseł (senator) wyraża wolę **całego Narodu** nie zaś wolę wyborców okręgu wyborczego. Rota ślubowania poselskiego nakazuje posłom „wykonywać obowiązki wobec Narodu”; podobnie ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2011 r., Nr 7, poz. 29 z późn. zm.) stwierdza, że „posłowie i senatorowie wykonują swój mandat kierując się dobrem Narodu” (art. 1 ust. 1),
2. **niezależny** – parlamentarzystów nie wiążą instrukcje wyborców, nie mają też żadnych obowiązków prawnych wobec konkretnych wyborców, w postaci składania im sprawozdań lub uzgadniania z nimi swego postępowania w parlamencie. Powinni natomiast informować wyborców o swojej pracy i działalności organu, do którego zostali wybrani (art. 1 ust. 2 usta-

wy) – art. 101 Konstytucji z 1952 r. stanowił, że poseł powinien **zdawać sprawę wyborcom** ze swojej działalności,

3. **nieodwoływalny** – wyborcy nie mogą cofnąć przedstawicielom udzielonego im pełnomocnictwa. Co prawda, w odróżnieniu od art. 6 Małej Konstytucji, który wprost odrzucał możliwość odwoływania posłów i senatorów, art. 104 ust. 1 obowiązującej Ustawy Zasadniczej *expressis verbis* takiego sformułowania nie zawiera, lecz wynika to domyślnie z jego treści.

Brak możliwości odwoływania przedstawicieli jest w rzeczywistości jedyną w pełni realną cechą mandatu wolnego. Realia polityczno-ustrojowe dowodzą bowiem, że funkcjonowanie ustrojów przedstawicielskich znacznie mija się – już od początku ich zarania (tj. od czasów Rewolucji Francuskiej) – z założeniami teoretyczno-doktrynalnymi. Wskazuje się, że główną przyczyną tego rozziwu jest odejście deputowanych od zasady mandatu wolnego, który jednak mimo to, pozostaje konstytucyjnym pryncypium. Przede wszystkim wynika to z faktu istnienia wyborów wraz ze wszystkimi towarzyszącymi im zjawiskami natury socjologicznej. Realia procesu wyborów wykazywały niedostosowanie niektórych założeń teorii wypracowanej przez członków Konstytuanty lat 1789–1791 do mechanizmów, które spontanicznie ukształtowały stosunki między elektoratem a przedstawicielami. Po pierwsze, wyborcy nie zadowalali się wyłącznie desygnowaniem swoich reprezentantów, lecz chcieli wpływać również na formułowaną przez nich wolę narodu. Uciekli się zatem do stawiania określonych warunków, od spełnienia których uzależniali oddanie swojego głosu. Po drugie, podobna ewolucja postaw wystąpiła u reprezentantów zainteresowanych powtórным wyborem, którzy ponad niezależność, przedłożyli postawę lojalności wobec wyborców i liczenie się z ich zdaniem. Pomimo, że sytuację taką przewidzieli twórcy pierwszej konstytucji francuskiej – wykluczając możliwość reelekcji deputowanych – to jednak naciski tych ostatnich zwyciężyły. Po trzecie, mechanizm wyborów przyczynił się do powstania partii, jako bezpośredniego skutku formułowania wyborczych programów politycznych. Zjawisko lojalności deputowanych wobec partii, a w szczególności wobec jej kierownictwa, wynika nie tylko z przekonań, lecz także

z wzajemnej zależności. Po czwarte, terytorialny system wyborów do parlamentu sprawia, że deputowani przyjmują postawę rzeczników interesów lokalnych, co jeszcze bardziej oddala ich od idealnego modelu wyrazicieli woli narodu. Efektem tego jest „lokalizacja” funkcji parlamentarnej i osłabienie jej prestiżu na rzecz wzmocnienia organów administracji centralnej, przejmującej rolę wyraziciela interesu ogólnego (E. Popławska).

Konstytucja nie wyjaśnia, z jakim momentem należy wiązać **początek trwania mandatu**. Chcąc znaleźć odpowiedź na tak postawione pytanie, należy sięgnąć do ustaw – głównie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz kodeksu wyborczego – z których wynika, że początkiem „trwania mandatu” jest dzień ogłoszenia wyników wyborów; posłem (senatorem) jest się zatem już przed złożeniem ślubowania. Sam fakt złożenia ślubowania ma jednakże ogromne wręcz znaczenie, gdyż uchylenie się przed jego złożeniem – w terminie 3 miesięcy od pierwszego posiedzenia Sejmu lub Senatu jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu i powoduje jego wygaśnięcie (wygaśnięcie mandatu stwierdza Marszałek po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich). Dopiero złożenie ślubowania powoduje, że parlamentarzyści nabywają ogół praw i obowiązków przysługujących wybranym przedstawicielom.

6. Gwarancje wolnego mandatu przedstawicielskiego

6.1. *Incompatibilitas* parlamentarna

Powodem wprowadzenia przepisów dotyczących niepołączalności mandatu parlamentarnego z piastowaniem określonych urzędów lub funkcji, jest głównie chęć realizacji zasady podziału władzy oraz stworzenie warunków umożliwiających wolny charakter mandatu przedstawicielskiego.

Problem *incompatibilitas* został ujęty w Konstytucji przez pryzmat dwu sytuacji: **niepołączalności mandatu** oraz **zakazu sprawowania mandatu**. Wyraźne rozróżnienie tej konstrukcji prawnej jest konieczne, gdyż w **wypadku niepołączalności mandatu**, mamy na gruncie

obowiązujących regulacji prawnych do czynienia z następującą sytuacją: 1) jeśli **w dniu wyborów** deputowani zajmowali stanowiska lub funkcje, których stosownie do przepisów Konstytucji albo ustaw nie można łączyć z mandatem posła i senatora, to następuje wygaśnięcie ich mandatów, jeśli nie złożą marszałkom izb, w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przez PKW w Dzienniku Ustaw wyników wyboru do Sejmu i do Senatu, oświadczenia o złożeniu rezygnacji z zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji. Ta sama reguła obowiązuje w stosunku do parlamentarzystów, którzy **od dnia wyborów do dnia rozpoczęcia kadencji Sejmu (Senatu)** objęli stanowiska lub funkcje, których stosownie do przepisów Konstytucji albo ustaw nie można łączyć z mandatem parlamentarnym, oraz w odniesieniu do tych posłów i senatorów, którzy **uzyskali mandat w toku kadencji** Sejmu i Senatu; 2) Wygaśnięcie mandatu posła (senatora) powołanego lub wybranego w czasie kadencji na stanowisko lub funkcję objętą zakazem *incompatibilis*, następuje z dniem powołania lub wybrania (art. 247 i 279 kodeksu wyborczego).

Druga sytuacja – „zakaz sprawowania mandatu” powoduje, że **piastowanie mandatu parlamentarnego przez osoby pełniące określone funkcje lub służby jest w ogóle niedopuszczalne**.

Ścisła *incompatibilis* (art. 103 ust. 1 Konstytucji) obejmuje obecnie stanowiska: Prezesa NIK, Prezesa NBP, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członków Rady Polityki Pieniężnej, członka KRRiT, ambasadora oraz zatrudnienia w Kancelarii Sejmu i Senatu, Kancelarii Prezydenta RP lub zatrudnieniem w administracji rządowej (zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu – co jest na ogół tradycyjnym rozwiązaniem w państwach o parlamentarno-gabinetowym systemie rządów, gdzie Rada Ministrów jest polityczną emanacją większości parlamentarnej. W trakcie prac nad tym przepisem argumentowano również, że ewentualne wprowadzenie takiego zakazu w pewnej mierze wzmocniłoby uzależnienie członków rządu od Prezydenta RP. Obowiązujące rozwiązanie podkreśla, że podział władzy nie jest oparty na separacji lecz współdziałaniu).

Powyższe wyliczenia traktowane są jako przykładowe; z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora wynika, że w okresie spra-

wowania mandatu posłowie i senatorowie nie mogą wykonywać pracy w Biurze Trybunału Konstytucyjnego, w NIK-u, w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, w Biurze KRRiT, w Krajowym Biurze Wyborczym, Państwowej Inspekcji Pracy.

Z kolei, **nie mogą sprawować mandatu parlamentarnego** przedstawiciele realizujący dwie funkcje (sędziów i prokuratorów) oraz czterech służb (cywilnej, czynnej służby wojskowej, policji i ochrony państwa). Nie ma przeszkód prawnych, aby osoby wykonujące jeden z tych zawodów nie mogły kandydować do Sejmu lub Senatu. Gdyby jednak zostały wybrane, to przed rozpoczęciem kadencji powinny zrezygnować z dotychczas pełnionej funkcji lub wystąpić ze służby, co skutkować powinno ustaniem stosunku prawnego, na podstawie którego wykonywana była służba lub sprawowana funkcja. Celem ustanowienia tej instytucji (zakazu sprawowania mandatu) jest chęć realizacji **idei apolityczności** wykonywania określonych stanowisk.

6.2. Immunitet parlamentarny

Wyraz „immunitet” wywodzi się od łacińskiego słowa *immunitas* (uwolnienie, wyłączenie od obciążeń lub odpowiedzialności).

Genezy immunitetu doszukiwać się należy w toczącym się pod koniec XIV w. w Anglii sporze między królem a parlamentem na temat skazania na śmierć posła za ujawnienie skandalicznych wydarzeń z życia dworu. Dzięki wstawiennictwu parlamentarzystów król ułaskawił skazańca, a parlament podjął uchwały mające uniemożliwić ingerencję monarchy w jego pracę i pociąganie posłów do odpowiedzialności **za wypowiedzi podczas debat**. Wolność słowa podczas obrad parlamentu zagwarantował później art. 9 *Bill of Rights* z 1689 r.

Współczesny parlamentaryzm upowszechnił instytucję immunitetu parlamentarnego i rozszerzył jego zakres. Obecnie, immunitet rozumiany jest jako przywilej przysługujący ze względu na charakter wykonywanych funkcji i oznaczający ujemną przesłankę procesową: ograniczenie lub wyłączenie odpowiedzialności sądowej. Jego istotą jest stworzenie przedstawicielowi warunków nieskrępowanej działalności i zapewnienie w ten sposób właściwej pracy parlamentów.

Wyróżnia się dwa rodzaje immunitetów: immunitet nieodpowiedzialności (tzw. *indemnitet*) i immunitet nietykalności.

Indemnitet oznacza niemożność pociągnięcia przedstawiciela do odpowiedzialności cywilnej lub karnej za działania na forum organu przedstawicielskiego; **przysługuje on także po zakończeniu kadencji parlamentu.**

Immunitet nietykalności sprowadza się z kolei do tego, że przedstawiciel nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zgody parlamentu. Nie jest przy tym istotne, gdzie przedstawiciel dokonał czynu zagrożonego karą ani też, czy miał on związek z wypełnianiem przez niego funkcji przedstawicielskich. **Immunitet ten przysługuje w czasie kadencji parlamentu.** W odniesieniu do jego zakresu przedmiotowego wyróżnia się:

- a) immunitet procesowy, tzn. zakaz pociągnięcia do odpowiedzialności karnej bez zgody parlamentu,
- b) przywilej nietykalności, tzn. zakaz ograniczania wolności przez aresztowanie, zatrzymanie itp. bez zgody parlamentu.

6.2.1. Immunitet materialny

a) Ten rodzaj immunitetu został wprowadzony ponownie do polskiego prawa konstytucyjnego przez Małą Konstytucję z 1992 r. Aktualnie, instytucja immunitetu materialnego jest regulowana przez art. 105 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „**Posel (senator – zgodnie z art. 108) nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za swoją działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu ani w czasie jego trwania, ani po jego wygaśnięciu. Za taką działalność odpowiada wyłącznie przed Sejmem (Senatem), a w przypadku naruszenia praw osób trzecich może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zgodą Sejmu (Senatu)**”. Z cytowanego przepisu wynika, że czyn objęty działaniem immunitetu materialnego przestaje być czynem bezprawnym i staje się czynem niekaralnym, za który parlamentarzysta nie ponosi odpowiedzialności. Takie rozumienie immunitetu materialnego nie oznacza jednak przyjęcia generalnej zasady nieodpowiedzialności parlamentarzystów za popełniane przez nich przestępstwa; posłowie i senatorowie, podobnie jak i inni sprawcy, ponoszą odpowiedzialność za popełniane przez siebie czyny zabronione (uchwała SN z 16 lutego 1994 r.). Tak więc

i parlamentarny immunitet materialny, nie uchyla zakazów karnych, lecz działa tylko w charakterze **wyjątku od reguły**.

b) Podobnie jak na gruncie przepisów Małej Konstytucji immunitet materialny obejmuje wyłącznie parlamentarzystów. Nie przysługuje zatem innym podmiotom biorącym udział w posiedzeniach izb lub działających na ich zlecenie. Wynika to z faktu, iż immunitet ten jest przywilejem wyjątkowym, przysługującym wyłącznie członkom izb polskiego parlamentu. „Przepisy immunitetowe” są wyjątkiem od konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i wyjątkowy charakter instytucji immunitetu nie dopuszcza wykładni rozszerzającej. *Ratio legis* tej instytucji jest wszak zagwarantowane każdemu parlamentarzystcie swobody w wykonywaniu jego funkcji parlamentarnych jak i ochrona samej instytucji parlamentu.

c) Art. 105 Konstytucji nie precyzuje przed jakiego rodzaju odpowiedzialnością chroni parlamentarzystów immunitet materialny. W literaturze wyrażane były poglądy, że immunitet ten obejmuje wyłącznie odpowiedzialność karną (J. Galster) bądź też karną i cywilną (B. Banaszak, A. Preisner). Wydaje się, że należy zaakceptować poglądy tych konstytucjonalistów, którzy uznają, że wyłączenie odpowiedzialności parlamentarzysty korzystającego z immunitetu materialnego odnosi się zarówno do odpowiedzialności cywilnej, karnej i administracyjnej, a także do każdej innej (np. na tle prawa pracy) – L. Garlicki, K. Grajewski. Ponieważ konstytucyjna konstrukcja immunitetu materialnego nie opiera się na określeniu rodzajów odpowiedzialności wyłączonych poprzez działanie tego immunitetu, tak więc objęte nim będą wszystkie czyny spełniające ujęty w Konstytucji warunek polegający **na ich związku ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego**, niezależnie od rodzaju odpowiedzialności, która przewidziana jest za popełnienie tego czynu. Istotą immunitetu materialnego jest bowiem jego powiązanie z „zawodową działalnością” parlamentarzystów i jej ochroną, a nie z konkretną grupą przepisów prawnych (K. Grajewski).

Nowa Konstytucja z 1997 w odróżnieniu od MK z 1992 r. **nie wyłącza** w ogóle immunitetu materialnego w razie naruszenia praw innych osób. Oznacza to, że do pociągnięcia przedstawiciela do odpo-

wiedzialności za naruszenie tych praw potrzebna jest zgoda odpowiedniej izby, co tym samym włącza ochronę praw osób trzecich do immunitetu nietykalności. Zdaniem B. Banaszaka, stanowi to wyraźne ograniczenie ochrony praw gwarantowanych jednostce w Konstytucji.

Zgoda odpowiedniej izby na pociągnięcie deputowanego do odpowiedzialności za naruszenie praw osób trzecich (jest to szersze pojęcie niż „dobra osobiste”, gdyż obejmuje ogół praw przysługujących danej osobie) stanowi istotne *novum* w konstytucyjnej regulacji problematyki immunitetowej. Na gruncie MK czyny polegające na naruszeniu dóbr innych osób były czynami, w stosunku do których immunitet materialny nie działał. Aktualnie, co prawda, przepisy Konstytucji wyłączają spod działania immunitetu szerszą kategorię czynów niż poprzednio, lecz z drugiej strony ograniczają ochronę praw osób trzecich za pośrednictwem wymogu uzyskania zgody odpowiedniej izby na pociągnięcie przedstawiciela do odpowiedzialności za ich naruszenie. Powoduje to, że złożenie pozwu przeciwko parlamentarzystcie, który swoim czynem naruszył prawa innej osoby będzie dopuszczalne jedynie po uzyskaniu zgody odpowiedniej izby parlamentu. Wydaje się, że tak szerokie ujęcie nakazu wyjednania zgody izby idzie zbyt daleko.

d) Celem immunitetu materialnego ma być ochrona swobody wypowiedzi parlamentarzysty a nawet – szerzej – ochrona swobody działalności parlamentarnej. **Żadne przepisy immunitetowe nie chronią jednak deputowanego przed odpowiedzialnością regulaminową przed izbą, której jest członkiem.** Immunitet ten odpowiedzialności takiej nie wyłącza, gdyż nie może on naruszać autonomii parlamentu, w tym i tzw. władzy porządkowej izby. Zachowanie parlamentarzysty chronione immunitetem materialnym, a np. nie licujące z godnością posła, nie pociągnie za sobą ujemnych następstw dla deputowanego w zakresie prawa karnego, cywilnego czy administracyjnego; powinno jednak spotkać się z odpowiednią reakcją izby (art. 22 ust. 1 regulaminu Sejmu stanowi: „Za niewykonywanie obowiązków poselskich lub zachowanie w sposób nie odpowiadający godności posła, Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich może w drodze uchwały: 1) zwrócić posłowi uwagę, 2) udzielić posłowi upomnienia,

3) udzielić posłowi nagany”). Konstytucja w art. 105 ust. 1 zdanie II przewiduje wyraźnie, że za czyny chronione immunitetem materialnym, poseł i senator odpowiadają wyłącznie przed Sejmem (Senatem).

e) Parlamentarny immunitet materialny jest tzw. **immunitetem trwałym**, gdyż nie przestaje działać po zakończeniu piastowania mandatu (zgodnie z art. 105 ust. 1 Konstytucji parlamentarzysta nie odpowiada za wymienione w tym przepisie czyny ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu). Tym samym, trwa on od dnia ogłoszenia wyników wyborów, aż do śmierci parlamentarzysty.

Drugą kwestią jest moment dopuszczenia się działania (zaniechania), które mogłoby rodzić odpowiedzialności parlamentarzysty. Działanie to (zaniechanie) musi nastąpić **pomiedzy chwilą nabycia immunitetu a chwilą wygaśnięcia mandatu**. Mandat wygasa wskutek: a) śmierci, b) zrzeczenia się mandatu, c) utraty prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów d) pozbawienia mandatu prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu, e) zajmowania w dniu wyborów stanowiska lub funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji RP albo ustaw nie można łączyć z mandatem parlamentarnym (o ile poseł lub senator nie złoży marszałkowi w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przez PKW wyników wyborów oświadczenia o złożeniu rezygnacji z zajmowanego stanowiska lub funkcji), f) powołania w toku kadencji na stanowisko lub powierzenia funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji albo ustaw nie można łączyć ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego, g) wyboru w toku kadencji na posła do Parlamentu Europejskiego (w przypadkach określonych w pkt f i g wygaśnięcie mandatu następuje z dniem powołania lub wybrania). Działanie ochronne immunitetu jest ograniczone wyłącznie do czynów popełnionych w czasie, kiedy dana osoba pełniła funkcje parlamentarne.

Nabycie parlamentarnego immunitetu materialnego powoduje zatem takie skutki, że względem danej osoby będzie on działał zawsze (**aż do śmierci**), jednakże dotyczył będzie wyłącznie czynności dokonanych między dniem nabycia uprawnień z tytułu immunitetu materialnego a dniem wygaśnięcia mandatu.

f) Sprawą wymagającą krótkiego rozważenia jest **zakres ochronny objęty immunitetem materialnym**. Zakres ten jest zdeterminowany konstytucyjnym sformułowaniem o nieodpowiedzialności posła i senatora za „działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu”. Ze sformułowania tego wynika, że polski immunitet materialny jest indemnitetem **niezupelnym** albowiem jego działanie jest przez ustrojodawcę ograniczone do ściśle określonej kategorii czynów – wchodzących w zakres sprawowania mandatu – a nie wszystkich czynów parlamentarzysty w ogólności lub wszystkich czynów, które rodzą odpowiedzialność na tle danej gałęzi prawa.

Działalnością wchodzącą w zakres sprawowania mandatu parlamentarnego będzie tylko ta działalność, która bezpośrednio jest związana z wykonywaniem obowiązków i uprawnień członka parlamentu. Nie wydaje się, aby działalność ta obejmowała np. szkody spowodowane przez parlamentarzystę udającego się na posiedzenie Sejmu lub Senatu. Natomiast immunitetem materialnym będą objęte wszelkie wystąpienia, wypowiedzi, wnioski, głosowania, oświadczenia deputowanego, a także wszelkie inne formy komunikowania przez posła i senatora parlamentowi lub w parlamencie swych poglądów lub stanowiska oraz zgłaszanie interpelacji i zapytań poselskich, pytań bieżących czy też informacji bieżących (L. Garlicki). Także wymiana słowna pomiędzy parlamentarzystami objęta jest immunitetem materialnym, o ile jej treść jest związana z przedmiotem obrad parlamentu (rękoczynny nie korzystają z ochrony immunitetem materialnym – naruszają dobra osobiste innych osób).

g) W doktrynie budziła kontrowersje kwestia, czy za działania wynikające ze sprawowania mandatu można uznać także działania wykonywane przez deputowanego **poza parlamentem** (na „zewnątrz” parlamentu). Część konstytucjonalistów (J. Mordwiłko) uważała, że „działaniami wchodzącymi w zakres wypełniania funkcji parlamentarnych są tylko takie działania parlamentarzystów, które podjęte zostały na forum izby parlamentu, organu tej izby albo komisji śledczej powołanej przez Sejm”. Z kolei, inni konstytucjonaliści (B. Banaszak, K. Grajewski) a ponadto Sąd Najwyższy (w 1994 r.) stwierdzali, że immunitet materialny wyłączający odpowiedzialność karną posła za

działania wynikające z wykonywania mandatu odnosi się nie tylko do jego udziału w obradach i pracach Sejmu oraz komisji sejmowych, ale dotyczy także jego działalności zewnętrznej (poza samym Sejmem), **jeżeli mieści się ona w granicach realizacji funkcji członka parlamentu.**

Potwierdzenie takiego rozumienia instytucji immunitetu materialnego znalazło się w ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Art. 6 ust. 2 tej ustawy stanowi, że działaniami wynikającymi z wykonywania mandatu jest nie tylko zgłaszanie wniosków, wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach Sejmu, Senatu, Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich i parlamentarnych, ale **także inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu.**

Uregulowanie to nie jest sprzeczne z przepisami nowej Konstytucji RP, która używa szerokiego pojęcia „zakres sprawowania mandatu”.

Do działań podejmowanych przez deputowanego na zewnątrz parlamentu – a objętych immunitetem materialnym – należy zaliczyć czynności realizowane w związku z uzyskiwaniem informacji i materiałów oraz wglądem w działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych (art. 19 ust. 1), podejmowanie interwencji w organie administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz w organizacji społecznej, a także w jednostkach gospodarki niepaństwowej dla załatwienia sprawy, którą wnosi we własnym imieniu, albo w imieniu wyborcy lub wyborców (art. 20 ust. 1), zaznajamianiem się z tokiem rozpatrywania tej interwencji (art. 20 ust. 2), wykonywaniem prawa wstępu na teren wymienionych jednostek (art. 20 ust. 4), uczestniczeniem w sesjach wojewódzkiego sejmiku samorządowego, rad powiatów i rad gmin właściwych dla okręgu wyborczego, z którego został wybrany (art. 22 ust. 1), zgłaszaniu uwag i wniosków podczas sesji wymienionych organów (art. 22 ust. 3), pracą w biurach poselskich i senatorskich (art. 23 ust. 1) oraz infor-

mowaniu wyborców o swojej działalności oraz działalności organu, do którego został wybrany.

6.2.2. Immunitet formalny

Konstytucja RP z 1997 r. uwzględnia dwa aspekty immunitetu formalnego:

- a) **aspekt procesowy**, oznaczający, że warunkiem pociągnięcia posła (senatora) do odpowiedzialności karnej, jest zgoda odpowiedniej izby,
- b) **aspekt nietykalności**, oznaczający zakaz ograniczania wolności parlamentarzysty.

Immunitet formalny ma charakter **względny**, gdyż nie wyłącza karalności czynu popełnionego przez deputowanego, lecz stanowi tylko tzw. negatywną przesłankę procesową. Cechuje się także cechą **nie-trwałości, gdyż obowiązuje tylko w okresie trwania mandatu, tzn. od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu.**

Zakres przedmiotowy immunitetu procesowego obejmuje wg art. 105 ust. 2 Konstytucji odpowiedzialność karną, z tym, że obowiązująca ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora rozciąga zakres tego immunitetu także na odpowiedzialność w sprawach o wykroczenia (art. 10b). Konstytucyjność takiego rozwiązania potwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 28 stycznia 1991 r. – czyny pociągające odpowiedzialność karną dzielą się na przestępstwa i wykroczenia).

Tak szeroki zakres przedmiotowy immunitetu procesowego nie jest wg części konstytucjonalistów (B. Banaszaka, E. Gdulewicz, W. Orłowskiego) uzasadniony racjonalnymi względami. Trudno bowiem jest wykazać, że objęcie nim wykroczeń istotnie przyczynia się do realizacji celu immunitetu, jakim jest zapewnienie przedstawicielowi nieskrępowanego wykonywania mandatu.

Do zakresu immunitetu formalnego nie wchodzi odpowiedzialność cywilna i zawodowa.

Treścią immunitetu formalnego jest zakaz pociągania parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej bez zgody odpowiedniej izby. W nowej regulacji konstytucyjnej zrezygnowano jednak z określenia

wymogów dotyczących podjęcia takiej uchwały. Uczyniła to ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora w brzmieniu nowelizacji z dnia 26 czerwca 2003 r. (Dz. U. Nr 137, poz. 1301) stanowiąc w art. 7c ust. 6, że Sejm lub Senat wyraża zgodę na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej (w tym również do odpowiedzialności za wykroczenia) **w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością głosów ustawowej liczby posłów lub senatorów**. Uprzednio, art. 133 ust. 7 regulaminu Sejmu wymagał większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, a art. 26 ust. 6 regulaminu Senatu podjęcia uchwały w głosowaniu tajnym, również większością co najmniej 2/3 głosów lecz w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego składa się za pośrednictwem Prokuratora Generalnego, a wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego składa oskarżyciel prywatny, po wniesieniu sprawy do sądu. Ten drugi wniosek sporządza i podpisuje adwokat lub radca prawny, z wyjątkiem wniosków składanych w swoich sprawach przez sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy oraz profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych. Przedmiotowe wnioski składa się Marszałkowi Sejmu lub Marszałkowi Senatu, którzy kierują je do organu właściwego do ich rozpatrzenia. Organem tym, w odniesieniu do posłów, jest Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, a w stosunku do senatorów, Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich. Komisje te, po rozpatrzeniu wniosku, uchwalają sprawozdanie (w głosowaniu nad sprawozdaniem nie może brać udziału członek Komisji, którego dotyczy wniosek) wraz z propozycją przyjęcia, bądź odrzucenia wniosku. Izby rozpatrują sprawozdania Komisji wysłuchując jedynie sprawozdawcy. Nad sprawozdaniem nie przeprowadza się dyskusji. Posłowi, którego wniosek dotyczy, przysługuje prawo do zabrania głosu; z kolei, senatorowi, przysługuje prawo złożenia wyjaśnień, a senatorom prawo zadawania pytań w tej sprawie.

Wyżej ukazany tryb postępowania obowiązuje również przy rozpatrywaniu wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie parlamentarzysty do cywilnej odpowiedzialności sądowej za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu, która narusza prawa osób trzecich, a także w sprawie wniosku o wyrażenie zgody na zatrzymanie lub aresztowanie posła lub senatora.

Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, iż **nowa regulacja konstytucyjna dopuszcza możliwość zrzeczenia się gwarancji płynących z immunitetu formalnego**. Ma to być *panaceum* na dotychczasową niepopularność w oczach opinii publicznej „nieodpowiedzialności” parlamentarzystów. Wśród członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego przeważał pogląd, iż dla deputowanych często bywa znacznie większą dolegliwością przedłużające się postępowanie parlamentarne nad wnioskiem o uchylenie immunitetu, niż samo postępowanie sądowe. Dowodzono również, że brak możliwości zrzeczenia się immunitetu może być rozpatrywany w kategorii pozbawienia deputowanego prawa do sądu.

Aktualnie zatem poseł (senator) może wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności, w ściśle określonej sprawie, z uwzględnieniem tożsamości czynu, który mu się zarzuca. Ponadto, takie zrzeczenie musi dokonać się w sposób nie budzący wątpliwości, tak co do dobrowolności, jak i świadomego aktu woli, ukierunkowanego na uchylenie immunitetu (reguły określające tryb składania przez parlamentarzystów oświadczenia o wyrażeniu zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej określa art. 8 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora).

Konstytucja w art. 105 ust. 3 wprowadziła postulowaną w doktrynie (B. Banaszak) propozycję, w myśl której „Postępowanie karne wszczęte wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła ulega **na żądanie Sejmu** zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu. W takim przypadku ulega również zawieszeniu na ten czas bieg przedawnienia w postępowaniu karnym”.

Przypomnieć należy, że w myśl art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, procesowy aspekt immunitetu formalnego obejmuje nie tylko czyny popełnione do dnia wygaśnięcia mandatu, lecz także te, które zostały dokonane **przed dniem ogłosze-**

nia wyników wyborów. Na pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności za te czyny wymagana jest zgoda odpowiedniej izby. Jednakże, zasada ta – w myśl cyt. art. 105 ust. 3 Konstytucji – nie ma zastosowania, o ile przed dniem ogłoszenia wyników wyborów toczyły się już postępowania karne za dokonanie tych czynów.

O toczących się przeciwko posłom lub senatorom postępowaniach karnych informuje Marszałka Sejmu lub Senatu Prokurator Generalny, w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów. Parlamentarzystom, przeciwko którym toczy się postępowanie karne wszczęte przed dniem wyboru, przysługuje prawo wystąpienia do Sejmu lub Senatu z wnioskiem o zażądanie przez Sejm lub Senat zawieszenia postępowania karnego do czasu wygaśnięcia mandatu. Wniosek ten nie może jednak dotyczyć wykonania kary orzeczonej prawomocnym orzeczeniem sądu. Sejm lub Senat może zażądać zawieszenia postępowania karnego w drodze uchwały podjętej większością 3/5 głosów ustawowej liczby posłów lub senatorów (art. 9 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora).

Konstytucja w sposób nowatorski reguluje również **przywilej nieetykalności**. Nie zdecydowano się na powiązanie dopuszczalności ograniczenia lub pozbawienia wolności osobistej z zaistnieniem przypadków „obrony koniecznej i stanem wyższej konieczności”. Odwołano się natomiast do wzorca zaczerpniętego z Konstytucji marcowej i postulowanego przez doktrynę – „gorący uczynek przestępstwa”.

Z art. 105 ust. 5 Ustawy Zasadniczej wynika, że **„Posel (senator) nie może być zatrzymany lub aresztowany bez zgody Sejmu, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. O zatrzymaniu niezwłocznie zawiadamia się Marszałka Sejmu (Senatu), który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego”**. Zakaz zatrzymania obejmuje wszelkie formy pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej posła lub senatora przez organy stosujące przymus. Nadmienić należy, iż aktualnie parlamentarzyści kierujący pojazdami mechanicznymi pod wpływem alkoholu, nie mogą już powoływać się na przywilej nieetykalności. Zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego Policji, parlamentarzyści ci mogą być zatrzymani, nawet przy użyciu siły, celem pod-

dania badaniom alkomatem lub badaniom krwi na zawartość alkoholu. Wniosek o wyrażenie zgody na zatrzymanie lub aresztowanie parlamentarzysty składa się za pośrednictwem Prokuratora Generalnego. Sejm lub Senat wyraża zgodę na zatrzymanie lub aresztowanie posła lub senatora w drodze uchwały podjętej **bezwzględną większością głosów ustawowej liczby posłów lub senatorów**. Należy podkreślić, że poseł lub senator w czasie pozbawienia wolności nie wykonuje praw i obowiązków wynikających z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, a jego prawa i obowiązki wynikające z funkcjonowania i znoszenia biura przechodzą odpowiednio na Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu (ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora – Dz. U. Nr 48, poz. 446).

Aktualnie, w świecie współczesnym obserwuje się odchodzenie od szeroko traktowanego immunitetu formalnego. Przeważa zdecydowany pogląd, że w warunkach funkcjonowania demokratycznego państwa, gdy parlamentarzystom nie grozi polityczne prześladowanie czy inne szykany, jest to instytucja nadmiernie rozbudowana i zbędny przywilej osobisty (W. Skrzydło). Wydaje się, że należy postulować:

- 1) przywrócenie możliwości pociągania posła (senatora) do odpowiedzialności za naruszenie praw osób trzecich – bez zgody odpowiedniej izby,
- 2) ograniczenie przedmiotowego zakresu immunitetu procesowego i wyłączenie z niego wykroczeń.

6.3. Ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej

Art. 107 ust. 1 Konstytucji stanowi: „W zakresie określonym ustawą poseł nie może prowadzić działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać takiego majątku; z ust. 2 wynika natomiast, że: „Za naruszenie zakazów, poseł, uchwałą Sejmu podjętą na wniosek Marszałka Sejmu, może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, który orzeka w przedmiocie pozbawienia mandatu”. Treść powyższego artykułu dotyczy również senatorów.

Szczegółowo sprawy te reguluje ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora, znowelizowana ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące

funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679 z późn. zm.). Art. 34 stanowi, że posłowie i senatorowie:

- nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności,
- nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi podmiotów gospodarczych z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby,
- nie mogą posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby.

Art. 35 ustawy o wykonywaniu mandatu nakłada również na parlamentarzystów **obowiązek złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym**, zawierającym informacje o zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego oraz o nabyciu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, gminy lub związku międzygminnego mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz dotyczące zajmowania stanowisk w spółkach prawa handlowego. Oświadczenie takie powinno zawierać także informacje o majątku objętym współwłasnością majątkową małżeńską.

„Ustawa antykorupcyjna” nowelizując cytowaną ustawę o wykonywaniu mandatu posła i senatora, wprowadziła również instytucję **Rejestru Korzyści** prowadzonego przez marszałków izb, do którego parlamentarzyści obowiązani są zgłaszać informacje o korzyściach uzyskiwanych zarówno przez nich samych jak i ich małżonków. Między innymi do Rejestru należy zgłaszać informacje o:

- 1) wszystkich stanowiskach i zajęciach wykonywanych zarówno w administracji publicznej, jak i w instytucjach prywatnych,

- z tytułu których pobiera się wynagrodzenie, oraz pracy zawodowej wykonywanej na własny rachunek,
- 2) darowiźnie otrzymanej od podmiotów krajowych i zagranicznych, jeżeli jej wartość przekracza 50% najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę,
 - 3) wyjazdach krajowych lub zagranicznych nie związanych z pełnioną funkcją publiczną, jeżeli ich koszt nie został pokryty przez zgłaszającego lub jego małżonka albo instytucje ich zatrudniające bądź partie polityczne, zrzeszenia lub fundacje, których są członkami,
 - 4) faktach materialnego wspierania działalności publicznej prowadzonej przez zgłaszającego,
 - 5) udziale w organach fundacji, spółek prawa handlowego lub spółdzielni, nawet wówczas, gdy z tego tytułu nie pobiera się żadnych świadczeń pieniężnych.

7. Formy organizowania się posłów i senatorów w parlamencie

Na zasadach określonych w regulaminie Sejmu i Senatu posłowie i senatorowie mogą tworzyć **kluby, koła i zespoły**. Podkreślenia wymaga, że nie są to organy izb, lecz formy samoorganizacji parlamentarzystów dla celów wynikających z realizacji mandatu.

Wśród wyżej wymienionych form, szczególne miejsce przypada klubom i kołom. **W Sejmie, klub może utworzyć 15 posłów, a w Senacie 7 senatorów; koła liczyć muszą minimum 3 posłów lub senatorów**. Podstawą tworzenia klubów i kół jest przynależność polityczna ich członków (regulaminy izb mówią o „zasadzie politycznej”). Poseł (senator) może należeć tylko do jednego klubu bądź koła poselskiego (senackiego).

Geneza instytucji klubów parlamentarnych posiada w Polsce długą tradycję. Pierwowzorem pierwszego, nowoczesnego ugrupowania parlamentarnego w naszym kraju było ugrupowanie powołane w dobie Sejmu Wielkiego w 1791 r. – Zgromadzenie Przyjaciół Ustawy Rządowej 3 Maja. Później, w dobie Królestwa Polskiego duży rozgłos

uzyskało ugrupowanie tzw. „kaliszan”, którzy stanowiąc legalną opozycję, negowali politykę i projekty rządowe zarzucając im niezgodność z konstytucją. Innym przykładem ugrupowania parlamentarnego byli działający w Galicji doby autonomii konserwatyści, zwani „stańczykami” (działali w galicyjskim Sejmie Krajowym oraz w Izbie Poselskiej w Wiedniu).

Kluby, oparte na zasadzie przynależności partyjnej, były także podstawową formą organizowania się posłów w okresie międzywojennym i pierwszych latach po wojnie (funkcjonowały w Sejmie Ustawodawczym w latach 1947–1952). Regulamin Sejmu I kadencji z 21 listopada 1952 r. zerwał z tradycją klubów, powołując w ich miejsce tzw. wojewódzkie zespoły poselskie organizowane według kryterium terytorialnego (w ich skład wchodziłi posłowie wybierani z okręgów wyborczych na terenie poszczególnych województw, bez względu na ich przynależność partyjną). Jednakże – pod wpływem nowych warunków polityczno-ustrojowych będących efektem wydatków 1956 r. – regulamin Sejmu II kadencji z 1957 r. przywrócił kluby jako podstawową formę organizacji posłów w Sejmie; uzewnętrzniało się w tym docenienie znaczenia opinii publicznej w życiu państwowym oraz roli stronnictw politycznych.

Ustawa z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (Dz. U. z 1991 r., Nr 18, poz. 79) utrzymując prawo parlamentarzystów do organizowania się w kluby nie określiła jednakże minimalnej liczby członków wymaganej dla ich utworzenia. Spowodowało to, że w Sejmie I kadencji (1991–1993) działało aż 17 klubów poselskich, co było efektem z jednej strony właśnie braku tych przepisów, a z drugiej, dużego rozdrobnienia politycznego Sejmu, który wyłaniany był wówczas bez zastosowania klauzul zaporowych, przy zastosowaniu dużych okręgów wyborczych oraz łagodnej metody rozdziału mandatów, preferującej ugrupowania słabe (Hare-Niemeyera). Najliczniejszy klub (62 członków) utworzyła wtedy Unia Demokratyczna; własne kluby poselskie utworzyły jednak również i inne ugrupowania, liczące od 3 do 13 posłów – było ich łącznie osiem (m.in. Polski Program Gospodarczy PPP – 13 członków, Mniejszość Niemiecka – 7, Solidarność Pracy – 5, Chrześcijańska Demokracja – 5, Partia „X” – 3, Unia Polityki Realnej – 3).

Nowy regulamin Sejmu z 30 lipca 1992 r. ustalając minimalną liczebność klubu na 15 posłów wraz z zastrzeżeniem, że poseł może należeć tylko do jednego klubu, spowodował zmniejszenie liczby klubów w Sejmie I kadencji do 11.

W Sejmie VII kadencji (wg stanu na dzień 30 czerwca 2012 r.) funkcjonuje sześć klubów: Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska (206 posłów), Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość (135 posłów), Klub Poselski Ruch Palikota (43 posłów), Klub Parlamentarny PSL (28 posłów), Klub Poselski SLD (25 posłów), Klub Parlamentarny Solidarna Polska (19 posłów). W Senacie VIII kadencji 63 senatorów przynależy do Klubu Parlamentarnego PO, 29 do Klubu Parlamentarnego PiS, 2 do Klubu Parlamentarnego PSL oraz 2 do Klubu Parlamentarnego Solidarna Polska.

Fakt utworzenia przez dane ugrupowanie polityczne własnego klubu, ma dla niego niebagatelne znaczenie. Nie chodzi tu bowiem wyłącznie tylko o to, aby przy użyciu tej formy organizacyjnej łatwiej dyscyplinować członków własnego ugrupowania i wpływać na wyniki głosowań (sprawy te normują wewnętrzne regulaminy klubów) Należy mieć na względzie przede wszystkim fakt, że grupie 15 posłów przysługuje prawo wnoszenia projektów ustaw i uchwał; stwarza to zatem dla danego ugrupowania możliwość przedkładania Sejmowi własnych „inicjatyw klubowych”. Innym, bardzo istotnym przywilejem wynikającym z faktu utworzenia klubu jest to, że jego przewodniczący lub zastępca wchodzi z urzędu w skład Konwentu Seniorów (ugrupowanie ma zatem wpływ na opiniowanie spraw dotyczących działalności i toku prac izby), poza tym – jak wynika z art. 16 ust. 2 regulaminu Sejmu – zwołanie Konwentu Seniorów może nastąpić m.in. na wniosek jednego klubu, który ma w nim swoją reprezentację. Wnioski klubów poselskich (podobnie i kół) brane są pod uwagę przez prezydium komisji przy opracowywaniu projektów planów pracy komisji oraz ustalaniu porządków dziennych posiedzeń (art. 150 ust. 2). Klubowi (oraz grupie co najmniej 15 posłów) przysługuje prawo złożenia wniosku o przedstawienie na posiedzeniu Sejmu przez członka Rady Ministrów informacji bieżącej (art. 194 ust. 1). Ponadto, Prezydium Sejmu – po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów – może przedstawić Sejmowi propozycję ustalenia dla konkretnej debaty pro-

wadzenia dyskusji w ramach limitów czasowych przyznanych poszczególnym klubom poselskim (ustalił się zwyczaj podziału na trzy rodzaje debat: krótką (120 minut), średnią (240 minut) i długą (360 minut). Ogólny czas debaty dzielony jest na poszczególne kluby, w zależności od ich liczebności. Zwyczajem parlamentarnym jest także zarządzanie przez Marszałka na wniosek klubu – przerwy w obradach, niezbędnej dla przeprowadzenia konsultacji międzyklubowej.

Jak już wcześniej zaznaczono, oparcie się na „zasadzie politycznej” jest również tym kryterium, które stanowi podstawę utworzenia przez posłów (senatorów) **kół poselskich (senatorskich)**. Sądzę, iż warto w tym miejscu uzupełnić, iż w myśl doktryny pojęcie „zasady politycznej” jest szersze niż przynależności partyjnej i nie musi obejmować parlamentarzystów należących do jednej partii politycznej, czy też koalicji; mogą być oni członkami różnych organizacji, z tym jednak, iż powinni reprezentować zbliżoną linię polityczną (przykładem może być funkcjonujący w Sejmie X kadencji – tzw. „Sejmie kontraktowym” – Obywatelski Klub Parlamentarny lub działająca do 1999 r. koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej).

Aktualnie istniejące kryterium wyodrębnienia kół jest zgoła odmienne od tego, jakie obowiązywało w okresie PRL, kiedy to koła zrzeszały posłów katolickich (w IX kadencji Sejmu funkcjonowały 3 koła: Polski Związek Katolicko-Społeczny, Chrześcijańskie Stowarzyszenie Społeczne oraz Stowarzyszenie „PAX”) i mogły być tworzone za zgodą Prezydium Sejmu po uprzednim wyrażeniu opinii przez Konwent Seniorów, co w praktyce uzależniało ich powstawanie od stanowiska klubów (tworzonych wyłącznie przez PZPR, ZSL i SD). Współcześnie, tego rodzaju zależności nie występują; utworzenie koła – podobnie jak klubu lub zespołu – nie wymaga zgody żadnych organów izb parlamentarnych, a jedynym obowiązkiem spoczywającym na władzach koła, jest podanie do wiadomości Marszałka ich składów osobowych oraz regulaminów (statutów) wewnętrznych (art. 8 ust. 7 regulaminu Sejmu oraz art. 21 ust. 7 regulaminu Senatu). Obowiązek ten spoczywa także na władzach klubów i zespołów.

Utworzenie koła przez grupę posłów (od 3 do 14) lub senatorów (od 3 do 6) – deklarujących podobne zasady polityczne – ma swoje racjonalne uzasadnienie. Pomimo bowiem, że koła nie posiadają

w pełni identycznych uprawnień jak kluby, to jednak – zgodnie z art. 8 ust. 5 regulaminu Sejmu i art. 21 ust. 5 regulaminu Senatu – mogą na zasadzie wzajemnych porozumień ustanawiać wspólną reprezentację w Konwencie Seniorów (nie dotyczy to przewodniczącego lub wiceprzewodniczących kół – odnośnie „sejmowego” Konwentu Seniorów – którzy wchodzi z urzędu w skład tego organu, o ile reprezentują w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu osobną listą wyborczą). Ponadto, regulamin Sejmu zapewnia kołom prawo do wyrażania opinii na przykład w sprawie odwołania się od uchwały Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich przez posła, któremu postawiono zarzut, że nie wykonuje swoich obowiązków poselskich a także posłów, którzy zachowują się w sposób nie licujący z godnością poselską. Koła mogą również wyrażać opinie w sprawach udzielenia posłowi urlopu od wykonywania obowiązków poselskich oraz w sprawie opracowywania przez Prezydium Komisji planów pracy tej komisji a także porządku dziennego posiedzenia.

Przypomnieć można, że w Sejmie I kadencji, na jej początku – z przyczyn o których już wspomniano – koła nie występowały; zaczęły powstawać dopiero w trakcie kadencji (w 1992 r.) na co wpływ miał rozpad części funkcjonujących dotychczas klubów poselskich (m.in. Mniejszości Niemieckiej, Unii Pracy i Unii Polityki Realnej).

W Sejmie VII kadencji wg stanu na dzień 30 czerwca 2012 r. koła nie występują, natomiast w Senacie VIII kadencji funkcjonuje Koło Senatorów Niezależnych utworzone przez czterech senatorów.

Oprócz dwóch wyżej wymienionych form posłowie i senatorowie mogą również – **na zasadach innych niż polityczne** – tworzyć **zespoły poselskie (senatorskie)**; przynależność do zespołu nie wyklucza przynależności do koła lub klubu.

W praktyce, w skład zespołów poselskich i senatorskich wchodzi parlamentarzyści reprezentujący zróżnicowane opcje polityczne; celem zespołów nie jest bowiem chęć realizacji celu popieranego przez polityków reprezentujących jedną, bądź zbliżone opcje polityczne; praktyka parlamentarna dowodzi, że kryterium tworzenia dotychczas występujących w izbach zespołów były m.in.: zainteresowania, płeć, przekonania, wspólnota zawodowa, związek z określonym terytorium

lub też chęć wywarcia nacisku na uregulowanie pozycji prawnej określonej grupy społecznej.

Ze źródeł Internetowych obrazujących pracę Sejmu i Senatu wynika, że wg stanu na dzień 30 czerwca 2012 r. posłowie byli członkami aż 88 różnych zespołów parlamentarnych i poselskich, a senatorowie członkami 9 zespołów senackich. Przykładowo wymienić można następujące zespoły: Parlamentarna Grupa Kobiet, Parlamentarny Zespół Brydża Sportowego, Parlamentarny Zespół Profesorów, Parlamentarny Zespół Przyjaciół Harcerstwa, Parlamentarny Zespół ds. Osób Niepełnosprawnych, Poselski Zespół Strażaków, Parlamentarny Zespół Wspierania Inicjatyw Kulturalnych, Senacki Zespół ds. Wychowania Młodego Pokolenia, Senacki Zespół Energii Odnawialnej, Senacki Zespół Spółdzielczy, Senacki Zespół Województwa Śląskiego.

8. Organizacja wewnętrzna Sejmu i Senatu

Złożoność struktury parlamentu sprawia, że jego funkcjonowanie możliwe jest wyłącznie w oparciu o sformalizowaną konstrukcję organów wewnętrznych. Wynika to zarówno z dużej liczebności parlamentarzystów, jak i z faktu politycznego charakteru działania tego organu.

Postanowienia Konstytucji dotyczące organizacji wewnętrznej Sejmu i Senatu mają dość ogólny charakter. Z art. 112 wynika, że **organizację wewnętrzną i porządek prac izb parlamentarnych oraz tryb powoływania i działalności ich organów określają regulaminy izb** (postanowienie to daje wyraz **zasadzie autonomii** Sejmu i Senatu względem siebie). Z Ustawy Zasadniczej wynika, że konstytucyjnymi organami każdej z izb są Marszałkowie i komisje (wymienione są komisje stałe i nadzwyczajne, a w odniesieniu do Sejmu – także komisja śledcza – art. 110 ust. 1 i 3 oraz art. 111 ust. 1). Treść regulaminów izb dostarcza jednakże dowodów na funkcjonowanie również i innych organów pozakonstytucyjnych, jakimi są Prezydium i Konwenty Seniorów.

Aktualny stan prawny z zakresu organizacji wewnętrznej izb, znacznie odbiega od tego, który obowiązywał pod rządami Małej Konstytucji z 1992 r. (art. 10 ust. 2 stanowił, że Marszałek i wicemar-

szalkowie tworzą Prezydium Sejmu. Prezydium zwołuje posiedzenia Sejmu i kieruje jego pracami). Sformułowanie to dowodziło, że w Sejmie i Senacie funkcjonowały dwa organy kierownicze – marszałkowie izb i właściwe prezydia, między które podzielone były kompetencje do kierowania obradami (marszałek) i pracami izb (prezydium). Prezydium były organami o szerszych uprawnieniach, gdyż spoczywało na nich prawo do kierowania pracami izb. Dekonstytucjonalizacja instytucji prezydium spowodowała zatem nie tylko fakt, że ten kolegialny organ utracił charakter organu konstytucyjnego (postanowienie SN III SW 1/98 z 26 maja 1998 r.), lecz również to, że podstawowe miejsce wśród organów kierowniczych Sejmu i Senatu przypadło marszałkom. Dała temu wyraz nowelizacja regulaminu Sejmu z dnia 28 października 1997 r. oraz w ślad za nią następująca nowelizacja regulaminu Senatu z 6 listopada 1997 r.

Do praktyki parlamentarnej należy ukształtowanie w dalszej przyszłości wzajemnych relacji względem siebie marszałków i prezydiów izb. Z treści regulaminów (przy analizie zakresu przyznanych im kompetencji) wywnioskować można, że oba te organy zaliczyć należy do **organów kierowniczych izb**. Z kolei, **organami pomocniczymi** są niewątpliwie konwenty seniorów i komisje.

8.1. Marszałkowie izb

Urząd marszałka ma na gruncie polskiego prawa parlamentarnego pozycję szczególną (nazwa „marszałek sejmowy” datuje się od okresu Sejmu konwokacyjnego z 1764 r.). Aktualnie jest on jednoosobowym, kierowniczym organem izby, a ponadto – w związku z możliwością zastępowania Prezydenta RP w ściśle przez Konstytucję określonych przypadkach – jest także w istocie drugą osobą w państwie.

Marszałek Sejmu wybierany jest przez Sejm z grona posłów, a Marszałek Senatu przez Senat z grona senatorów (art. 110 ust. 1 Konstytucji). Kandydata na Marszałka Sejmu może zgłosić co najmniej 15 posłów, a kandydata na urząd Marszałka Senatu, co najmniej 10 senatorów. Obaj marszałkowie wybierani są bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu izb, z tym że Marszałek Senatu wybierany jest w głosowaniu tajnym. Jeżeli w głosowaniu żaden ze zgłoszonych kandydatów nie uzyska wyma-

ganej bezwzględnej większości głosów, przeprowadza się kolejne tury głosowania, z tym że przed mającym nastąpić głosowaniem usuwa się z listy kandydatów nazwisko tego kandydata, który w poprzedniej turze uzyskał najmniejszą liczbę głosów. O ile tę samą najmniejszą liczbę głosów uzyskało dwóch lub więcej kandydatów, to – w odniesieniu do wyboru Marszałka Sejmu – usuwa się nazwiska wszystkich tych kandydatów, a – w odniesieniu do wyboru Marszałka Senatu – o wyłączeniu kandydatów decyduje losowanie. Oba regulaminy rozstrzygają sytuację niewybrania marszałków w wyniku zastosowanej procedury stwierdzając, że w takiej sytuacji przeprowadza się wybory ponowne.

Do niedawna, jedynie regulamin Senatu (art. 6 ust. 3) regulował tryb odwołania Marszałka stanowiąc, że następuje to na wniosek co najmniej 34 senatorów, uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów ustawowej liczby senatorów, w głosowaniu tajnym. Nowelizacja regulaminu Sejmu dokonana 19 grudnia 2008 r. (Mon. Pol. z 2009 r., Nr 2, poz. 9) wprowadziła od dawna oczekiwaną regulację określającą tryb odwoływania Marszałka i Wicemarszałków Sejmu (art. 10a ust. 1–4). Aktualnie Sejm może odwołać Marszałka na wniosek złożony przez co najmniej 46 posłów i imiennie wskazujący kandydata na nowego Marszałka Sejmu. Odwołanie dotychczasowego Marszałka jak i wybór nowego następuje bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, w jednym głosowaniu. Jeżeli zgłoszono więcej niż jeden wniosek o odwołanie, to są one rozpatrywane łącznie, jednak poddanie ich pod głosowanie następuje oddzielnie, według kolejności zgłoszenia. W przypadku przyjęcia jednego z wniosków, pozostałe nie podlegają głosowaniu. Rozpatrzenie wniosku i poddanie go pod głosowanie następuje na najbliższym posiedzeniu Sejmu przypadającym po upływie 7 dni od dnia jego złożenia, nie później jednak niż w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku.

W dodanym nowym artykule 10b wprowadzono konstrukcję mającą przeciwdziałać paraliżowi prac Sejmu w wypadku wystąpienia sytuacji pozbawiającej Sejm jednoosobowego organu kierowniczego, jakim jest Marszałek. Ustalono, że w przypadku śmierci Marszałka Sejmu lub jego rezygnacji z pełnionej funkcji, obowiązki Marszałka

Sejmu wynikające z Regulaminu Sejmu, sprawuje najstarszy wiekiem Wicemarszałek Sejmu do wyboru nowego Marszałka Sejmu.

Na uwagę zasługuje instytucja **Marszałka Seniora**, funkcjonująca wyłącznie na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu i Senatu. Marszałkowie ci, powoływani są przez Prezydenta RP; sejmowy Marszałek – Senior powoływany jest spośród najstarszych wiekiem posłów, natomiast do pełnienia funkcji Marszałka – Seniora w Senacie, Prezydent powołuje najstarszego wiekiem senatora. Do ich zadań należy otwarcie pierwszego posiedzenia (pierwsze posiedzenie Sejmu zawsze otwiera Marszałek Senior, natomiast pierwsze posiedzenie Senatu otwiera Prezydent i jedynie w razie niemożności dokonania tej czynności przez głowę państwa, pierwsze posiedzenie Senatu otwiera Marszałek Senior), przeprowadzenie złożenia ślubowania poselskiego (senatorskiego) oraz wybór przy pomocy powołanych przez nich w tym celu sekretarzy (są to jedni spośród najmłodszych wiekiem posłów i senatorów) – Marszałków Sejmu i Senatu. Na tym w zasadzie kończy się rola Marszałków – Seniorów i jedynie absolutnie wyjątkowo, gdyby w trakcie kadencji Sejmu lub Senatu wygasły mandaty Marszałka i wszystkich wicemarszałków, to właśnie do Marszałka – Seniora należałoby przeprowadzenie nowych wyborów. Podobnie, gdyby pierwsze posiedzenie uległo z jakichś przyczyn przerwaniu przed dokonaniem wyboru Marszałka, to do wznowienia obrad uprawniony byłby Marszałek – Senior (P. Czarny, B. Naleziński).

W Polsce, począwszy od 1989 r. przestał obowiązywać zwyczaj konstytucyjny, w myśl którego Marszałkiem Sejmu zostawał przedstawiciel partii ludowej – ZSL (zwyczaj ten datował się od 1957 r.). Współczesna praktyka polityczna dowodzi, że marszałek wyłaniany jest w wyniku porozumień koalicyjnych i na ogół wywodzi się z jednego z najsilniejszych ugrupowań parlamentarnych.

Zróżnicowane kompetencje Sejmu i Senatu (wyraźna supremacja pierwszej izby) w sposób oczywisty rzutują również na pozycję obu marszałków dowodząc, że możliwości działania Marszałka Sejmu znacznie wykraczają poza izbę, której przewodniczy. Z art. 131 ust. 1 i 2 Konstytucji wynika, że jest on osobą, na której spoczywa **obowiązek tymczasowego zastępowania Prezydenta RP, gdy urząd ten nie jest obsadzony lub gdy Prezydent przejściowo nie może spr-**

wować urzędu (Marszałek Senatu przejmuje to uprawnienie jedynie w sytuacji, gdy Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta RP). Na podkreślenie zasługuje, że Konstytucja wyłącznie w gestii Marszałka Sejmu złożyła **prawo do występowania do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie stwierdzenia zaistnienia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta** – o ile ów sam nie będzie w stanie zawiadomić o tym Marszałka Sejmu (art. 131 ust. 1 zd. II). Innymi, konstytucyjnymi uprawnieniami Marszałka Sejmu są: **prawo do zarządzania wyborów prezydenckich** (art. 128 ust. 2), **wyrażanie opinii w sprawie przedterminowego skrócenia kadencji Sejmu** (opinię taką wyraża także Marszałek Senatu – art. 98 ust. 4), **prawo** (ma je także Marszałek Senatu) **do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności aktu normatywnego lub rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego** (art. 192), **prawo** (ma je tylko Marszałek Sejmu) **do wyrażenia Prezydentowi opinii w sprawie podpisania przez głowę państwa ustawy z pominięciem przepisów uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczne z Konstytucją** (art. 122 ust. 4), **prawo** (ma je również tylko Marszałek Sejmu) **do zarządzania referendum zatwierdzającego zmiany w rozdz. I, II lub XII Konstytucji** – na wniosek co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senatu lub Prezydenta (art. 235 ust. 6).

Do innych konstytucyjnych uprawnień Marszałka Sejmu (realizowanych także przez Marszałka Senatu) można zaliczyć prawo do występowania do Sejmu z wnioskami o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu tych posłów, którzy naruszyli ustawowy zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego lub nabyli taki majątek (art. 107), prawo żądania natychmiastowego zwolnienia zatrzymanego posła, który został ujęty na gorącym uczynku przestępstwa (art. 105 ust. 5); analogiczne prawo przysługuje – **lecz wyłącznie Marszałkowi Sejmu** – w odniesieniu do żądania zwolnienia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli lub Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 206 i 211).

Szereg uprawnień spoczywa na Marszałku Sejmu także na gruncie obowiązującego ustawodawstwa, np. ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147

z późn. zm.) – prawo do zgłaszania – obok grupy 35 posłów – kandydata na Rzecznika oraz nadawanie statutu Biura Rz.P.O.; ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izby Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82) – również prawo do zgłaszania kandydata na Prezesa NIK, powoływanie i odwoływanie na wniosek Prezesa NIK 3 wiceprezesów NIK, powoływanie i odwoływanie członków Kolegium NIK, wyrażanie zgody na powołanie przez Prezesa NIK dyrektora generalnego NIK; ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 925 z późn. zm.) – przyjmowanie wstępnego wniosku o postawienie Prezydenta w stan oskarżenia; ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy – (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.) – przyjmowanie od Sądu Najwyższego uchwały w sprawie rozstrzygnięcia o ważności wyborów głowy państwa, czy też np. stwierdzanie wygaśnięcia mandatu posła oraz wydawanie postanowień o wstąpieniu na jego miejsce kolejnego kandydata z tej samej listy; ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 507 z późn. zm.) – np. w wypadku uzasadnionych wątpliwości co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów obywateli popierających wnioski o przeprowadzenie referendum, Marszałek Sejmu zwraca się do PKW o stwierdzenie, czy jest złożona wymagana lista podpisów.

Konstytucja w art. 110 ust. 2 stanowi, że „**Marszałek Sejmu** (Senatu – J. B.) **przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz**”. Te wewnętrzne uprawnienia marszałków znajdują rozwinięcie w art. 10 ust. 1 regulaminu Sejmu oraz art. 8 ust.1 regulaminu Senatu. Zgodnie z ich brzmieniem **do Marszałka Sejmu** należy m.in.:

- 1) zwoływanie posiedzeń Sejmu,
- 2) przewodniczenie obradom Sejmu,
- 3) czuwanie nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów,
- 4) kierowanie pracami Prezydium Sejmu i przewodniczenie jego obradom,
- 5) zwoływanie Konwentu Seniorów i przewodniczenie jego obradom,

- 6) nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym oraz wnioskom organów państwa skierowanym do Sejmu – po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu,
- 7) nadawanie biegu dokumentom przedkładanym w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej,
- 8) prowadzenie spraw z zakresu stosunków z Senatem,
- 9) prowadzenie spraw z zakresu stosunków Sejmu z instytucjami oraz innymi organami Unii Europejskiej,
- 10) prowadzenie spraw z zakresu stosunków Sejmu z parlamentami innych krajów,
- 11) przedstawianie okresowych ocen wykonywania przez organy administracji państwowej obowiązków wobec Sejmu i jego organów oraz posłów,
- 12) udzielanie posłom niezbędnej pomocy w ich pracy w tym czuwanie nad wykonywaniem wobec posłów przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz inne jednostki organizacyjne obowiązków określonych w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora,
- 13) sprawowanie pieczy nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu,
- 14) nadawanie statutu Kancelarii Sejmu,
- 15) ustalanie projektu budżetu Kancelarii Sejmu oraz nadzorowanie wykonania budżetu,
- 16) powoływanie i odwoływanie Szefa Kancelarii Sejmu – po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich.

Po dokonanej 6 listopada 1997 r. nowelizacji regulaminu Senatu, pozycja Marszałka w zakresie jego obowiązków wiążących się z zapewnieniem sprawnego toku prac izby, nie różni się znacząco od pozycji Marszałka Sejmu (nowelizacja regulaminu Senatu z dnia 22 kwietnia 2004 r. – Mon. Pol. Nr 18, poz. 302, upoważniła Marszałka Senatu m.in. w prawo do prowadzenia spraw z zakresu stosunków z instytucjami oraz innymi organami Unii Europejskiej oraz nadawania biegu dokumentom przedkładanym w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii); regulamin Senatu podkreśla jednak jego rolę w zakresie sprawowania nadzoru nad pracami

komisji senackich i zlecania im rozpatrzenia określonych spraw oraz zobowiązuje go do ustalania planów prac Senatu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów (art. 8 ust. 1, pkt 4 i 10). Regulamin Sejmu to ostatnie zadanie powierza Prezydium Sejmu.

Wicemarszałkowie Sejmu i Senatu nie są organami izb; Konstytucja nie rezerwuje dla nich żadnych odrębnych kompetencji. Z treści regulaminu Sejmu wynika, że zastępują oni marszałka „w zakresie przez niego określonym”. Art. 11 regulaminu Senatu jest pod tym względem bardziej precyzyjny stanowiąc, że wicemarszałkowie Senatu: 1) przewodniczą w zastępstwie Marszałka obradom Senatu, 2) sprawują w zastępstwie Marszałka powierzone przez niego funkcje.

Wybór wicemarszałków „sejmowych” zarządza Marszałek Sejmu, a ich liczba powinna być wcześniej ustalona w uchwale Sejmu – projekt takiej uchwały może wnieść co najmniej 15 posłów (dotychczasowa praktyka parlamentarna dowodzi, że liczba wicemarszałków oscyluje w granicach od 3 do 5). Odwołanie wicemarszałka może nastąpić na wniosek złożony przez co najmniej 15 posłów, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

W Sejmie, stanowiska wicemarszałków powierzane są przedstawicielom liczących się ugrupowań parlamentarnych, z tym iż utrwalił się pozytywny zwyczaj parlamentarny, aby uwzględniać w gronie wicemarszałków przedstawicieli opozycji.

W odróżnieniu od rozwiązań funkcjonujących w Sejmie, regulamin Senatu ustalał „sztywną” liczbę wicemarszałków na trzech, co w praktyce mogło nie zezwalać na elastyczne dostosowywanie tej liczby do warunków politycznego układu sił w tej izbie (L. Garlicki). Sytuacja taka wystąpiła właśnie na początku VI kadencji Senatu i zaowocowała podjęciem przez tę Izbę uchwały z dnia 27 października 2005 r. w sprawie zmiany regulaminu Senatu (Mon. Pol. Nr 65, poz. 894). Z tym dniem ustalono, że **Senat dokonuje wyboru nie więcej niż czterech wicemarszałków**, spośród kandydatów zgłoszonych przez co najmniej 10 senatorów w głosowaniu tajnym, podejmując uchwałę bezwzględną większością głosów. Do odwołania wicemarszałka stosuje się przepisy regulujące tryb odwołania Marszałka Sena-

tu (na wniosek 34 senatorów, w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów ustawowej liczby senatorów).

8.2. Prezydium izb

Geneza instytucji Prezydium Sejmu sięga w Polsce okresu Sejmu Ustawodawczego z 1919 r.; w jego skład wchodził wówczas: Marszałek Sejmu, wicemarszałkowie i sekretarze. Z kolei, instytucja ta nie występowała w Sejmie Ustawodawczym w latach 1947–1952. O okresie PRL Prezydium Sejmu zostało przywrócone w regulaminie izby z 1957 r. Począwszy od uchwalenia Małej Konstytucji z 1992 r. znacznie podniesiona została jego ranga poprzez fakt konstytucjonalizacji tego organu oraz uznania go za główny organ kierowniczy prac Sejmu.

Jak już wyżej wskazano, Konstytucja z 1997 r. nie zawiera w swej treści przepisów związanych z pozycją prezydiów izb, co w praktyce spowodowało, iż spadły one do instytucji rangi regulaminowej. Co więcej, uszczuplenie ich kompetencji usytuowało je w pozycji o wiele słabszej od tej, która przysługuje marszałkom izb. Tym niemniej, organy te nadal mogą być sytuowane w pionie organów kierowniczych izb pomimo, iż w ich gestii pozostawione zostały znacznie mniejsze kompetencje o charakterze opiniotwórczym oraz związane z organizowaniem prac izb.

W myśl rozstrzygnięć regulaminowych, **w skład prezydiów izb wchodzi: marszałek i wicemarszałkowie**. W posiedzeniach prezydiów biorą również udział z głosem doradczym Szefowie Kancelarii Sejmu i Senatu oraz osoby zaproszone przez marszałków.

Określone przez znowelizowane regulaminy izb kompetencje prezydiów dają się ująć w trzy grupy:

- a) **kompetencje związane z tokiem prac izb** – prawo do ustalania planów pracy izb, po zasięgnięciu opinii Konwentów Seniorów, ustalanie tzw. tygodni posiedzeń z wyprzedzeniem co najmniej trzymiesięcznym (dotyczy to wyłącznie uprawnień Prezydium Sejmu), dokonywanie wykładni regulaminów po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich lub Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich, opiniowanie spraw wniesionych przez marszałków (np. w sprawie zwrócenia Radzie Ministrów przez Marszałka Sejmu pil-

nego projektu ustawy w celu uzupełnienia (art. 71 ust. 2 regulaminu Sejmu);

- b) **kompetencje wobec komisji izb** – organizowanie współpracy między komisjami i koordynowanie ich działania, możliwość zlecania im rozpatrzenia określonych spraw, ustalanie zasad przeprowadzania kontroli przez komisje sejmowe, wyrażanie zgody lub opinii na powołanie podkomisji stałej (art. 165 regulaminu Sejmu i art. 64 regulaminu Senatu);
- c) **kompetencje w stosunku do posłów (senatorów)** – prawo do ustalania zasad organizowania doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i Senatu oraz jego organów, powoływania doradców oraz korzystania z opinii i ekspertyz, kierowania do rozpatrzenia przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich oraz Komisję Regulaminową, Etyki i Spraw Senatorskich spraw posłów (senatorów), w stosunku do których przedstawiono zarzut, że nie wykonują obowiązków poselskich (senatorskich), jak również posłów (senatorów), którzy zachowują się w sposób nie odpowiadający godności posła (senatora).

Określone kompetencje przysługują Prezydium Sejmu także na gruncie obowiązującego ustawodawstwa zwykłego. Szczególnie duża grupa uprawnień przysługuje prezydiom izb na gruncie ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (m.in. sprawy nagród, kosztów działalności biur poselskich (senatorskich), rozwiązania stosunku pracy z parlamentarzystami, wypłaty diet itd.).

Porządek dzienny i terminy posiedzeń prezydiów izb ustalają marszałkowie. Prezydium podejmuje uchwały zwykłą większością głosów; w przypadku równej liczby głosów decyduje głos marszałków.

8.3. Konwenty Seniorów

Konwent Seniorów jako pozakonstytucyjna instytucja polskiego prawa parlamentarnego, początek swój datuje – podobnie jak prezydium Sejmu – od okresu Sejmu Ustawodawczego 1919 r. M. Pietrzak przypomina, że szczególnie doniosłą rolę (jako organ doradczy Prezydium Sejmu) pełnił do 1930 r. Nieformalnie działał także w okresie

Sejmu Ustawodawczego (1947–1952), by zniknąć z areny parlamentarnej aż do 1957 roku.

Według art. 14 regulaminu Sejmu „**Konwent Seniorów jest organem zapewniającym współdziałanie klubów w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Sejmu**”. W zasadzie w sposób identyczny określa pozycję Konwentu Seniorów regulamin Senatu, z tym tylko uzupełnieniem, iż zadaniem tego organu ma być również **zapewnienie współdziałania kół senackich**.

W skład Konwentu Seniorów w Sejmie wchodzi: Marszałek i wicemarszałkowie (czyli członkowie Prezydium Sejmu) oraz przewodniczący lub wiceprzewodniczący klubów oraz przedstawiciele porozumień poselskich (jak już wcześniej wspomniano, kluby lub koła poselskie mogą na zasadzie wzajemnych porozumień ustanawiać wspólną reprezentację w Konwencie Seniorów), a także klubów parlamentarnych, jeżeli reprezentują co najmniej 15 posłów oraz kół parlamentarnych reprezentujących w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu osobną listę wyborczą. W skład Konwentu Seniorów w Senacie wchodzi również członkowie Prezydium Senatu oraz senatorowie – przedstawiciele (czyli nie muszą to być przewodniczący lub wiceprzewodniczący) klubów senackich oraz przedstawiciele porozumień (w Senacie VI kadencji w skład Konwentu Seniorów wchodził przewodniczący Porozumienia Ludowo-Narodowego, które zostało ustanowione dla wspólnej reprezentacji w Konwencie Ligi Polskich Rodzin, PSL i Samoobrony RP), a także klubów parlamentarnych jeżeli skupiają co najmniej 7 senatorów.

Zakres zadań przyznanych konwentom przez regulaminy izb wskazuje, że są to organy pomocnicze izb o charakterze **opiniotawczo-doradczym**. Ich funkcjonowanie ma służyć w pierwszym rzędzie wzajemnemu porozumiewaniu się frakcji parlamentarnych istniejących w izbach, udzielaniu organizacyjno-politycznej pomocy organom wewnętrznego kierownictwa oraz usuwaniu możliwości zaistnienia konfliktów w toku obrad plenarnych (B. Naleziński). W literaturze podkreśla się, że bez tych organów – występujących niejako w roli mediatorów – funkcjonowanie izb byłoby niezmiernie utrudnione (M. Chmaj).

Regulamin Sejmu w art. 16 ust. 1 do zadań realizowanych przez Konwent Seniorów zalicza **opiniowanie** w szczególności:

- a) projektów planów prac Sejmu,
- b) projektów porządku dziennego poszczególnych posiedzeń Sejmu i terminów ich odbywania,
- c) wniosków co do trybu dyskusji nad poszczególnymi punktami porządku dziennego posiedzeń Sejmu,
- d) wniosków co do wyboru przez Sejm jego organów,
- e) zadań i przebiegu pracy Kancelarii Sejmu,
- f) innych spraw przekazanych przez Marszałka lub Prezydium Sejmu.

Regulamin Senatu również upoważnia Konwent Seniorów do opiniowania projektów porządku obrad Senatu, opiniowania planu pracy, oraz wypowiedzanie się w sprawie terminów posiedzeń Senatu; ponadto, organ ten ma prawo wskazywania potrzebnych inicjatyw ustawodawczych, rozpatrywania oraz przedstawiania wniosków w sprawie sposobu prowadzenia dyskusji lub obrad Senatu oraz rozpatrywania innych spraw przedstawionych przez Marszałka Senatu, Prezydium Senatu lub przedstawicieli klubów parlamentarnych i porozumień senackich (art. 16 ust. 3 regulaminu Senatu).

Posiedzenia Konwentu Seniorów zwoływane są przez marszałków z ich własnej inicjatywy, z inicjatywy prezydów lub na wniosek jednego z klubów reprezentowanego w tym organie bądź grupy (w Sejmie) 15 posłów albo (w Senacie) jednego z porozumień senackich.

8.4. Komisje parlamentarne

W Polsce, komisje sejmowe powoływane były sporadycznie już w XVI w., zaś od wieku XVII upowszechnił się zwyczaj ich regularnego funkcjonowania. Członków komisji wyznaczał marszałek (spośród posłów) oraz król (z grona senatorów). W okresie Sejmu Wielkiego w 1791 r. działało 5 stałych komisji do kontroli Straży Praw oraz Komisji Wielkich (rządowych).

Skład liczbowy komisji – poczynając od 1919 r., do czasów współczesnych – ulegał systematycznym zmianom, zmierzając ku znacznemu ich zwiększeniu. Np. w okresie międzywojennym liczba

komisji sejmowych ewoluowała od 5 (w 1919 r.) do 22 (w 1921 r.) i 13 (w 1935 r.); na początku funkcjonowania Sejmu Ustawodawczego wynosiła 17, by w 1952 r. osiągnąć liczbę 7. Rekordowa liczba komisji (28) funkcjonowała w Sejmie III (1997–2001) i V (2005–2007) kadencji. Aktualnie, w Sejmie VII kadencji działa 26 komisji stałych, a w Senacie VIII kadencji 15 komisji.

W myśl art. 17 regulaminu Sejmu, komisje sejmowe są organami powołanymi do **rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot obrad Sejmu** (czyli, każda ze spraw stanowiących przedmiot obrad Sejmu, z której specyfiki wynika, że powinna być przygotowana lub wstępnie rozpatrzona, musi być – przed plenarnym posiedzeniem – skierowana do odpowiedniej komisji), **wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu**, a także są organami kontroli sejmowej, w zakresie określonym Konstytucją i ustawami.

To ostatnie zadanie (sprawowanie kontroli) nie jest znane komisjom senackim, co wynika z faktu, że **Konstytucja nie przyznaje Senatowi uprawnień kontrolnych wobec rządu**. Według art. 12 regulaminu Senatu, **komisje senackie są organami powoływanymi do rozważania i opracowywania spraw z własnej inicjatywy oraz przekazanych im przez Senat, Marszałka Senatu lub Prezydium Senatu, rozpatrywania i przedstawiania Senatowi sprawozdań dotyczących ustaw uchwalonych przez Sejm oraz zajmowania stanowiska co do prawidłowości wprowadzania w życie i sposobu wykonywania ustaw**. Nowelizacja regulaminu Senatu z 30 października 1996 r. (Mon. Pol. Nr 67, poz. 630) upoważniła komisje w prawo do żądania, lecz wyłącznie w sprawach będących przedmiotem ich zakresu działania, informacji, wyjaśnień i opinii od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych, organizacji społecznych, zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, spółek prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych. Komisje mogą również żądać od wyżej wymienionych podmiotów, przekazywania materiałów oraz czynnego udziału w posiedzeniach.

Jak już wcześniej wspomniano, Konstytucja RP stanowi, że w Sejmie powoływane są **komisje stałe**; mogą być również powoływane

komisje nadzwyczajne oraz **komisja śledcza** (tej ostatniej komisji nie może powoływać Senat, gdyż do organu tego nie odnosi się treść art. 111 Ustawy Zasadniczej).

Komisje stałe są tymi wewnętrznymi organami izb, których powoływanie jest obowiązkowe; funkcjonują one przez cały czas trwania kadencji izb. Art. 18 ust. 1 regulaminu Sejmu wymienia aktualnie 26 takich komisji, a art. 15 ust. 1 regulaminu Senatu – 16. Ze względu na kryterium zakresu kompetencji realizowanych przez te komisje, podzielić je można na **resortowe** (tzw. problemowe) oraz **wiodące**. Zakres właściwości komisji resortowych pokrywa się na ogół z obszarem zainteresowania jednego lub kilku działów administracji (np. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Komisja Skarbu Państwa, Komisja Finansów Publicznych, Komisja Obrony Narodowej, Komisja Spraw Zagranicznych, Komisja Zdrowia, Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka). Z kolei, komisje wiodące nie mieszczą się w schemacie administracji centralnej, a ich zakres działania związany jest z realizowanymi przez izby kompetencjami (np. w Sejmie – Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, Komisja Etyki Poselskiej, Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, Komisja Ustawodawcza). Ta ostatnia komisja (tj. ustawodawcza) została zlikwidowana w Sejmie w 1997 r.; przywróciła ją nowelizacja regulaminu z dnia 19 października 2001 r. (Mon. Pol. Nr 37, poz. 586). Wiodącą rolę w zakresie realizowanych przez Sejm kompetencji budżetowych odgrywa także Komisja Finansów Publicznych (pomimo, że ma swój odpowiednik w postaci Ministra Finansów).

Szczególne znaczenie wśród stałych komisji sejmowych przypada, utworzonej w wyniku nowelizacji regulaminu Sejmu z dnia 20 lutego 2004 r. (Mon. Pol. Nr 12, poz. 182 z późn. zm.) **Komisji do Spraw Unii Europejskiej**. Należą do niej sprawy związane z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, w szczególności zajmowanie stanowisk i wyrażanie opinii na temat projektów aktów prawnych Unii Europejskiej, projektów umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska, Wspólnoty Europejskie lub ich państwa członkowskie, oraz planów pracy Rady Unii Europejskiej,

rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej, formułowanie zaleceń dla Rady Ministrów dotyczących stanowiska, jakie Rada Ministrów ma zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej, rozpatrywanie informacji i innych dokumentów przedkładanych przez Radę Ministrów, a także opiniowanie kandydatur na stanowiska w organach Unii Europejskiej.

Do komisji tej Marszałek Sejmu kieruje niezwłocznie po otrzymaniu, m.in.: a) informacje Rady Ministrów o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej, b) dokumenty Unii Europejskiej podlegające konsultacjom z państwami członkowskimi oraz ich oceny sformułowane przez właściwe instytucje lub inne organy Unii Europejskiej, c) plany pracy Rady, roczne plany legislacyjne Komisji Europejskiej oraz oceny rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej sporządzone przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej, d) projekty aktów prawnych Unii Europejskiej, e) informacje Rady Ministrów o przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej oraz o stanowiskach RP zajmowanych w trakcie tych procedur, f) informacje Rady Ministrów o stanowisku RP, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej, wraz z uzasadnieniem stanowiska RP, a także oceną skutków prawnych aktu prawnego dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Rzeczypospolitej Polskiej, g) projekty umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska lub Europejska Wspólnota Energii Atomowej, h) projekty decyzji przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, i) akty Unii Europejskiej mające znaczenie dla wykładni lub stosowania prawa Unii Europejskiej, j) propozycje kandydatur na stanowiska członka Komisji Europejskiej, członka Trybunału Obrachunkowego, sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości UE, członka komitetu Ekonomiczno-Społecznego, członka Komitetu Regionów, dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym oraz stałego przedstawiciela RP przy Unii Europejskiej, k) propozycje zmian Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, l) informacje o wnioskach o członkostwo

w Unii Europejskiej, 1) sprawozdania roczne Trybunału Obrachunkowego.

W Senacie, analogiczną rolę odgrywa utworzona 22 kwietnia 2004 r. **Komisja Spraw Unii Europejskiej**. Do Komisji tej (zgodnie z uchwałą Senatu z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu – Mon. Pol. Nr 84, poz. 1201) należy w szczególności zajmowanie stanowisk i wyrażanie opinii na temat projektów aktów prawnych Unii Europejskiej, stanowisk Rady Ministrów zajmowanych w trakcie przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej, stanowisk, jakie Rada Ministrów ma zająć podczas rozpatrywania projektów aktów prawnych w Radzie Unii Europejskiej.

W Senacie, wśród komisji resortowych przykładowo wymienić można: Komisję Gospodarki Narodowej, Komisję Nauki, Edukacji i Sportu, Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Komisję Spraw Zagranicznych. Komisjami wiodącymi są: Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich oraz Komisja Ustawodawcza (ta ostatnia komisja do nowelizacji regulaminu Senatu z dnia 9 listopada 2005 r. nosiła nazwę: Komisja Ustawodawstwa i Praworządności).

Komisje nadzwyczajne tym się głównie różnią od komisji stałych, że powoływane są *ad hoc* dla rozpatrzenia określonego zagadnienia („do realizacji określonych zadań” – jak stwierdza art. 13 ust. 1 reg. Senatu) i kończą swoją działalność z chwilą zakończenia swej misji, czyli złożenia Sejmowi lub Senatowi sprawozdania; celem ich tworzenia jest zatem rozstrzygnięcie określonej doraźnej kwestii. Art. 19 ust. 1 regulaminu Sejmu stanowi, że Sejm powołując komisje nadzwyczajne określa cel, zasady i tryb ich działania. W praktyce, komisje takie najczęściej powoływane są do rozpatrzenia szczególnie ważnych lub pilnych projektów ustawodawczych (np. powoływane były do rozpatrzenia projektu „Małej Konstytucji”, ordynacji wyborczych do Sejmu, czy „ustawy lustracyjnej”). Podkreślenia wymaga, że **regulamin Sejmu wprowadza możliwość powoływania komisji nadzwyczajnych zarówno do rozpatrywania projektów kodeksów jak i wprowadzania w nich zmian** (art. 90 ust. 1). W Sejmie I i II kadencji powoływane były komisje nadzwyczajne do rozpatrzenia „określonej sprawy” (taki charakter miała Komisja Nadzwyczajna do zbadania skutków stanu wojennego) oraz komisje o charakterze śledczym (np.

Komisja Nadzwyczajna do zbadania wykonania uchwały Sejmu RP z dnia 14 lutego 1992 r. w sprawie przeciwdziałania patologicznym zjawiskom niegospodarności, nadużyć i korupcji w gospodarce, Komisja Nadzwyczajna do zbadania zasadności zarzutów NIK w stosunku do niektórych byłych ministrów współpracy gospodarczej z zagranicą).

W Sejmie VI kadencji powołano m.in. Komisję Nadzwyczajną do spraw zmian w kodyfikacjach (funkcjonuje również w Sejmie VII kadencji), Komisję do rozpatrzenia poselskich projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP, Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy – Kodeks wyborczy, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o partiach politycznych, ustawy o wyborze Prezydenta RP, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP oraz niektórych innych ustaw.

Na gruncie art. 111 Konstytucji kwalifikowaną postać komisji nadzwyczajnej, stanowi **komisja śledcza**. Wyżej wskazano już, że komisja taka może być powoływana wyłącznie w Sejmie, do zbadania określonej sprawy (czyli do jej wyjaśnienia) – nie chodzi tu zatem o udział w pracach ustawodawczych. Obowiązek określenia trybu działania takiej komisji spoczywa na ustawie, co wskazuje na odmienny charakter tej komisji na gruncie obowiązywania Konstytucji z 1997 r. w porównaniu z pozycją komisji powoływanych „dla zbadania określonej sprawy”, funkcjonującymi na podstawie Ustawy zasadniczej z 1952 r. Rzecz bowiem w tym – co podkreśla M. Chmaj – że uprzednio, komisje te mogły być powoływane jedynie w ramach kompetencji wykonywanych przez Sejm i nie mogły poza nie wykroczyć. Obecnie, ich działalność może wpływać na zakres praw i obowiązków obywateli oraz dotyczyć działalności organów państwa, w stosunku do których Sejmowi nie przysługują uprawnienia kontrolne.

Biorą pod uwagę fakt, że w zdecydowanej większości państw Unii Europejskiej działają komisje śledcze (odrębne organy tego typu nie występują tylko w Finlandii i Szwecji) interesującym będzie ukazanie podstawowych założeń dotyczących ich pozycji, uję-

tych w ustawie z dnia 21 stycznia 1999 r. – o sejmowej komisji śledczej (tekst jednolity Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1218).

W myśl regulacji zawartych w tej ustawie:

- komisję śledczą powołuje Sejm w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością głosów, a w jej skład może wchodzić do 11 członków; struktura osobowa komisji powinna odzwierciedlać reprezentację działających w Sejmie klubów i kół poselskich, mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, odpowiednio do jej liczebności. Uchwała Sejmu o powołaniu komisji określa zakres jej działania; może również określać szczegółowe zasady działania komisji oraz termin złożenia przez nią sprawozdania. Z projektem uchwały w sprawie powołania komisji śledczej może wystąpić Prezydium Sejmu lub co najmniej 46 posłów;
- ustawa wprowadziła zasadę *incompatibilitas* mandatu poselskiego z członkostwem w komisji, o ile sprawa badana przez komisję dotyczy posła bezpośrednio, jeżeli brał lub bierze udział w jakiegokolwiek roli procesowej w sprawie przed organem władzy publicznej, oraz jeżeli istnieje inna okoliczność, która mogłaby wywołać uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności w danej sprawie. Wyłączenie może nastąpić na wniosek posła lub osoby wezwanej przez komisję w celu złożenia zeznań; w głosowaniu nie bierze udziału członek komisji, którego wyłączenia głosowanie dotyczy;
- prowadzenie przez inny organ władzy publicznej postępowania w sprawie (badanej przez komisję) lub jego prawomocne zakończenie, nie wyłącza możliwości prowadzenia postępowania przed komisją, z tym tylko zastrzeżeniem, że przedmiotem działania komisji nie może być ocena zgodności z prawem orzeczeń sądowych. Komisja – za zgodą Marszałka Sejmu – może zawiesić swoją działalność do czasu zakończenia określonego etapu lub postępowania toczącego się przed innym organem władzy publicznej. Zawieszenie to może nastąpić w szczególności wtedy, gdy istnieje uzasadnione przypuszczenie, że materiał zebrany przed innym organem władzy publicznej lub podjęte przez ten organ rozstrzygnięcie mogłoby być przydatne

- do wszechstronnego zbadania sprawy przez komisję. Na podkreślenie zasługuje fakt, że komisja śledcza nie jest związana podczas badania określonej sprawy – wynikami postępowania, opiniami lub wnioskami innych komisji sejmowych;
- komisji przysługuje prawo wzywania osób celem złożenia przez nich zeznań; osoby wezwane mają obowiązek stawienia się przed komisją osobiście lub za pośrednictwem ustanowionego pełnomocnika, którym może być adwokat lub radca prawny (w sprawach tych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego). Na nie usprawiedliwioną absencję osoby wezwanej lub odmowę złożenia zeznań lub przyrzeczenia, komisji przysługuje prawo zwrócenia się do Sądu Okręgowego w Warszawie z wnioskiem o zastosowanie kary porządkowej. Organy władzy publicznej oraz organy innych osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, na żądanie komisji, składają pisemne wyjaśnienia lub przedstawiają dokumenty będące w ich dyspozycji albo akta każdej sprawy przez nie prowadzonej;
 - komisji śledczej przysługuje prawo zwrócenia się do Prokuratora Generalnego o przeprowadzenie określonych czynności; w czynnościach tych może brać udział przewodniczący lub upoważniony przez niego członek komisji. Czynności te (podobnie jak i zeznania osób wezwanych przed komisję oraz pisemne wyjaśnienia przedkładane przez osoby prawne i jednostki organizacyjne) przeprowadzane są z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej;
 - jeżeli komisja w toku postępowania uzna, że dokonane przez nią ustalenia uzasadniają postawienie Prezesowi NIK, Prezesowi NBP, Naczelnemu Dowódcy Sił Zbrojnych, osobom, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem lub członkom KRRiTV zarzutu popełnienia przez nich w sposób zawiniony, w zakresie swojego urzędowania lub w związku z zajmowanym stanowiskiem, czynu naruszającego Konstytucję lub ustawę, występuje z wstępnym wnioskiem o ich pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. O wniosku takim komisja śledcza posta-

nawia większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy jej członków;

- po zakończeniu swojej działalności (czyli po zbadaniu określonej sprawy) komisja przekazuje Marszałkowi Sejmu sprawozdanie ze swojej działalności; sprawozdanie to jest drukowane i doręczane posłom. O ile komisja nie zdąży zakończyć swojej działalności przed końcem kadencji, postępowanie przez nią prowadzone ulega zamknięciu z dniem zakończenia kadencji. Jeżeli jednak komisja przekazała Marszałkowi sprawozdanie, a Sejm nie rozpatrzył go do końca kadencji, to może ono zostać rozpatrzone przez Sejm następnej kadencji.

Przypomnieć można, że Sejmie IV kadencji funkcjonowały trzy komisje śledcze:

- Komisja do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas nowelizacji ustawy i radiofonii i telewizji,
- Komisja do zbadania zarzutów nieprawidłowości w nadzorze Ministerstwa Skarbu nad przedstawicielami Skarbu Państwa w spółce PKN Orlen S.A. oraz zarzutu wykorzystania służb specjalnych (d.UOP) do nielegalnych nacisków na organa wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania postanowień służących do wywierania presji na członków Zarządu PKN Orlen S.A.,
- Komisja do zbadania prawidłowości prywatyzacji Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Spółka Akcyjna.

W Sejmie V kadencji powołano Komisję Śledczą do zbadania nieprawidłowości w działaniach organów Państwa w procesie przekształceń niektórych banków, a w Sejmie VI kadencji Komisję Śledczą do Zbadania okoliczności tragicznej śmierci byłej posłanki Barbary Blidy oraz (w skrócie) Komisję Śledczą do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu na funkcjonariuszy służb specjalnych, a także Komisję Śledczą do zbadania prawidłowości działań organów administracji rządowej w sprawie postępowań karnych związanych z uprowadzeniem i zabójstwem Krzysztofa Olewnika.

Interesującą kwestię na gruncie polskiego prawa parlamentarnego stanowi również **ustalanie składów osobowych** komisji poszczególnych izb. W przedmiocie tym wskazać należy, że składy osobowe komisji sejmowych są wybierane przez Sejm w drodze uchwały, na wniosek Prezydium Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. Wyjątkiem w tym zakresie jest ustalanie składów **Komisji do Spraw Służb Specjalnych, Komisji Etyki Poselskiej** oraz **Komisji do Spraw Unii Europejskiej**. W skład tej pierwszej komisji wchodzi bowiem nie więcej niż 9 posłów, a ostateczny jej skład liczbowy ustala Sejm na wniosek Prezydium; zgłoszenia kandydatów na członków komisji dokonują przewodniczący klubów poselskich lub grupy co najmniej 35 posłów (art. 137 ust. 1–3 regulaminu Sejmu). W skład **Komisji Etyki Poselskiej** wchodzi z kolei posłowie reprezentujący wszystkie kluby poselskie po jednym członku z każdego klubu, a kandydatów zgłaszają przewodniczący klubów spośród osób o nieposzlakowanej opinii i wysokim autorytecie moralnym (art. 143 ust. 1–3). Skład **Komisji do Spraw Unii Europejskiej** powinien odzwierciedlać proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów i porozumień liczących co najmniej 15 posłów. Prezydium Sejmu ustala liczbę członków klubu wchodzących w skład tej komisji według następujących zasad: a) obliczając współczynnik jako iloraz liczby członków klubu i liczby 460, z dokładnością do trzeciego miejsca po przecinku, b) mnożąc współczynnik przez liczbę 46, z dokładnością do pierwszego miejsca po przecinku, c) zaokrąglając iloczyn do liczby całkowitej (art. 148 a ust. 2 i 3).

W aktualnej, VII kadencji Sejmu, liczba miejsc przysługująca klubom w Komisji do Spraw Unii Europejskiej jest następująca: PO – 21, PiS – 13, RP – 4, PSL – 3, SLD – 2, SP – 2.

Pierwsze posiedzenia komisji sejmowych zwołuje i prowadzi Marszałek Sejmu; na posiedzeniu tym komisja wybiera ze swego grona **prezydium komisji** w składzie: przewodniczący oraz zastępcy przewodniczącego. W praktyce, składy osobowe komisji sejmowych ustalane są zgodnie z obowiązującym w tym przedmiocie konwenansem konstytucyjnym w oparciu o klucz partyjny, umożliwiający reprezentację w komisji również przedstawicielom opozycji parlamentarnej (nierzadko pełnią oni funkcje przewodniczących części komisji).

W VII kadencji Sejmu liczba miejsc przysługująca klubom w trzech kategoriach komisji wynosi np.: dla PO – 18 w komisjach dużych, 12 w komisjach średnich, 8 w komisjach małych; dla PiS – 12 w komisjach dużych, 8 w komisjach średnich, 5 w komisjach małych; dla SLD – 2 w komisjach dużych, 2 w komisjach średnich, 1 w komisjach małych. O liczebności prezydium komisji (a konkretnie o liczbie zastępców przewodniczącego komisji) decyduje fakt, czy mamy do czynienia z komisjami „dużymi” (tych jest w Sejmie 9 i liczą około 40 posłów – np. Komisja Finansów Publicznych, Komisja Gospodarki, Komisja Infrastruktury), „średnimi” (8 i liczą około 30 posłów – np. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Komisja Spraw Zagranicznych, Komisja Ustawodawcza, Komisja Kultury i Środków Przekazu) czy „małymi” (6 i liczą około 20 posłów – np. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, Komisja do Spraw Łączności z Polakami za Granicą, Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich). Dla komisji „dużych” liczba zastępców przewodniczącego ustalona została na 4, a dla pozostałych komisji („średnich” i „małych”) na 3.

Według odrębnych zasad dokonuje się wyboru składu prezydium Komisji do Spraw Służb Specjalnych (na pierwszym posiedzeniu komisja wybiera ze swego grona przewodniczącego i **do dwóch zastępców**) oraz Komisji Etyki Poselskiej (pracami komisji kieruje przewodniczący, a w czasie jego nieobecności zastępca przewodniczącego; **funkcję przewodniczącego komisji i jego zastępcy pełnią kolejno, po 3 miesiące, członkowie komisji**). W przypadku Komisji do Spraw Unii Europejskiej interesującym jest fakt, że w przypadku powołania komisji w nowym składzie osobowym, członkowie prezydium komisji, którzy zostali wybrani ponownie do składu komisji, zachowują swoje funkcje.

W odróżnieniu od rozwiązań funkcjonujących w Sejmie, Senat sam dokonuje wyboru nie tylko członków komisji, lecz także ich przewodniczących. Na pierwszym posiedzeniu komisji – również zwoływanym i prowadzonym przez Marszałka – komisja wybiera ze swego składu jedynie **kandydata na przewodniczącego**. Projekty uchwał w sprawie powołania i odwołania przewodniczącego komisji, Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich przygotowuje

i przedstawia Senatowi na wniosek odpowiedniej komisji, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów (art. 14 ust. 2 regulaminu ustalony nowelizacją z dnia 4 października 2002 r. – Mon. Pol. Nr 47, poz. 690). Ze składu komisji wybierany jest natomiast zastępca przewodniczącego; nowelizacja regulaminu Senatu z 24 października 2001 r. umożliwia komisjom wybór więcej niż jednego zastępcy przewodniczącego, z tym, iż wymaga to zgody Prezydium Senatu (art. 58 ust. 3). Przepisy regulaminowe dopuszczają również zwoływanie – z inicjatywy Marszałka Senatu, Prezydium, a także na wniosek co najmniej czterech przewodniczących komisji – **posiedzeń przewodniczących komisji Senatu**. Gremium to ma służyć koordynacji współpracy między komisjami, wskazywaniu potrzebnych inicjatyw ustawodawczych oraz rozpatrywaniu innych spraw przedstawionych przez Marszałka, Prezydium Senatu lub przewodniczących komisji (art. 13 ust. 3–4).

Nowelizacja regulaminu Senatu z dnia 6 listopada 1997 r., wprowadziła art. 20 ust. 2, w myśl którego „senator pełniący funkcję ministra albo sekretarza stanu nie może być członkiem komisji senackiej, której przedmiotowy zakres działania pokrywa się z zakresem działu administracji rządowej, w którym senator zajmuje jedno z wymienionych stanowisk”. Z brzmienia cytowanego przepisu *explicite* wynika, że pełnienie przez senatora funkcji ministra lub sekretarza stanu nie stanowi przeszkody do zasiadania w składzie innych komisji senackich. Jest to niemożliwe w odniesieniu do posłów (Sejm realizuje wszak funkcję kontrolną w stosunku do Rady Ministrów) którzy – pełniąc funkcję członka Rady Ministrów lub sekretarza stanu – w ogóle nie mogą być członkami komisji sejmowych. Ich członkostwo w komisji wygasa z dniem powołania w skład Rady Ministrów lub powierzenia funkcji sekretarza stanu (art. 7 ust. 3 regulaminu Sejmu). Jedynym odstępstwem od tej zasady, wprowadzonym nowelizacją regulaminu Sejmu z dnia 16 grudnia 2010 r. jest możliwość bycia członkiem Komisji Nadzwyczajnej ds. rozpatrzenia ustawy o zmianie Konstytucji.

W izbach funkcjonują również wybrani przez Sejm i Senat **sekretarze**; w Sejmie jest ich 20 (kandydatów na sekretarzy zgłasza Prezydium Sejmu, a ich wybór odbywa się łącznie, chyba że Sejm postanowi inaczej), a w Senacie od 6 do 8. Nie stanowią oni organów izb, gdyż nie przysługują im odrębne kompetencje. Wykonują **zadania**

pomocnicze, polegające np. na prowadzeniu listy mówców i protokołów posiedzeń, dokonywaniu obliczeń wyników głosowania, przyjmowaniu wystąpień posłów składanych na piśmie oraz wykonywaniu innych czynności zleconych przez marszałków.

9. Funkcje parlamentu

O pozycji ustrojowej parlamentu przesądzają wypełniane przezeń funkcje. Tradycyjna klasyfikacja funkcji parlamentu wyodrębnia **funkcję ustawodawczą i kontrolną**, co znajduje odzwierciedlenie w treści art. 95 Konstytucji RP. Zaznaczenia jednak wymaga, że Ustawa zasadnicza różnicuje pozycję obu izb w przedmiocie ich realizacji, gdyż o ile funkcję ustawodawczą przyznaje zarówno Sejmowi jak i Senatowi, to już funkcję kontrolną umieszcza wyłącznie w gestii Sejmu. Wykaz konstytucyjnych funkcji realizowanych przez parlament nie wyczerpuje pełnego ich katalogu; doktryna wyodrębnia bowiem także **funkcję ustrojodawczą** (przez część konstytucjonalistów określaną funkcją ustawodawczą *sensu largo*), **funkcję kreacyjną** oraz **funkcję współuczestniczenia w określaniu polityki państwa** (wyodrębnienie tej ostatniej jest wątpliwe w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – na co wskażę w dalszej części pracy). Różnorodność klasyfikacji funkcji parlamentu zależna jest od rodzajów stosowanych kryteriów, stąd też w praktyce, w literaturze spotykamy się z wymienianiem od 2 do 5 funkcji realizowanych przez parlament.

9.1. Funkcja ustrojodawcza

Funkcja ustrojodawcza parlamentu może być realizowana w różnych formach; może dotyczyć **uchwalenia nowej konstytucji**, dokonywania **rewizji konstytucji** (czyli zmiany zasad naczelnych obowiązującej ustawy zasadniczej) lub wprowadzania **nowelizacji** (zmiany postanowień konstytucji bez naruszania istoty ustroju).

Podkreślić należy, że ukazane wyżej rozumienie funkcji ustrojodawczej nie zawsze znajduje akceptację doktryny; np. C. Schmitt (*Verfassungslehre*, Berlin 1928) uważał, że dokonywanie zmiany lub

modyfikacji w postanowieniach konstytucyjnych nie może być traktowane jako realizacja władzy ustrojodawczej. Także i obecnie, część konstytucjonalistów (np. P. Sarnecki, B. Banaszak, L. Garlicki) wyróżnia – wzorem doktryny francuskiej – funkcję ustrojodawczą w ramach szeroko rozumianej funkcji ustawodawczej. Jednakże, biorąc pod uwagę fakt, że realizacja funkcji ustrojodawczej obejmuje określanie zasad ustroju polityczno-gospodarczego, organizacji aparatu państwowego oraz możliwości jego wpływu na życie społeczne, jak również regulację statusu jednostki w państwie, to – od formalnej strony umożliwia to wyodrębnienie tej funkcji zarówno w znaczeniu uchwalenia nowej jak i zmiany obowiązującej ustawy zasadniczej (B. Naleziński). Koncepcji tej sprzyjają rozstrzygnięcia Konstytucji RP nie różnicującej całkowitej zmiany Konstytucji od zmiany częściowej. Z art. 235 wynika, że z inicjatywą **zmiany** Ustawy Zasadniczej może wystąpić co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej. Daje się w tym przedmiocie zauważyć wyraźne zawężenie kręgu podmiotów w stosunku do tych, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (brak wśród inicjatorów zmiany Konstytucji: Rady Ministrów, grupy co najmniej 100 tys. obywateli oraz znaczne podniesienie limitu osobowego posłów do 92, podczas gdy prawo inicjatywy ustawodawczej posiada grupa co najmniej 15 posłów). Już z powyższego wynika, że zmiana Ustawy Zasadniczej następować będzie w szczególnym trybie; z cytowanego przepisu wynika bowiem, iż może to nastąpić jedynie w drodze ustawy **uchwalonej w jednakowym brzmieniu** przez Sejm i następnie, w terminie nie dłuższym niż 60 dni, przez Senat. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż trzydziestego dnia od dnia przedłożenia Sejmowi projektu (umożliwia to przeprowadzenie szerokiej konsultacji). Ustawa o zmianie Konstytucji ma być uchwalona przez Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, oraz przez Senat bezwzględną większością głosów przy *quorum* wynoszącym również co najmniej połowę ustawowej liczby senatorów.

Konstytucja daje szczególną ochronę przepisów zawartych w rozdz. I („Rzeczpospolita”), rozdz. II („Wolności, prawa i obowiązki człowie-

ka i obywatela”) oraz w rozdz. XII („Zmiana Konstytucji”). Sprawadza się ona do tego, że – po pierwsze – uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej przepisy tych właśnie rozdziałów może odbyć się nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy. Po drugie – podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy zmiany Konstytucji mogą zażądać, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie mogą zwracać się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli opowie się za nią większość głosujących. Po uchwaleniu ustawy o zmianie Konstytucji (lub po jej zatwierdzeniu w referendum) Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi RP ustawę do podpisu. **Prezydent nie ma możliwości zastosowania weta** (odmowy podpisania) i obowiązany jest w terminie do 21 dnia od dnia przedstawienia przez Marszałka, podpisać ustawę i zarządzić jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP.

Szczegółowy tryb postępowania w Sejmie z projektami ustaw o zmianie Konstytucji, będzie ukazany w pkt 9.2. przy omawianiu szczególnych procedur ustawodawczych.

9.2. Funkcja ustawodawcza

Zgodnie z treścią art. 10 i art. 95 ust. 2 Konstytucji, realizacja władzy ustawodawczej została przekazana dwóm organom: Sejmowi i Senatowi. Jak już wspomniano – podczas omawiania zasady trójpodziału władzy – stwarza to domniemanie kompetencyjne o realizacji funkcji ustawodawczej przez parlament.

Ustawy, podejmowane są w drodze szczególnej procedury, zwanej **trybem ustawodawczym**, na który składa się ogół parlamentarnych jak i pozaparlamentarnych etapów dochodzenia tych aktów do skutku (część z tych etapów znajduje określenie w Ustawie zasadniczej). Aktualny tryb ustawodawczy składa się z następujących etapów:

- 1) wykonanie inicjatywy ustawodawczej,
- 2) rozpatrzenie projektu ustawy przez Sejm w trzech czytaniach,
- 3) rozpatrzenie ustawy przez Senat, z możliwością zgłaszania poprawek bądź wnioskowania o odrzucenie ustawy,

- 4) rozpatrzenie przez Sejm stanowiska Senatu,
- 5) podpisanie ustawy przez Prezydenta RP,
- 6) ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw.

Pod pojęciem prawa inicjatywy ustawodawczej należy rozumieć przysługującą określonym prawnie (najczęściej konstytucyjnie) podmiotom kompetencję do przedłożenia parlamentowi projektu ustawy z tym skutkiem prawnym, że parlament obowiązany jest ten projekt rozpatrzyć w przewidzianym trybie.

Art. 118 Konstytucji prawo inicjatywy ustawodawczej przyznaje:

a) **posłom** (chodzi o tzw. inicjatywę poselską, która – zgodnie z art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu – przysługuje komisjom sejmowym oraz co najmniej 15 posłom). Inicjatywa poselska ma więc charakter zbiorowy, gwarantując indywidualnemu posłowi prawo „współuczestniczenia” w złożeniu projektu ustawy. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje każdej stałej komisji sejmowej (nie przysługuje np. komisji śledczej) a komisji nadzwyczajnej jedynie wtedy, gdy uchwała Sejmu o powołaniu komisji, określając cele jej działania, zalicza do nich przygotowanie projektu i zainicjowanie postępowania ustawodawczego.

b) **Senatowi** (inicjatorem senackiego projektu ustawy może być w myśl art. 76 ust. 1 regulaminu Senatu – komisja senacka lub co najmniej 10 senatorów). Wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem ustawy składa się w formie pisemnej do Marszałka Senatu (do projektu dołącza się uzasadnienie). Rozpatrywanie projektu odbywa się w trzech czytaniach. Marszałek Senatu kieruje projekt ustawy do właściwych komisji, w tym do Komisji Ustawodawczej. Komisje, do których skierowany został do rozpatrzenia **w pierwszym czytaniu** projekt ustawy, obradują nad nim wspólnie. Komisjom tym przysługuje prawo zwracania się do innych komisji o wyrażenie opinii o projekcie lub jego części. Pierwsze czytanie przeprowadza się nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia doręczenia senatorom projektu ustawy. Obejmuje ono: 1) uzasadnienie projektu ustawy przez przedstawiciela wnioskodawcy, 2) przeprowadzenie dyskusji oraz zgłaszanie wniosków. Komisje, po rozpatrzeniu projektu ustawy przygotowują, w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące, wspólne sprawozdanie, w którym przedstawiają wniosek o: 1) przyjęcie

projektu bez poprawek, 2) przyjęcie projektu z poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu, 3) odrzucenie projektu. Sprawozdanie komisji obejmuje informację o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo o pozostawaniu poza obszarem regulacji tego prawa. Na posiedzeniu Senatu sprawozdanie komisji przedstawia wybrany z ich składu senator sprawozdawca. **Drugie czytanie** projektu ustawy obejmuje: 1) przedstawienie Senatowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy, 2) przeprowadzenie dyskusji oraz zgłaszanie wniosków. Przed przystąpieniem do dyskusji senatorowie mogą zgłaszać trwające nie dłużej niż 1 minutę zapytania do sprawozdawcy w związku z przedstawionym sprawozdaniem oraz do upoważnionego przedstawiciela wnioskodawcy projektu. Drugie czytanie kończy się skierowaniem projektu ustawy do komisji w celu ustosunkowania się do zgłoszonych w toku dyskusji wniosków (w takiej sytuacji Senat może wyznaczyć komisjom termin przedstawienia dodatkowego sprawozdania), bądź też, jeżeli w trakcie dyskusji nikt nie złoży wniosku przeciwnego do wniosku przedstawionego przez komisję w sprawozdaniu, Senat przystępuje niezwłocznie do trzeciego czytania. **Trzecie czytanie** projektu ustawy obejmuje: 1) przedstawienie Senatowi dodatkowego sprawozdania komisji, jeżeli projekt był skierowany do komisji po drugim czytaniu, 2) głosowanie. Uchwałę o wniesieniu inicjatywy ustawodawczej Marszałek Senatu przekazuje Marszałkowi Sejmu. Do uchwały załącza się: 1) uzasadnienie przedstawiające w szczególności skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy, 2) informację o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej, 3) wskazanie przedstawiciela Senatu upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad projektem ustawy;

c) **Prezydentowi Rzeczypospolitej.** Konstytucja wyróżnia dwa rodzaje prezydenckich inicjatyw ustawodawczych: pierwsza to inicjatywa „zwykła” z art. 118 i druga, z art. 235 Ustawy Zasadniczej. Obie zwolnione są z wymogu kontrasygnaty. Prawo inicjatywy ustawodawczej pozwala Prezydentowi na odgrywanie przez niego aktywnej i inspirującej roli politycznej, jednakże w pewnych sytuacjach (*cohabitation*) może stwarzać ryzyko podejmowania działań konkurencyjnych wobec polityki rządu. Dlatego też doktryna postuluje, aby Pre-

zydent ze swojego prawa korzystał w sprawach zasadniczych. Dotychczas, największy udział miały inicjatywy ustawodawcze wiążące się tematycznie z zakresem zadań głowy państwa oraz dotyczące zagadnień ustrojowych (np.. reform prawa wyborczego oraz regulacji stanów nadzwyczajnych);

d) **Radzie Ministrów.** Nowelizacja ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r., poz. 392) dokonana 23 stycznia 2009 r. (Dz. U. Nr 42, poz. 337) zmieniła model przygotowywania rządowych projektów ustaw. W dotychczasowym stanie prawnym projekty przygotowywane były generalnie przez właściwych podmiotowo ministrów, co już od wielu lat krytykowane było jako „resortowy” system tworzenia prawa, obarczony szeregiem wad. W systemie tym, rolę Rządowego Centrum Legislacji było „opracowywanie stanowisk” prawno-legislacyjnych do wcześniej tak przygotowanych projektów.

Istota dokonanej nowelizacji tkwi w wyodrębnieniu normatywnym dwóch faz prac legislacyjnych (najpierw przygotowania założeń projektu ustawy, a następnie opracowania na ich podstawie samego projektu ustawy) oraz rozdzielenia właściwości organów w odniesieniu do każdej z tych faz prac: 1) utrzymania właściwości resortowej (właściwych ministrów) w zakresie sporządzenia założeń projektu ustawy i 2) powierzenia obowiązku opracowania projektu ustawy Rządowemu Centrum Legislacji (A. Schmit, *Nowelizacja ustawy o Radzie Ministrów*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego*, WSPiA, Przemysł–Rzeszów 2009).

Szczegółowy tryb związany z inicjowaniem projektów, ich konsultowaniem, uzgadnianiem i przyjmowaniem na posiedzeniu Rządu, zawiera uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (Mon. Pol. Nr 13, poz. 221 z późn. zm.). Szczególnie istotna w powyższym zakresie jest jego nowelizacja z dnia 31 marca 2009 r. (Mon. Pol. Nr 20, poz. 246) dostosowująca przepisy Regulaminu do styczniowych zmian dokonanych w ustawie o Radzie Ministrów.

W praktyce parlamentarnej kilku ostatnich kadencji Sejmu i Senatu, większość projektów aktów ustawodawczych jest wynikiem inicja-

tywy Rady Ministrów, a nie posłów, jak miało to miejsce w latach 1989–1997. Warto jednak zauważyć, że nawet wtedy, gdy ogólna liczba zgłaszanych inicjatyw poselskich przewyższała znacznie liczbę rządowych projektów ustaw, to pod względem liczby uchwalonych aktów ustawodawczych przeważały jednak ustawy zainicjowane przez rząd. Dzieje się tak dlatego, że tradycyjnie większość rządowa odrzuca w toku prac legislacyjnych głównie projekty poselskie, które nie zawsze są zgodne z oficjalną linią polityki realizowanej przez Radę Ministrów i sejmowe ugrupowania polityczne wspierające jej działalność

e) **grupie co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.** Jest to nowa, nie znana dotychczas na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego instytucja demokracji bezpośredniej, tzw. **inicjatywa ludowa**. Określenie sposobu wykonania prawa inicjatywy ustawodawczej Konstytucja (art. 118 ust. 2) odesłała do regulacji w drodze ustawy. Uczyniła to **ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli** (Dz. U. Nr 62, poz. 688 z późn. zm.).

Akt ten wyłączył z prawa inicjatywy ludowej projekty ustaw, dla których Konstytucja zastrzegła właściwość innych podmiotów. Chodzi tu w szczególności o dwie regulacje przedmiotowe; pierwsza – polega na wyłączeniu obywateli z prawa inicjowania projektu ustawy o zmianie Konstytucji (art. 235 ust. 1), a druga – sprowadza się do wyłącznych uprawnień Rady Ministrów w przedmiocie wnoszenia projektów ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo (art. 221).

Przepisy ustawy stanowią, że czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt, wykonuje komitet inicjatywy ustawodawczej (KIU), utworzony przez co najmniej 15 obywateli polskich, którzy złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do tego komitetu (w imieniu i na rzecz KIU występuje pełnomocnik lub jego zastępca, wskazani

w pisemnym oświadczeniu pierwszych 15 osób tworzących komitet). Po zebraniu 1000 podpisów obywateli popierających projekt (podpisy zbiera się na wykazie, którego wzór określa PKW) pełnomocnik KIU zawiadamia Marszałka Sejmu o utworzeniu komitetu oraz dołącza projekt ustawy. O ile zawiadomienie spełnia określone w ustawie warunki, Marszałek w terminie 14 dni od jego doręczenia postanawia o przyjęciu zawiadomienia (z tą chwilą KIU nabywa osobowość prawną, a ponadto, dzień przyjęcia przez Marszałka Sejmu zawiadomienia, wywiera ten skutek, że od tej daty do dnia wniesienia projektu ustawy, treść projektu nie może być zmieniana). O ile wystąpią braki formalne w przedłożonym zawiadomieniu, Marszałek wzywa pełnomocnika do ich usunięcia w terminie 14 dni; nieusunięcie braków powoduje odmowę przyjęcia zawiadomienia, na co pełnomocnikowi przysługuje skarga do Sądu Najwyższego (od postanowienia Sądu nie przysługuje środek prawny).

Po otrzymaniu postanowienia Marszałka Sejmu o przyjęciu zawiadomienia, lub postanowienia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę, KIU ogłasza w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim fakt nabycia osobowości prawnej, adres komitetu oraz miejsca udostępniania projektu ustawy do publicznego wglądu. Ogłoszenie powyższej informacji ma bardzo istotne znaczenie, gdyż od tego momentu może dopiero rozpocząć się kampania promocyjna na rzecz projektu ustawy oraz zbieranie pozostałych 99 tys. podpisów obywateli popierających projekt.

Projekt ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów popierających, pełnomocnik KIU powinien wnieść do Marszałka Sejmu nie później niż w ciągu 3 miesięcy od daty postanowienia Marszałka o przyjęciu zawiadomienia. O ile projekt ustawy został wniesiony zgodnie z wymogami, Marszałek Sejmu kieruje go do pierwszego czytania w Sejmie (a nie na posiedzenie komisji sejmowej) i zawiadamia o tym pełnomocnika KIU. W wypadku stwierdzenia, że treść projektu ustawy (lub uzasadnienia) została zmieniona, Marszałek Sejmu – nie później niż w terminie 14 dni od dnia wniesienia projektu – w drodze postanowienia odmawia jego przyjęcia. Na postanowienie pełnomocnikowi KIU przysługuje skarga do Sądu Najwyższego. Marszałkowi Sejmu – w wypadku powzięcia uzasadnionych wątpliwości

co do prawidłowości złożenia wymaganej liczby podpisów popierających projekt, przysługuje ponadto prawo – również w terminie 14 dni od dnia złożenia projektu – zwrócenia się do PKW o stwierdzenie, czy została złożona wymagana liczba podpisów. PKW dokonuje czynności sprawdzających w terminie 21 dni i o ile stwierdzi, że prawidłowo złożona liczba podpisów jest mniejsza od ustawowo wymaganej, to Marszałek Sejmu odmawia nadania projektowi ustawy dalszego biegu; również i to postanowienie może być przez pełnomocnika zaskarżone do Sądu Najwyższego.

Pierwsze czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w terminie 3 miesięcy od daty wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu lub postanowienia Sądu Najwyższego stwierdzającego prawidłowo złożoną liczbę podpisów popierających projekt ustawy. Ponieważ w stosunku do projektów obywatelskich nie ma zastosowania zasada dyskontynuacji, projekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w czasie kadencji Sejmu – kiedy został wniesiony – jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji. Jego pierwsze czytanie odbywa się nie później niż w terminie 6 miesięcy od daty pierwszego posiedzenia Sejmu (art. 13 ustawy).

Wydatki związane z wykonywaniem inicjatywy ustawodawczej przez obywateli pokrywa KIU; może on w tym celu organizować zbiórki publiczne środków finansowych (nie wymaga to uzyskania pozwolenia). Jednakże KIU nie mogą być przekazywane na te cele środki finansowe pochodzące m.in. z budżetu państwa, od państwowych jednostek organizacyjnych, z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, obcych przedstawicielstw dyplomatycznych, osób prawnych z udziałem podmiotów zagranicznych, cudzoziemców zamieszkujących na terenie RP.

Ustawa wprowadza zasadę jawności finansowania wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, nakładając na pełnomocnika KIU obowiązek złożenia Ministrowi Finansów sprawozdania finansowego o źródłach pozyskanych funduszy w terminie 3 miesięcy od dnia wniesienia do Marszałka Sejmu projektu ustawy, a w wypadku wcześniejszego rozwiązania komitetu – w terminie 3 miesięcy od dnia jego rozwiązania. Pełnomocnik komitetu, w wypadku uzyskania

nadwyżki pozostałych funduszy nad poniesionymi wydatkami, obowiązany jest przekazać ją instytucji charytatywnej.

KIU ulega rozwiązaniu po upływie 3 miesięcy od daty:

- a) zakończenia postępowania ustawodawczego,
- b) postanowienia Marszałka Sejmu o odmowie nadania biegu projektowi ustawy lub postanowienia Sądu Najwyższego oddalającego zaskarżone postanowienie o odmowie nadania biegu projektowi ustawy,
- c) bezskutecznego upływu terminu, w którym projekt ustawy miał być wniesiony do Marszałka Sejmu.

Projekty ustaw wnoszone są w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu (nazywa się to złożeniem projektu „do łaski marszałkowskiej”); wnosząc projekt wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem. Konstytucja w art. 118 ust. 3 wymaga, aby wnioskodawcy przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawili skutki finansowe jej wykonania. Szczegółowy **katalog wymogów, które powinny być zawarte w uzasadnieniu projektu** wymienia art. 34 regulaminu Sejmu stanowiąc, iż należy:

- a) wyjaśnić potrzebę i cel wydania ustawy,
- b) przedstawić rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
- c) wykazać różnicę między stanem dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
- d) przedstawić przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,
- e) wskazać źródło finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- f) przedstawić założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych (nie dotyczy to Rady Ministrów, która musi przedłożyć gotowe projekty; ponadto, Rada Ministrów przesyła wraz z wniesionym przez siebie projektem ustawy zgłoszenia podmiotów, które wyraziły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności

- lobbingowej w procesie stanowienia prawa, dołączając jednocześnie informację o kolejności wniesienia tych zgłoszeń),
- g) dołączyć oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Do uzasadnienia projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej, wniesionego przez Radę Ministrów, dołącza się projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy, a także tabelę zgodności projektowanych przepisów z przepisami Unii Europejskiej.

Uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzonych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, zwłaszcza jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem ich do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

O ile uzasadnienie nie odpowiada wymogom regulaminowym, Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy. Ponadto, o ile okaże się, że w odniesieniu do określonego projektu ustawy istnieje wątpliwość co do jego zgodności z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu – po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu – może skierować go do Komisji Ustawodawczej, celem zaopiniowania. Komisja ta, może **większością 3/5 głosów** w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Takiemu projektowi Marszałek może nie nadać dalszego biegu.

Marszałek Sejmu po otrzymaniu projektu ustawy, z wyjątkiem projektów wnoszonych przez Prezydenta oraz Radę Ministrów, przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania zarządza sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej.

Wnioskodawca, do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania, może wnieść autopoprawkę do przedłożonego projektu. Tekst autopoprawki jest wprowadzany do przedłożonego projektu bez konieczności jej głosowania (autopoprawki nie można wносить do obywatelskiego projektu ustawy).

Rozpatrywanie projektów ustaw odbywa się w **trzech czytaniach**. Wnioskodawca, do czasu zakończenia drugiego czytania, może wycofać wniesiony przez siebie projekt. Projekt poselski uważa się również za wycofany, jeżeli do czasu zakończenia drugiego czytania, na skutek cofnięcia poparcia, projekt popiera mniej niż 15 posłów spośród tych, którzy podpisali go przed wniesieniem.

Pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji. **Obowiązkowe pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu dotyczy projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.** Nie jest to pełne wyliczenie, gdyż art. 37 ust. 3 regulaminu Sejmu upoważnia Marszałka do skierowania do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu również i inne projekty ustaw (a nawet uchwał) jeżeli przemawiają za tym ważne względy.

Zasadą regulaminową jest, że **pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż 7 dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej.** W szczególnie uzasadnionych wypadkach, Sejm może skrócić postępowanie i przystąpić do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku projektu (art. 51 ust. 1 pkt 1).

W sytuacji, gdy **pierwsze czytanie** ma miejsce na posiedzeniu Sejmu, to ogranicza się ono głównie do:

- a) uzasadnienia projektu przez wnioskodawcę,
- b) debaty w sprawie ogólnych zasad projektu, oraz
- c) pytań posłów i odpowiedzi wnioskodawcy.

Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu może zakończyć się przegłosowaniem wniosku o odrzucenie projektu w całości lub też skierowaniem go do komisji (jednej lub kilku). O ile wystąpi ta druga

sytuacja, to do dalszych prac nad projektem będą miały zastosowanie te same przepisy regulaminowe, które określają procedurę postępowania przewidzianą dla projektów kierowanych bezpośrednio w pierwszym czytaniu do właściwych komisji sejmowych.

Pierwsze czytanie na posiedzeniu komisji ma na celu nie tylko rozpatrzenie ogólnych zasad projektu ustawy lecz także regulacji szczegółowych. Według art. 38 regulaminu Sejmu: *O posiedzeniu komisji, na którym odbywać się ma pierwsze czytanie, zawiadamia się wszystkich posłów; każdy poseł może wziąć udział w tym posiedzeniu albo pisemnie zgłosić uwagi lub propozycje poprawek* (podkr. J. B.).

Projekty ustaw rozpatrywane są w komisjach merytorycznie właściwych; można kierować projekty do dwóch lub większej liczby komisji. Komisje, do których skierowany został do rozpatrzenia projekt ustawy, obradują nad nim wspólnie; przysługuje im również prawo zwracania się do innych komisji sejmowych o wyrażenie opinii o projekcie lub jego części (tok prac nad projektem komisje ustalają na wniosek ich prezydów). W przypadku skierowanych do komisji projektów połączonych tematycznie i rozpatrywanych w tym samym postępowaniu, komisja może podjąć uchwałę o ich wspólnym rozpatrzeniu; w takim przypadku komisja sporządza wspólne sprawozdanie o tych projektach. Do szczegółowego rozpatrzenia projektu, komisje mogą także powołać podkomisję (w jej skład wchodzi co najmniej 5 posłów) która następnie przedstawia komisjom sprawozdanie o rozpatrzonym projekcie. Zgłoszone ustnie na posiedzeniu komisji lub podkomisji poprawki, przedstawia się na piśmie przewodniczącemu komisji lub podkomisji. W posiedzeniach komisji (podkomisji) przy rozpatrywaniu projektów ustaw uczestniczy upoważniony przedstawiciel wnioskodawcy. Podczas posiedzeń tych organów, mogą być również wysłuchiwane opinie zaproszonych ekspertów. Ponadto, w posiedzeniach Komisji mogą uczestniczyć osoby wykonujące działalność lobbingsową oraz osoby uprawnione do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingsową. Mogą one zabierać głos w dyskusji, nie mają jednak prawa uczestnictwa w posiedzeniach podkomisji. Komisje mogą przekazywać sprawę redakcyjnego opracowania przyjętych poprawek prezydiom lub powołanemu w tym celu zespołowi poselskiemu. W sprawach dotyczących zgodności

przepisów rozpatrywanych projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej, komisje obowiązane są zasięgać opinii ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Komisje, do których został skierowany projekt ustawy, przedstawiają Sejmowi **wspólne sprawozdanie** o tym projekcie; w sprawozdaniu komisje mogą przedstawić wniosek o:

- 1) przyjęcie projektu bez poprawek,
- 2) przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu,
- 3) odrzucenie projektu.

Wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisje, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się w sprawozdaniu jako **wnioski mniejszości**; wnioski te są traktowane w głosowaniu jak inne poprawki. Jest o nich informowany Sejm podczas wysłuchiwanie sprawozdania komisji, wygłaszanego przez posła sprawozdawcę.

W tym miejscu wskazać należy na **szczególną rolę Komisji Ustawodawczej w postępowaniu z projektami ustaw**. Komisja ta (utworzona w Sejmie PRL w 1972 r.) została zniesiona na początku III kadencji w 1997 r., co okazało się być rozwiązaniem błędnym i Sejm IV kadencji powołał ją ponownie do życia w 2001 r. Aktualnie, do jej przedmiotowego zakresu działania należą sprawy problematyki legislacyjnej i spójności prawa, współdziałania w organizowaniu procesu ustawodawczego i zapewnienia jego prawidłowości, rozpatrywania projektów ustaw i uchwał o szczególnym znaczeniu prawnym lub o znacznym stopniu złożoności legislacyjnej, sprawy związane z postępowaniem przed TK oraz wynikające z orzecznictwa TK, a także współudział w przeprowadzaniu kontroli wprowadzania w życie i wykonywania ustaw i uchwał Sejmu oraz koordynacja tych działań.

Projekt ustawy może być skierowany tylko do Komisji Ustawodawczej i wówczas sposób jej działania jest taki sam jak innych komisji sejmowych merytorycznie właściwych, opiniujących przedłożone projekty. Jeśli jednak projekt został skierowany do innej komisji, to Prezydium Komisji Ustawodawczej może wyznaczyć spośród człon-

ków Komisji przedstawicieli, którzy uczestniczą w posiedzeniach komisji, do których projekt został skierowany. Przedstawicielom tym przysługuje prawo zgłaszania wniosków lub propozycji poprawek w imieniu Komisji Ustawodawczej, jednak **bez prawa udziału w głosowaniu na posiedzeniach komisji właściwych** (art. 81 regulaminu Sejmu). Jeżeli przedłożone przez nich wnioski lub poprawki nie zostaną uwzględnione przez komisje właściwe, to (po przeprowadzeniu jeszcze stosownej procedury) Komisja Ustawodawcza może zwrócić się o ich ponowne rozpatrzenie przez komisje pracujące nad projektem. Jeżeli komisje te ponownie odmówią akceptacji propozycji Komisji Ustawodawczej, to nieprzyjęte wnioski i poprawki są zamieszczane w sprawozdaniu komisji z zaznaczeniem, że pochodzą one od Komisji Ustawodawczej. Traktuje się je tak samo, jak wnioski mniejszości, czyli rozstrzygnięcie pozostawia się w gestii Sejmu (art. 83 regulaminu).

Należy również wskazać, że art. 8 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414) stanowi, że po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu może zostać przeprowadzone, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, **wysłuchanie publiczne** dotyczące tego projektu, w którym mogą wziąć udział podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy. Wdrożenie tej nowej instytucji do regulaminu Sejmu nastąpiło na mocy uchwały Sejmu z dnia 24 lutego 2006 r. (Mon. Pol. Nr 15, poz. 194).

Z przepisów zawartych w dziale II rozdział 1a wynika, że komisja do której został skierowany do rozpatrzenia projekt ustawy, może – na pisemny wniosek złożony komisji przez posła – podjąć uchwałę o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego. Uchwała w tej sprawie może zostać podjęta **po zakończeniu pierwszego czytania projektu, a przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania**. Podjęta uchwała wraz z określeniem daty i godziny oraz miejscem przeprowadzenia wysłuchania publicznego, podlega udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu, co najmniej na 14 dni przed dniem wysłuchania publicznego, a w odniesieniu do pilnych projektów ustaw oraz projektów ustawy budżetowej oraz innych planów finansowych Państwa, co najmniej na 3 dni przed dniem wysłuchania. W przypadku

zgłoszenia wniosku o odrzucenie projektu ustawy wniosek ten musi być rozstrzygnięty przed rozstrzygnięciem wniosku o przeprowadzenie wysłuchania publicznego. Wniosek o przeprowadzenie wysłuchania publicznego jest rozstrzygany bowiem jedynie w przypadku odrzucenia przez Sejm przedstawionego w sprawozdaniu komisji wniosku o odrzucenie projektu. Prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy mają podmioty, które po ogłoszeniu projektu w formie druku, zgłosiły do Sejmu, co najmniej na 10 dni przed dniem wysłuchania publicznego, zainteresowanie pracami nad projektem ustawy. Prawo to przysługuje również podmiotom, które zgłosiły w trybie przewidzianym w ustawie o działalności lobbinglej, zainteresowanie pracami nad projektem ustawy (chodzi tu o zainteresowanie projektami ustaw ujętych w programie prac legislacyjnych Rady Ministrów). Zgłoszenie wnosi się do Marszałka Sejmu na urzędowym formularzu (podlega ono udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu, z wyjątkiem adresu osoby fizycznej). Podmiot dokonujący zgłoszenia podaje: a) imię i nazwisko oraz adres osoby uprawnionej do reprezentowania tego podmiotu w pracach nad projektem ustawy, b) jeżeli występuje na rzecz osoby prawnej – nazwę i siedzibę tej osoby, c) jeżeli występuje na rzecz podmiotu innego niż osoba prawna – odpowiednio, jego imię i nazwisko oraz adres albo jego nazwę i siedzibę, d) interes, który w odniesieniu do danej regulacji zamierza chronić, oraz rozwiązanie prawne, o którego uwzględnienie będzie zabiegać. Do zgłoszenia dołącza się zaświadczenie o wpisie do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbinglejową.

Wysłuchanie publiczne odbywa się tylko na jednym posiedzeniu komisji, a porządek dzienny posiedzenia nie może obejmować innych punktów porządku dziennego. Przewodniczący komisji ustala kolejność oraz czas wystąpień podmiotów, które biorą udział w wysłuchaniu publicznym. Na posiedzeniu komisji dany podmiot może wystąpić tylko jeden raz.

Po opracowaniu sprawozdania przez komisję (komisje) może się odbyć drugie czytanie. Przeprowadza się je zawsze na posiedzeniu Sejmu, nie wcześniej niż 7 dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej (z art. 51 regulaminu

precyzującego tzw. „przepisy pożarowe” wynika, że w szczególnie uzasadnionych wypadkach Sejm może skrócić postępowanie z projektami ustaw i przystąpić do drugiego czytania:

- a) niezwłocznie po zakończeniu pierwszego bez odsyłania projektu do komisji,
- b) niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji).

Drugie czytanie obejmuje:

- a) przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie, wygłaszanego przez posła sprawozdawcę, który w szczególności informuje o proponowanych przez komisję i przez poszczególnych posłów zmianach w przedłożonym projekcie oraz o nieprzyjętych przez komisję opiniach innych komisji i posłów oraz motywach ich odrzucenia; w sprawozdaniu tym nie można przedstawiać innych wniosków niż zamieszczone w sprawozdaniu komisji,
- b) przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków (poprawki mogą zgłaszać wnioskodawca, grupa co najmniej 15 posłów, przewodniczący klubów lub upoważnieni przez nich wiceprzewodniczący – w imieniu klubów oraz Rada Ministrów). Jednakże, w sytuacji wnioskowania przez komisję (komisję) o odrzucenie projektu, przedstawiane jest sprawozdanie komisji o projekcie, a następnie przeprowadza się debatę **bez prawa zgłaszania wniosków i poprawek**. Gdyby jednak Sejm oddalił przedstawiony w sprawozdaniu komisji wniosek o odrzucenie projektu, to projekt ów kieruje się ponownie do komisji, które go rozpatrywały, celem sporządzenia **poprawionego sprawozdania** (art. 46 w związku z art. 47 ust. 2 regulaminu Sejmu). Odesłanie projektu ustawy ponownie do komisji następuje także wówczas, gdy w toku drugiego czytania zostały zgłoszone poprawki i wnioski. W takiej sytuacji komisje, kierując się przeprowadzoną debatą, wnioskami Komisji Ustawodawczej oraz wnioskami mniejszości przygotowują **dodatkowe sprawozdanie**. Rozpatrzenie przez Sejm sprawozdania poprawionego lub dodatkowego odbywa się po jego doręczeniu posłom.

Jeżeli w toku drugiego czytania nie zostały zgłoszone poprawki, bądź też ich zgłoszenie nie spowodowało potrzeby odsyłania projektu do komisji, Sejm może niezwłocznie przystąpić do trzeciego czytania.

Trzecie czytanie projektu ustawy obejmuje:

- a) przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji lub – jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji – przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania,
- b) głosowanie.

Porządek głosowania jest następujący:

- a) głosowanie wniosku o odrzucenie projektu w całości, jeżeli wniosek taki został postawiony,
- b) głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach,
- c) głosowanie projektu w całości w brzmieniu zaproponowanym przez komisje, ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek.

O ile Sejm tak postanowi, możliwe jest poddanie projektu ustawy pod głosowanie w całości, łącznie z poprawkami, jeżeli nie zgłoszono w tym zakresie sprzeciwu.

Dla uchwalenia projektu ustawy wystarczająca jest zwykła większość głosów przy *quorum* wynoszącym co najmniej połowę ustawowej liczby posłów (art. 120 Konstytucji). W momencie uchwalenia, projekt staje się ustawą; podpisuje ją Marszałek Sejmu i przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu i Prezydentowi. Dalsze prace nad ustawą toczą się już w Senacie i mają one ściśle określone ramy czasowe. W odniesieniu do ustawy zwykłej, **Senat w terminie 30 dni od dnia jej przesłania przez Marszałka Sejmu może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości.** Jeżeli Senat w ciągu 30 dni nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uważa się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm (art. 121 ust. 2 Konstytucji).

Według procedury określonej w dziale VII regulaminu Senatu, Marszałek Senatu kieruje tekst ustawy uchwalonej przez Sejm do wła-

ściwych komisji senackich. Komisje te, po rozpatrzeniu ustawy przygotowują w terminie **nie dłuższym niż 18 dni** (a w przypadku ustawy wniesionej jako projekt pilny oraz ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej – w terminie wyznaczonym przez Marszałka Senatu) projekt uchwały Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm, w którym proponują: a) przyjęcie ustawy bez poprawek albo b) wprowadzenie do jej tekstu poprawek, albo c) odrzucenie ustawy. Następnie odbywa się posiedzenie Senatu, debata i głosowanie. Uchwała Senatu podejmowana jest zwykłą większością głosów przy *quorum* wynoszącym co najmniej połowę ustawowej liczby senatorów. Uchwała ta przekazywana jest Marszałkowi Sejmu.

Ponieważ ta faza procesu ustawodawczego polega tylko na ustosunkowaniu się Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm, merytoryczny zakres poprawek senackich musi być ściśle związany z rozpatrywaną ustawą. Poprawki mogą dotyczyć wszystkich artykułów ustawy i zmierzać do optymalnego ukształtowania jej treści. W uzasadnieniu do orzeczenia z dnia 22 września 1997 r. Trybunał Konstytucyjny sformułował jednak zastrzeżenie, że Senat nie może w trybie zgłaszania poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm, zastępować treści tej ustawy treścią zupełnie inną, dotyczącą innej tematyki oraz innego przedmiotu regulacji, ponieważ oznaczałoby to omijanie wcześniejszych stadiów postępowania ustawodawczego, a więc obejście przepisów o inicjatywie ustawodawczej Senatu oraz o poszczególnych czytaniach projektu ustawy w Sejmie (sygn. K. 25/97).

Z kolei, poprawki Senatu dotyczące ustaw nowelizacyjnych przyjętych przez Sejm, powinny być poprawkami *sensu stricto*, tj. propozycjami zmian sformułowań użytych przez Sejm, bez możliwości dodawania czegokolwiek, tj. proponowania dalszych zmian w ustawie nowelizowanej. Senat nie może w tej fazie postępowania ustawodawczego modyfikować przepisów ustawy nowelizowanej, którymi w ogóle nie zajmował się Sejm, gdyż byłoby to równoznaczne z nową inicjatywą ustawodawczą, mającą doprowadzić do zmienienia danej ustawy z faktycznym pominięciem wcześniejszej fazy procesu ustawodawczego (orzeczenie TK z dnia 23 listopada 1993 r. – sygn. K. 5/93).

Podkreślenia wymaga, że nie jest określony termin, w którym Sejm powinien zająć stanowisko wobec podjętej uchwały Senatu. Dopóki głosowanie w sprawie stanowiska Senatu nie zostanie przeprowadzone, prace nad ustawą są wstrzymane. Umożliwia to Sejmowi rezygnację z przyjęcia określonej ustawy w sytuacji, gdy nie zgadza się z zaproponowanymi poprawkami Senatu, lecz nie jest w stanie ich oddalić.

Potrzeba rozpatrzenia przez Sejm stanowiska Senatu występuje jedynie wtedy, gdy Senat zaproponował poprawki do ustawy lub też wniósł o jej odrzucenie. Uchwałą taką Marszałek Sejmu kieruje do rozpatrzenia przez komisje, które projekt ustawy rozpatrywały (art. 54 ust. 8 regulaminu Sejmu dopuszcza możliwość rozpatrzenia poprawek Senatu bez uprzedniego skierowania ich do komisji). Do udziału w posiedzeniu, na którym rozpatrywana jest uchwała Senatu, komisje zapraszają **senatora sprawozdawcę** reprezentującego komisje senackie, które ustawę opiniowały. Komisje, po rozpatrzeniu uchwały Senatu, przedkładają Sejmowi sprawozdanie, w którym mogą wnioskować o odrzucenie lub przyjęcie wszystkich albo niektórych poprawek zawartych w uchwale Senatu bądź o odrzucenie albo przyjęcie uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy w całości (art. 54 ust. 3 regulaminu Sejmu).

Rozpatrzenie sprawozdania komisji przez Sejm może odbyć się nie wcześniej niż 3 dnia od doręczenia posłom tego sprawozdania, chyba że Sejm postanowi inaczej. **Uchwałą Senatu o odrzucenie ustawy lub poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.** Z przepisu tego wynika, że nad stanowiskiem Senatu przeprowadza się jedno głosowanie, które ma charakter negatywny. Aby dało wynik rozstrzygający, pod głosowanie poddaje się zawsze wniosek o odrzucenie danej uchwały Senatu. Efektem każdego głosowania jest albo odrzucenie konkretnej poprawki (względnie odrzucenie uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy), albo domniemanie jej przyjęcia. Owo domniemanie przyjęcia stanowiska Senatu znajduje wyraz w zdaniu wypowiedzianym przez Marszałka Sejmu: „stwierdzam, że

wobec nie uzyskania bezwzględnej większości głosów, Sejm przyjął poprawkę Senatu”.

Niezwłocznie po ustaleniu tekstu ustawy w wyniku rozpatrzenia uchwały Senatu albo po uzyskaniu informacji o przyjęciu ustawy przez Senat, bądź po bezskutecznym upływie terminu do podjęcia uchwały Senatu, Marszałek Sejmu **przesyła Prezydentowi** tekst ustawy, potwierdzony swoim podpisem (art. 56 regulaminu Sejmu).

Art. 122 ust. 2 Konstytucji wyznacza Prezydentowi RP **21 dni na podpisanie ustawy** licząc od dnia jej przedstawienia przez Marszałka Sejmu (akt podpisania nosi miano **promulgacji**). Podpisanie ustawy przez Prezydenta ma charakter wykonawczy i nie stanowi formy jego udziału w wykonaniu inicjatywy ustawodawczej. Oznacza ono urzędowe stwierdzenie, że ustawa została uchwalona przez odpowiednie organy (Sejm i Senat) w konstytucyjnie określonym trybie i w brzmieniu przedstawionym Prezydentowi przez Marszałka Sejmu. Prezydent poświadczając swoim podpisem zgodność brzmienia otrzymanej ustawy z uchwalonym przez Sejm i Senat tekstem, potwierdza autentyczność oryginału. Ma to znaczenie w przypadku sporów, jakie mogłyby dotyczyć treści poszczególnych postanowień. Podstawą do jej ustalenia jest tekst podpisany przez Prezydenta.

W terminie przyznanym Prezydentowi na podpisanie ustawy, może on jednak odmówić jej podpisania i wystąpić z umotywowanym wnioskiem do Sejmu w celu ponownego jej rozpatrzenia (art. 122 ust. 5), co w praktyce określane jest jako „**weto prezydenckie**” lub „**weto ustawodawcze**” (weto może dotyczyć tylko całej ustawy. Prezydent nie dysponuje prawem weta selektywnego, pozwalającym mu zakwestionować tylko niektóre przepisy i nie blokować wejścia w życie pozostałych postanowień). Do przyczyn uzasadniających skorzystanie przez Prezydenta z prawa weta, doktryna zalicza m.in.: a) różnice w orientacji politycznej między Prezydentem a większością parlamentarną, prowadzące do różnic w ocenie merytorycznej ustawy, b) własną taktykę osoby sprawującej urząd Prezydenta, nie związaną bezpośrednio z polityczną grą parlamentarną, c) zawarte w ustawie błędy o charakterze formalnym lub merytorycznym, d) przekonanie o niekonstytucyjności przepisów ustawy przedłożonej do podpisu.

W sytuacji, gdy Prezydent skorzysta z przysługującego mu prawa weta, Marszałek Sejmu kieruje ustawę oraz wniosek Prezydenta do tych komisji, które rozpatrywały projekt ustawy przed uchwaleniem jej przez Sejm (zarządza również drukowanie wniosku i doręczenie go posłom). Po rozpatrzeniu wniosku Prezydenta komisje przedstawiają Sejmowi sprawozdanie, w którym wnioskuje o ponowne uchwalenie ustawy w brzmieniu dotychczasowym bądź wniosek przeciwny (art. 64 ust. 3 regulaminu Sejmu). W posiedzeniu Sejmu uczestniczy przedstawiciel Prezydenta, który w jego imieniu – jako pierwszy mówca – przedstawia motywację wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm; po nim głos zabiera poseł sprawozdawca przedstawiając stanowisko komisji. **Odrzucenie weta ustawodawczego następuje wówczas, gdy Sejm ponownie uchwali ustawę większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.**

O fakcie tym Marszałek Sejmu niezwłocznie powiadamia Prezydenta, który w tej sytuacji obowiązany jest do podpisania ustawy w ciągu 7 dni i zarządzenie jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw RP. Gdyby Sejm nie zdołał ponownie uchwalić ustawy w brzmieniu dotychczasowym, to **postępowanie ustawodawcze ulega zamknięciu.**

Alternatywnym w stosunku do weta ustawodawczego jest inny środek prawny przysługujący Prezydentowi; mianowicie, może on przed podpisaniem ustawy **wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania jej zgodności z Konstytucją** (art. 122 ust. 3 Konstytucji).

Wystąpienie do TK równoznaczne jest z rezygnacją z zastosowania weta prezydenckiego. Jeżeli TK uzna ustawę za zgodną z Ustawą zasadniczą, to Prezydent bezwzględnie obowiązany jest do jej podpisania, co nie oznacza, że później – w trybie kontroli następnej – nie będzie mógł ponownie jej zakwestionować przed tym organem. O ile TK uzna ustawę za niezgodną z Konstytucją, to Prezydent obowiązany jest do odmówienia jej podpisania, co tym samym spowoduje **zamknięcie postępowania ustawodawczego.** Jedynie w sytuacji (co przewiduje art. 122 ust. 4), gdy niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy a TK nie orzeknie, że są one **nie-rozerwalnie związane z całą ustawą**, Prezydent RP, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu:

- a) podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych przez TK za niezgodne z Konstytucją, albo
- b) zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Wystąpienie Prezydenta **o przedstawienie opinii w sprawie ustawy, której poszczególne przepisy TK uznał za niezgodne z Konstytucją**, Marszałek Sejmu kieruje do komisji, które uprzednio rozpatrywały projekt ustawy przed uchwaleniem jej przez Sejm, przekazując im jednocześnie wyrok TK wraz z uzasadnieniem. Komisje w ciągu 14 dni obowiązane są przedstawić Marszałkowi stanowisko co do celowości zwrócenia ustawy Sejmowi albo podpisania jej przez Prezydenta z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją. **Usunięciem niezgodności – w wypadku zwrócenia ustawy Sejmowi przez Prezydenta – jest uchwalenie tekstu odpowiednich zmian przepisów uznanych przez TK za niezgodne z Ustawą zasadniczą, z zachowaniem ich dotychczasowego zakresu przedmiotowego** (art. 58 ust. 1 regulaminu Sejmu). Podkreślenia wymaga, że w debacie nad sprawozdaniem komisji niedopuszczalne jest zgłaszanie poprawek wykraczających poza zakres przedmiotowy. Najpierw głosuje się: a) poszczególne poprawki do zmian, a następnie b) tekst zmian w całości, z uwzględnieniem przyjętych poprawek.

Marszałek Sejmu przesyła Marszałkowi Senatu (a także Prezydentowi) uchwałę w sprawie usunięcia niezgodności w ustawie oraz uzasadnienie konieczności ich wprowadzenia. Marszałek Senatu przekazuje te akty do właściwych komisji, w tym do Komisji Ustawodawczej. Komisje, w terminie nie dłuższym niż 14 dni przygotowują projekt uchwały Senatu w sprawie usunięcia niezgodności w ustawie, w którym proponują: a) przyjęcie uchwały Sejmu bez poprawek lub b) wprowadzenie do tekstu uchwały Sejmu poprawek.

Oprócz wyżej ukazanego, zasadniczego trybu ustawodawczego, występują jeszcze jego modyfikacje, zwane **szczególnymi procedurami ustawodawczymi**. Mają one zastosowanie do tzw. „pilnego projektu ustawy”, postępowania z projektami ustaw o zmianie Konstytucji, uchwalania ustawy budżetowej, kodeksów, ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompeten-

cje organów władzy państwowej w niektórych sprawach oraz projektów ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej.

Prawo uznania uchwalonego **projektu ustawy za pilny** przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów; art. 123 ust. 1 Konstytucji nie dopuszcza jednak – ze względu na wagę materii podlegającej regulacji – nadawania klauzuli pilności projektowi ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta RP, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Istotą trybu pilnego jest „uprzywilejowanie” danego projektu ustawy, polegające na priorytetowym traktowaniu go w porównaniu z innymi projektami, a także na znacznym przyśpieszeniu całego trybu ustawodawczego. Wprowadzenie i stosowanie tego trybu potrzebne jest w sytuacji, „gdy do parlamentu napływa wiele projektów ustaw i projekty dużej wagi gubią się w masie przedłożeń o mniej istotnym charakterze” (L. Garlicki).

Odrębności proceduralne dotyczące zastosowania pilnej ścieżki legislacyjnej określają regulaminy Sejmu i Senatu. Sprowadzają się one m.in. do następujących elementów:

- Marszałek Sejmu zarządza drukowanie pilnych projektów ustaw niezwłocznie po ich otrzymaniu i może postanowić o przeprowadzeniu pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu lub komisji bez zachowania terminu wymaganego do odbycia pierwszego czytania (art. 72 ust. 1 i 73 ust. 1 regulaminu Sejmu),
- kierując pilny projekt ustawy do komisji, Marszałek Sejmu ustala im jednocześnie termin przedstawienia sprawozdania, nie dłuższy jednak niż 30 dni (art. 73 ust. 2),
- pilny projekt ustawy Marszałek Sejmu wprowadza do porządku dziennego posiedzenia Sejmu, najbliższego po zakończeniu prac komisji (art. 74),
- Marszałek Sejmu odmawia poddania pod głosowanie poprawki dotyczącej pilnego projektu ustawy, która uprzednio nie była przedstawiona komisji w formie pisemnej (art. 76 ust. 3),
- uchwalona przez Sejm ustawa pilna przesyłana jest przez Marszałka niezwłocznie – nie później jednak niż w ciągu 3 dni od dnia uchwalenia – Marszałkowi Senatu i Prezydentowi (art. 77),

- termin rozpatrzenia ustawy przez Senat wynosi 14 dni, a termin jej podpisania przez Prezydenta 7 dni (art. 123 ust. 3 Konstytucji),
- uchwałę Senatu zawierającą propozycję dokonania określonych zmian w uchwalonej ustawie pilnej lub jej odrzucenia, Sejm rozpatruje na posiedzeniu najbliższym po jej doręczeniu (art. 78 ust. 1),
- tekst ustawy pilnej, ustalony w wyniku rozpatrzenia propozycji Senatu, Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni od dnia jej uchwalenia (art. 79),
- gdy Prezydent odmówi podpisania ustawy pilnej, Prezydium Sejmu tak określa tok prac nad wnioskiem Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy, aby od dnia wpłynięcia wniosku Prezydenta do dnia ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez Sejm nie upłynęło więcej niż 7 dni (art. 80).

Dokonana w dniu 19 grudnia 2008 r. nowelizacja regulaminu Sejmu wprowadziła w dziale II nowy rozdział 3a w brzmieniu: **Postępowanie z projektami ustaw z zmianie Konstytucji**. Zgodnie z treścią art. 86a–86k:

- do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji Sejm może powołać Komisję Nadzwyczajną, której skład powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich,
- komisja rozpatrująca projekt ustawy o zmianie Konstytucji, powołuje zespół stałych ekspertów, z których 1/3 wskazuje przedstawiciel wnioskodawcy projektu ustawy,
- w posiedzeniach Komisji mogą uczestniczyć przedstawiciele Prezydenta, Rady Ministrów i Trybunału Konstytucyjnego,
- Komisja może wystąpić do Marszałka Sejmu z wnioskiem o debatę na temat wybranych zagadnień dotyczących projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Sejm rozstrzyga o wprowadzeniu debaty jako punktu porządku dziennego obrad najbliższego, po złożeniu wniosku, posiedzenia Sejmu,

- poprawkę do projektu ustawy może zgłosić w formie pisemnej, na posiedzeniu Komisji, grupa co najmniej 5 posłów,
- propozycje poprawek odrzucone przez Komisję, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie co najmniej 5 wnioskodawców, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości; wniosek mniejszości powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu ustawy; do wniosku mniejszości wnioskodawcy dołączają uzasadnienie, które powinno wskazywać potrzebę i cel zmiany oraz przewidywane skutki prawne i społeczne,
- poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji uważa się za wycofany, jeżeli do czasu zakończenia drugiego czytania, na skutek cofnięcia poparcia, projekt popiera mniej niż 92 posłów spośród tych, którzy podpisali projekt przed jego wniesieniem,
- przyjęcie sprawozdania przez Komisję, następuje większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji,
- drugie czytanie projektu ustawy o zmianie Konstytucji może odbyć się nie wcześniej niż 14. dnia od dnia doręczenia posłom sprawozdania Komisji,
- w razie zgłoszenia w drugim czytaniu poprawki lub wniosku, projekt ustawy kieruje się ponownie do Komisji,
- przyjęcie poprawki lub wniosku mniejszości do projektu ustawy następuje większością co najmniej 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Znaczne odmienności – w zakresie procedury ustawodawczej – występują również przy uchwalaniu **ustawy budżetowej**. Podkreślenia wymaga, że inicjatywa ustawodawcza w tym zakresie przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów (podobnie jak i ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo – art. 221 Konstytucji), która obowiązana jest przedłożyć Sejmowi projekt budżetu najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego (art. 222). Pierwsze czytanie projektu odbywa się na posiedzeniu plenarnym (art. 37 ust. 2 regulaminu Sejmu), a na-

stępnie kieruje się go do Komisji Finansów Publicznych (KFP) oraz innych właściwych komisji sejmowych rozpatrujących poszczególne części budżetowe. Do komisji tych Marszałek Sejmu kieruje przedłożone przez Najwyższą Izbę Kontroli uwagi do sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa. Szczególną rolę w pracach nad projektem odgrywa KFP, do której pozostałe komisje przekazują stanowiska zawierające wnioski, opinie lub propozycje poprawek. Komisja ta przedstawia następnie na posiedzeniu Sejmu sprawozdanie wraz z wnioskami:

- a) w sprawie przyjęcia projektu ustawy budżetowej bez poprawek,
- b) przyjęcia z poprawkami (art. 108 ust. 1 pkt 1 regulaminu Sejmu).

Z powyższego wynika, że **KFP nie może wnosić o odrzucenie projektu** ustawy budżetowej.

Do innych odmienności proceduralnych związanych z uchwaleniem ustawy budżetowej należy również to, że:

- Senat, uchwałą w sprawie ustawy budżetowej podejmuje w ciągu **20 dni** od dnia przekazania jej przez Marszałka Sejmu. Ustawa ta, kierowana jest przez Marszałka Senatu do komisji senackich, celem rozpatrzenia właściwych części budżetowych. Komisje, przekazują swoje opinie Komisji Gospodarki Narodowej, która na ich podstawie przygotowuje projekt uchwały Senatu. Komisja może wyłącznie proponować: a) przyjęcie ustawy bez poprawek albo b) wprowadzenie poprawek (art. 73 regulaminu Senatu). **Senat nie ma prawa wnioskowania o odrzucenie ustawy budżetowej,**
- Prezydent podpisuje ustawę budżetową w ciągu **7 dni (nie może zastosować wobec tej ustawy weta prezydenckiego),**
- w przypadku zwrócenia się przez Prezydenta do TK w sprawie ustalenia zgodności ustawy budżetowej z Konstytucją (przed jej podpisaniem) TK orzeka w tej sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku (art. 224 Konstytucji),

- konsekwencją nie przedłożenia Prezydentowi do podpisu ustawy budżetowej – w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy – **może być** skrócenie kadencji Sejmu (art. 225).

Znowelizowany w 1995 r., regulamin Sejmu wprowadził także szczególny rodzaj procedury ustawodawczej z **projektami kodeksów** (procedura ta zgodnie z art. 87 – dotyczy zarówno projektów nowych kodeksów, projektów zmian kodeksów jak i projektów przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmian).

Pierwsze czytanie projektu kodeksu lub projektu przepisów wprowadzających kodeks, odbyć się musi na posiedzeniu Sejmu (a nie komisji) i może być przeprowadzone najwcześniej 30 dnia od doręczenia posłom druku projektu. Z kolei, pierwsze czytanie projektu zmian kodeksu lub projektu zmian przepisów wprowadzających kodeks, może odbyć się nie wcześniej niż 14 dnia od dnia doręczenia posłom druku projektu. Do rozpatrzenia wyżej wymienionych projektów można powołać – przed pierwszym czytaniem projektów – Komisję Nadzwyczajną, która może w każdym czasie wystąpić do Sejmu z wnioskiem o debatę na temat wybranych zagadnień dotyczących projektu kodeksu. W jej ramach mogą być tworzone podkomisje stałe oraz zespoły robocze (zespoły te mogą występować również w ramach podkomisji). Ponadto, Komisja Nadzwyczajna obowiązana jest powołać zespół stałych ekspertów, z których 1/3 wskazuje wnioskodawca projektu kodeksu (również i podkomisje mogą powoływać zespoły stałych ekspertów podkomisji). Z kolei, przewodniczący Komisji może powołać doraźnie ekspertów do opracowania poszczególnych zagadnień (art. 92). Interesującą odmiennością w tej procedurze jest również to, że Komisja Nadzwyczajna może przedstawić Sejmowi sprawozdanie w formie zestawienia przyjętych przez nią poprawek odnoszących się do projektu wniesionego przez wnioskodawców. Wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez Komisję mogą być zamieszczone w sprawozdaniu Komisji jako wnioski mniejszości, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie co najmniej 5 posłów – członków Komisji Nadzwyczajnej. Drugie czytanie projektu może się odbyć nie wcześniej niż 14 dnia od doręczenia posłom sprawozdania

Komisji Nadzwyczajnej. W przypadku zgłoszenia w drugim czytaniu poprawki lub wniosku, projekt kieruje się ponownie do Komisji (art. 95 regulaminu Sejmu).

Szczególna procedura ustawodawcza została przewidziana także przy trybie uchwalania ustaw **o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której RP przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach** (art. 90 ust. 1 Konstytucji).

Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację wyżej wymienionej umowy wymaga – zgodnie z art. 90 ust. 2 Ustawy Zasadniczej – uchwalenia jej przez Sejm i Senat kwalifikowaną większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i senatorów (jest to większość liczniejsza niż wymagana przy zmianie Konstytucji RP, gdzie wystarcza bezwzględna większość głosów senatorów przy analogicznym *quorum*). Ponadto, Sejm – bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów – może postanowić o zastąpieniu parlamentarnego wyrażenia zgody na tryb referendum ogólnokrajowego (art. 90 ust. 4). Zarówno sama ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację takiej umowy, jak i sama umowa, mogą być poddane pod osąd TK co do ich zgodności z Konstytucją (art. 133 ust. 2 i art. 188 pkt 1 Konstytucji).

Istotne odmienności występują także odnośnie postępowania **z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej**. Zgodnie z treścią rozdziału 5a) regulaminu Sejmu ustalonego nowelizacją z dnia 12 marca 2004 r. (Mon. Pol. Nr 12, poz. 182), można je sprowadzić do następujących cech:

- Rada Ministrów, wnosząc projekt ustawy, deklaruje, czy jest to projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej. W przypadku innych projektów ustaw, Marszałek Sejmu przed skierowaniem ich do pierwszego czytania rozstrzyga, czy są to projekty wykonujące prawo Unii Europejskiej,
- przed przystąpieniem do szczegółowego rozpatrzenia takiego projektu ustawy, właściwa komisja ustala harmonogram prac nad tym projektem zgodny z kalendarzem prac w Sejmie i przesyła ów harmonogram Marszałkowi Sejmu,

- poprawkę do projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej może, na posiedzeniu komisji, zgłosić grupa co najmniej 3 posłów w formie pisemnej,
- propozycje poprawek odrzucone przez komisję, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie co najmniej 3 wnioskodawców, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości; wniosek mniejszości dotyczący konkretnego przepisu lub jego części powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej,
- przyjęcie przez komisję wniosku o odrzucenie projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej następuje bezwzględną większością głosów,
- drugie czytanie projektu takiej ustawy odbywa się na posiedzeniu Sejmu najbliższym po doręczeniu posłom sprawozdania komisji, chyba, że Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii prezydium komisji, ustali późniejszy termin drugiego czytania,
- rozpatrzenie poprawek Senatu następuje na posiedzeniu Sejmu najbliższym po doręczeniu sprawozdania komisji.

Na zakończenie omawiania trybu ustawodawczego można jeszcze wskazać, że momentu powstania danej ustawy nie można utożsamiać z jej podpisaniem, każda bowiem ustawa opatrywana jest datą związaną z zupełnie innymi działaniami. W praktyce przyjmuje się, że datą powstania ustawy jest dzień, w którym: a) Sejm głosował nad całością projektu ustawy, jeżeli Senat nie wniósł żadnych poprawek albo gdy poprawki Senatu zostały odrzucone, b) Sejm przyjął poprawki Senatu w całości lub części, c) Sejm ponownie uchwalił ustawę w wyniku weta Prezydenta. Ustawa powstaje więc w tym dniu, w którym Sejm podejmuje taką decyzję legislacyjną, wymaganą w danym procesie ustawodawczym, która oznacza **ostateczne ustalenie treści tej ustawy**. Tylko w jednym wypadku przy ustalaniu daty powstania ustawy nie bierze się pod uwagę ostatniej decyzji legislacyjnej Sejmu, a mianowicie wówczas, gdy tą decyzją zostają odrzucone wszystkie poprawki Senatu lub zostaje odrzucona uchwała Senatu o odrzucenie danej ustawy (S. Bożyk).

9.3. Funkcja kontrolna

Funkcja kontrolna parlamentu wynika z założeń monteskiuszowskiej zasady podziału władzy; jej realizacja stanowi konsekwencję i uzupełnienie funkcji ustawodawczej oraz kreacyjnej.

Art. 95 ust. 2 Konstytucji powierza wykonywanie funkcji kontrolnej nad działalnością Rady Ministrów Sejmowi i dopuszcza jej sprawowanie tylko w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw. Pomimo tak jednoznacznego sformułowania Ustawy Zasadniczej wydaje się jednak, że realizacja funkcji kontrolnej nie może być łączona tylko i wyłącznie z Sejmem i tylko z kontrolą nad rządem (B. Banaszak). Określone uprawnienia kontrolne wobec Rady Ministrów – co wynika z treści regulaminu Senatu – posiada także druga izba parlamentu. Pomimo, że są one – w porównaniu z uprawnieniami przysługującymi Sejmowi – niewielkie (dotyczą głównie prawa komisji senackich do żądania od członków rządu informacji i wyjaśnień, zajęcia stanowiska w sprawie oświadczeń wygłaszanych przez senatorów, przesłuchiwanie upoważnionych przedstawicieli resortów w trakcie postępowania nad ustawą budżetową), to jednak istnieją.

Bezspornym faktem jest jednak to, że główny ciężar uprawnień kontrolnych nad działalnością Rady Ministrów spoczywa w gestii Sejmu i na tym zagadnieniu się przede wszystkim skoncentrujemy. Przegląd form parlamentarnej kontroli realizowanej w stosunku do rządu i jego członków wskazuje, że kontrola ta realizowana być może przez:

- a) Sejm działający *in pleno*,
- b) podporządkowane mu wyspecjalizowane organy kontrolne (NIK) lub wewnętrzne organy pomocnicze (komisje sejmowe),
- c) indywidualną działalność parlamentarzystów.

Ad a) Formą kontroli Sejmu działającego *in pleno* nad działalnością Rady Ministrów jest w szczególności **udzielanie rządowi absolutorium**. Na mocy art. 226 Konstytucji na rządzie spoczywa obowiązek przedłożenia Sejmowi – w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kon-

troli podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium.

Innymi formami kontroli realizowanej w stosunku do RM na posiedzeniach Sejmu, jest udzielanie jej – po powołaniu przez Prezydenta – wotum zaufania, możliwość wyrażenia konstruktywnego wotum nieufności (a w stosunku do ministrów zwykłego wotum nieufności) a także ewentualność pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów (formy te będą przedmiotem omówień w rozdziałach VIII i XII podręcznika).

Ad b) Funkcja kontrola Sejmu nad rządem przejawiać się może również za pośrednictwem podległego mu, wyspecjalizowanego organu kontrolnego jakim jest Najwyższa Izba Kontroli (instytucja ta omówiona będzie w rozdziale XIV). Temu naczelnemu organowi kontroli państwowej Sejm może zlecać przeprowadzanie ściśle określonych kontroli. Podkreślenia wymaga także fakt, że przedstawiciele NIK uczestniczący w posiedzeniach komisji sejmowych, mogą zgłaszać uwagi do sprawozdań i informacji przedkładanych komisjom przez przedstawicieli rządu, a na żądanie komisji udzielają wyjaśnień w sprawach przeprowadzonych kontroli (art. 153 ust. 3 regulaminu Sejmu).

Organami wewnętrznymi Sejmu powołanymi do sprawowania kontroli, są komisje sejmowe. Większość z nich, to tzw. komisje resortowe, które mają w swym zakresie działania dziedziny stanowiące właściwość jednego lub kilku resortów. Komisje te – w ramach obszaru swych zainteresowań – posiadają uprawnienia kontrolne, a w szczególności – zgodnie z art. 153 ust. 1 regulaminu Sejmu – na żądanie prezydów komisji ministrowie oraz kierownicy naczelných organów administracji państwowej, a także kierownicy innych urzędów i instytucji państwowych są obowiązani przedstawiać sprawozdania i udzielać informacji oraz uczestniczyć w posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są sprawy dotyczące ich zakresu działania. Ponadto, komisje te w sprawach związanych z wprowadzaniem w życie i wykonywaniem ustaw i uchwał Sejmu, mogą samodzielnie przeprowadzać kontrole (art. 161 ust. 1 regulaminu Sejmu).

Środkami wpływu komisji na działalność instytucji publicznych są dezyderaty oraz opinie, podejmowane podobnie jak i uchwały komisji większością głosów przy *quorum* wynoszącym co najmniej 1/3 liczby członków komisji.

Dezyderaty zawierają postulaty komisji w określonych sprawach i mogą być skierowane do Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków (tj. Prezesa RM, wiceprezesów, ministrów oraz przewodniczących określonych ustawowo komitetów), Prezesa NIK, Prezesa NBP, Prokuratora Generalnego oraz Głównego Inspektora Pracy – art. 159 ust. 1 regulaminu Sejmu).

Podjęte przez komisje dezyderaty przewodniczący komisji przekazują Marszałkowi Sejmu, który przesyła je wskazanym organom, z tym jednak zastrzeżeniem, że Marszałek może zwrócić komisji dezyderat z umotywowanym zaleceniem ponownego rozpatrzenia sprawy; dezyderat ponownie przez komisję uchwalony przesyłany jest przez Marszałka adresatowi.

Adresaci dezyderatów nie mają obowiązku zastosowania się do nich, tym niemniej obowiązani są ustosunkować się do nich i pisemnie powiadomić Marszałka Sejmu o zajęтым stanowisku w ciągu 30 dni od dnia otrzymania dezyderatu, chyba że Marszałek, na wniosek zainteresowanego organu – po porozumieniu z prezydium komisji – ustali inny termin. Odpowiedzi organów państwowych na dezyderaty oraz informacje o przebiegu realizacji dezyderatów są rozpatrywane na posiedzeniach komisji. W przypadku nieotrzymania odpowiedzi w terminie lub uznania otrzymanej odpowiedzi za niezadowalającą, komisja może ponowić dezyderat, przedłożyć Marszałkowi Sejmu wniosek o zwrócenie odpowiedzi jako niezadowalającej lub przedłożyć Sejmowi projekt odpowiedniej uchwały lub rezolucji (art. 159 ust. 2–6 regulaminu Sejmu). **Rezolucją jest uchwała Sejmu zawierająca wezwanie określonego organu państwowego do podjęcia wskazanego w rezolucji jednorazowego działania** (art. 69 ust. 1 pkt 1 regulaminu Sejmu).

Opinia komisji sejmowej zawiera jej stanowisko w określonej sprawie i może być skierowana do tych samych organów, do których kieruje się dezyderaty, a ponadto także **do innych centralnych urzędów i instytucji państwowych**. W odróżnieniu od dezyderatów, gdzie

ich adresaci obowiązani są ustosunkować się do nich, przy opinii obowiązek przedstawienia stanowiska w terminie 30 dni występuje wówczas, gdy zażąda tego komisja. Pozostały tryb postępowania z opiniami jest analogiczny jak przy dezyderatach (art. 160 regulaminu Sejmu).

Komisje uchwalają również **sprawozdania, w których ujmowane są wyniki przeprowadzonych przez nie kontroli**. Są one przekazywane Marszałkowi Sejmu, który zarządza ich doręczenie wszystkim posłom; sprawozdanie może być przedmiotem obrad na posiedzeniu Sejmu (art. 162).

Ad c) Tradycyjnymi uprawnieniami kontrolnymi przysługującymi posłom jest prawo kierowania przez nich **do członków Rady Ministrów** interpelacji i zapytań poselskich oraz – co jest formą nową wynikającą z art. 115 ust. 2 Konstytucji – wniosków o przedstawienie informacji bieżących i pytań w sprawach bieżących.

Wyżej wymienione formy kontroli poselskiej poddawane były przez Sejm w latach 1997–2003 pewnym modyfikacjom i przekształceniom. Warto w tym zakresie wspomnieć choćby tylko o tym, że np. pytania w sprawach bieżących zostały ujęte w regulaminie Sejmu na mocy jego nowelizacji z dnia 4 września 1997 r. (Mon. Pol. Nr 58, poz. 558), a informacje bieżące wprowadzono dopiero w dniu 23 kwietnia 2003 r. (Mon. Pol. Nr 23, poz. 337). Właśnie ta ostatnia zmiana regulaminu spowodowała m.in. z jednej strony uszczegółowienie zakresu przedmiotowego interpelacji i zapytań poselskich, a z drugiej strony „wyprowadzenie” indywidualnych interpelacji poselskich z przedmiotu obrad na posiedzeniach Sejmu.

Interpelacja (od łac. *interpellatio* – przeszkadzanie, przerywanie) **składana jest w sprawach o zasadniczym charakterze i odnoszących się do problemów związanych z polityką państwa**. Powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające zeń pytania oraz powinna być skierowana zgodnie z właściwością interpelowanego (art. 192 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu). Składa się ją w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu, lecz treść jej podlega wstępnej kontroli przez Prezydium Sejmu celem zbadania, czy odpowiada wymogom określonym w regula-

minie Sejmu. Do wniesienia interpelacji wystarczy podpis jednego posła.

O treści przyjętych interpelacji Sejm informowany jest przez Marszałka na posiedzeniu. Marszałek, informuje również Sejm o nadesłanych odpowiedziach na interpelacje lub o braku odpowiedzi.

Interpelowany, obowiązany jest do udzielenia – w formie pisemnej (z dołączeniem dwóch odpisów) – odpowiedzi na interpelację nie później niż w ciągu **21 dni** od dnia jej otrzymania; odpowiedź kieruje się na ręce Marszałka Sejmu, który przesyła interpelantowi odpis odpowiedzi. Tekst pisemnej odpowiedzi na interpelację ogłasza się w załączniku do sprawozdania stenograficznego z posiedzenia Sejmu. W razie uznania odpowiedzi na interpelację za niezadowalającą, interpelant może zwrócić się do Marszałka Sejmu o wystąpienie do interpelowanego z żądaniem **dodatkowych wyjaśnień na piśmie**, uzasadniając przyczyny nieprzyjęcia odpowiedzi. **Z wnioskiem takim można wystąpić tylko raz, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania niezadowalającej odpowiedzi. Dodatkowe wyjaśnienia udzielane są przez interpelowanego w terminie 21 dni od dnia otrzymania żądania dodatkowych wyjaśnień (art. 193 ust. 3 regulaminu).**

Analiza treści przytoczonych przepisów regulaminowych wskazuje, że aktualnie interpelacje załatwiane są wyłącznie na piśmie, a udzielone na nie odpowiedzi nie mogą już stanowić przedmiotu dyskusji na porządku dziennym posiedzenia Sejmu.

Zapytania poselskie składa się w sprawach o charakterze jednostkowym, dotyczących prowadzonej przez Radę Ministrów polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową (art. 195 ust. 1 regulaminu). Tryb związany z ich rozpatrywaniem tym się różni od interpelacji, że składającemu zapytanie nie przysługuje prawo do żądania dodatkowych wyjaśnień w przypadku uznania otrzymanej odpowiedzi za niezadowalającą.

Informacje bieżące oraz pytania w sprawach bieżących stanowią przedmiot obrad na posiedzeniach Sejmu (art. 169 ust. 2 pkt 17 regulaminu). Są one wprowadzane przez Marszałka Sejmu do porządku dziennego każdego posiedzenia Sejmu. Czas przeznaczony na roz-

patrzenie punktu „Informacja bieżąca” nie może być dłuższy niż 90 minut. Punkt porządku dziennego „Pytania w sprawach bieżących” obejmuje rozpatrzenie nie więcej niż 11 pytań.

Prawo złożenia wniosku o przedstawienie na posiedzeniu Sejmu przez członka Rady Ministrów **informacji bieżącej, przysługuje klubowi oraz grupie co najmniej 15 posłów** (art. 194 ust. 1 regulaminu). **Przedmiot wniosku o udzielenie informacji bieżącej jest identyczny z przedmiotem interpelacji, tzn. ma dotyczyć spraw o zasadniczym charakterze i odnoszących się do problemów związanych z polityką państwa. Wnioski te, mogą być składane w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu do godziny 21⁰⁰ dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia posiedzenia Sejmu, wraz z uzasadnieniem oraz wskazaniem adresata.** Wnioski wstępnie badane są przez Prezydium Sejmu, które może pozostawić je bez biegu, o ile nie spełniają wymogów regulaminowych. Prezydium, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, ustala, która ze zgłoszonych propozycji informacji zostaje uwzględniona i rozpatrzona na najbliższym posiedzeniu Sejmu. Dokonując wyboru tematu informacji, Prezydium Sejmu kieruje się przede wszystkim jej znaczeniem i aktualnością. Bierze także pod uwagę liczebność klubu lub koła, które zgłosiły propozycje tematyczne informacji. W przypadku braku w tej sprawie jednolitej opinii Konwentu, o wyborze informacji rozstrzyga Sejm, po przedstawieniu sprawy przez Marszałka Sejmu. Wybrana zostaje informacja, która uzyskała większość głosów. Jeżeli wyborowi zostają poddane więcej niż 2 informacje, wybrana zostaje ta, która uzyskała bezwzględną większość głosów. Jeżeli bezwzględnej większości nie uzyskała żadna z poddanych pod głosowanie informacji, przeprowadza się głosowanie ponowne, wykreślając z listy głosowanych informacji tę, która uzyskała najmniejszą liczbę głosów. Głosowania przeprowadza się do momentu, w którym wyborowi zostają poddane dwie informacje. Wybrana zostaje ta, która uzyska większość głosów

Rozpatrzenie informacji na posiedzeniu Sejmu obejmuje przedstawienie uzasadnienia wniosku przez posła wyznaczonego przez podmiot uprawniony do jego złożenia oraz udzielenie odpowiedzi przez przedstawiciela Rady Ministrów. Przedstawienie uzasadnienia wniosku nie może trwać dłużej niż 5 minut, a udzielenie odpowiedzi

dłużej niż 10 minut. **W sprawie przedstawionej informacji przeprowadza się dyskusję.** Wystąpienia w dyskusji posłów nie mogą trwać dłużej niż 2 minuty (kolejność wystąpień określa Marszałek Sejmu, uwzględniając naprzemienne zabieranie głosu przez posłów z klubów, kół oraz posłów niezrzeszonych). Na zakończenie dyskusji głos zabierają kolejno: przedstawiciel wnioskodawców oraz przedstawiciel Rady Ministrów. Wystąpienie przedstawiciela wnioskodawców nie może trwać dłużej niż 5 minut, a przedstawiciela Rady Ministrów dłużej niż 10 minut. Marszałek Sejmu może wyrazić zgodę na wydłużenie wystąpienia przedstawiciela Rady Ministrów (art. 194 ust. 2–10 regulaminu).

Z przedstawionej wyżej treści przepisów regulaminowych dotyczących informacji bieżącej wynika, że jest ona jakby zbiorową interpelacją, która ze względu na wagę tematyki, której dotyczy, rozpatrywana jest przez Sejm w przyspieszonym trybie przy zastosowaniu określonych procedur związanych z prowadzoną debatą.

Pytania w sprawach bieżących zadawane są ustnie na każdym posiedzeniu Sejmu i wymagają bezpośredniej ustnej odpowiedzi. O ogólnej tematyce pytania i jego adresacie, poseł informuje na piśmie Marszałka Sejmu do godziny 21⁰⁰ dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia posiedzenia Sejmu. Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, ustala dla każdego posiedzenia kolejność zadawania pytań oraz informuje posłów, które ze zgłoszonych pytań zostają włączone do porządku dziennego określonego posiedzenia Sejmu. Podczas rozpatrywania „Pytań w sprawach bieżących” odpowiedzi udzielają ministrowie, do których są skierowane pytania, lub w wyjątkowych sytuacjach upoważnione przez nich osoby. Rozpatrzenie przez Sejm pytania obejmuje przedstawienie treści pytania oraz udzielenie ustnej odpowiedzi przez osobę, do której pytanie jest skierowane, albo przez osobę przez nią upoważnioną. Postawienie pytania nie może trwać dłużej niż 2 minuty, zaś udzielenie odpowiedzi – nie dłużej niż 6 minut. **Nad pytaniem i udzieloną odpowiedzią nie przeprowadza się dyskusji.** Prawo do postawienia pytania dodatkowego przysługuje wyłącznie zadającemu pytanie. Dodatkowe pytanie nie może trwać dłużej niż 1 minutę, a uzupełniająca odpowiedź

dłużej niż 3 minuty. Marszałek Sejmu może wyrazić zgodę na wydłużenie czasu odpowiedzi na pytanie dodatkowe (art. 196 regulaminu).

9.4. Funkcja kreacyjna

Pomimo, że funkcja taka nie została *expressis verbis* wyrażona w treści art. 95 Konstytucji, parlamentowi przysługuje również funkcja kreacyjna, sprowadzająca się do powoływania i odwoływania określonych organów państwowych, bądź też wpływu na częściowy ich skład osobowy.

Przegląd realizowanych przez parlament uprawnień kreacyjnych daje podstawę do stwierdzenia, że mogą one być wykonywane:

- 1) samodzielnie przez Sejm,
- 2) przez Sejm za zgodą Senatu,
- 3) przez Sejm na wniosek Prezydenta,
- 4) odrębnie przez Sejm i Senat poprzez wybór części składu osobowego określonego organu.

Ad 1) Do kompetencji kreacyjnych wykonywanych samodzielnie przez Sejm należy zaliczyć:

- a) **wybór** – na pierwszym posiedzeniu Sejmu na okres jego kadencji – **dwóch zastępców przewodniczącego i 16 członków Trybunału Stanu**. Wyboru dokonuje się spoza grona posłów i senatorów na wniosek Marszałka Sejmu albo co najmniej 35 posłów. Wybór członków TS odbywa się łącznie, chyba że Sejm postanowi inaczej. W razie opróżnienia poszczególnych stanowisk w TS, Sejm dokonuje wyboru uzupełniającego; wybór ten może być dokonywany oddzielnie, chyba że Sejm postanowi inaczej;
- b) **wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego (15 sędziów)**. Sędziowie wybierani są indywidualnie przez Sejm na 9 lat, na wniosek zgłoszony przez Prezydium Sejmu albo co najmniej 50 posłów;
- c) **wybór Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów**, w tzw. pierwszej rezerwowej procedurze powoływania rządu (art. 154 ust. 3 Konstytucji). Wybór ten dokonywany jest bezwzględną większością

głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Kandydata na Prezesa Rady Ministrów może zgłosić co najmniej 46 posłów (termin zgłaszania kandydatur wyznacza Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów). Prezes Rady Ministrów wybierany jest w głosowaniu imiennym (przy użyciu kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła). Przedłożony przez niego wniosek w sprawie wyboru Rady Ministrów jest głosowany łącznie;

- d) **wybór „nowego” Prezesa Rady Ministrów** w ramach tzw. konstruktywnego wotum nieufności udzielonego rządowi (art. 158 ust. 1 Konstytucji). Następuje to większością ustawowej liczby posłów na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i wskazujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów.

Ad 2) Do kompetencji kreacyjnych wykonywanych przez Sejm za zgodą Senatu należy:

- a) **powoływanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli** (na 6 lat), **Rzecznika Praw Obywatelskich** (na 5 lat), **Rzecznika Praw Dziecka** (na 5 lat) oraz **Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych** (na 4 lata). Wnioski w sprawie wyboru na powyższe stanowiska może zgłaszać Marszałek Sejmu albo grupa co najmniej 35 posłów (za wyjątkiem Rzecznika Praw Dziecka, gdzie dodatkowo uprawnienie takie przysługuje Marszałkowi Senatu oraz grupie co najmniej 15 senatorów);
- b) **powoływanie Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu** (na 5 lat). Powołanie następuje na wniosek Rady Instytutu Pamięci Narodowej, która zgłasza kandydata spoza swego grona;
- c) **powoływanie Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej** (na 5 lat). Powołanie następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

Ad 3) Kompetencje kreacyjne Sejmu sprawowane na wniosek Prezydenta RP, sprowadzają się do powoływania **Prezesa Narodowego Banku Polskiego** (na 6 lat);

Ad 4) Sejm i Senat odrębnie, dokonują wyboru części składu osobowego następujących organów:

- a) **Krajowej Rady Sądownictwa** (4 członków wybiera spośród posłów Sejm oraz 2 członków wybiera spośród senatorów Senat); wybór następuje na okres kadencji Sejmu i Senatu;
- b) **Krajowej Rady Prokuratury** (4 członków wybiera spośród posłów Sejm oraz 2 członków wybiera spośród senatorów Senat); wybór na okres kadencji Sejmu i Senatu;
- c) **Rady Polityki Pieniężnej** (Sejm i Senat powołują po 3 członków); powołanie następuje na 6 lat bezwzględną większością głosów;
- d) **Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** (2 członków powołuje Sejm, a 1 – Senat); kadencja członków Rady trwa 6 lat licząc od dnia powołania ostatniego członka;
- e) **Rady Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu** (Sejm powołuje 5 członków spośród kandydatów przedstawionych przez zgromadzenie elektorów, a Senat 2); kadencja trwa 6 lat.

Zaznaczyć należy, iż – zgodnie z procedurą stosowaną przez Sejm przy wyborze oraz powoływaniu organów państwowych (rozdział 5 regulaminu Sejmu) przedkładane przez uprawnione podmioty wnioski wymagają uzasadnienia, danych o kandydatach oraz ich zgodę na kandydowanie. Wnioski składa się Marszałkowi Sejmu w terminie:

- 1) 30 dni przed upływem kadencji,
- 2) 21 dni od dnia odwołania lub stwierdzenia wygaśnięcia mandatu,
- 3) ustalonym przez Marszałka Sejmu w pierwszym dniu pierwszego posiedzenia Sejmu – w stosunku do kandydatów na zastępców przewodniczącego i członków Trybunału Stanu,
- 4) ustalonym przez Marszałka Sejmu w przypadku wyboru organu po raz pierwszy, jeżeli ustawa nie określiła terminu zgłaszania kandydatów, a także kolejnych wyborów, jeżeli upływ kadencji nie wynika z aktów ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”.

Głosowanie nie może się odbyć wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku zawierającego kandydatury. **Przedłożone**

wnioski osobowe Marszałek Sejmu kieruje do właściwej komisji sejmowej w celu zaopiniowania (inna zainteresowana komisja może delegować swoich przedstawicieli na posiedzenie komisji właściwej). Rozpatrzenie przez Sejm wniosku, może się odbyć nie wcześniej niż następnego dnia po doręczeniu posłom druku zawierającego opinię komisji. Jedynie w szczególnych przypadkach termin ten może być krótszy lub też można przystąpić do rozpatrzenia wniosku bez przesyłania go do właściwej komisji.

Wybór albo powołanie przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe, następuje bezwzględną większością głosów.

Odnosnie uprawnień kreacyjnych Senatu wskazać można, że organ ten w terminie miesiąca wyraża zgodę na powołanie przez Sejm już wcześniej wymienionych organów. Przed podjęciem uchwał w tych sprawach może wezwać kandydatów do złożenia wyjaśnień i udzielenia odpowiedzi na pytania senatorów.

Jak pamiętamy, Senat wybiera i odwołuje po dwóch senatorów do składu KRS i KRP, jednego członka KRRiT, trzech członków RPP i 2 członków Rady IPN. Uchwały w tych sprawach podejmuje bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Z wnioskami w sprawie wyboru lub powołania poszczególnych osób na te stanowiska może wystąpić grupa co najmniej 7 senatorów. Wnioski te składa się do Marszałka Senatu, który kieruje je do właściwych komisji senackich w celu zaopiniowania. Również i w tym przypadku, Senat przed podjęciem uchwał w sprawie wyboru lub powołania, może wezwać kandydatów do złożenia wyjaśnień i udzielenia odpowiedzi na pytania senatorów.

W Senacie, głosowanie w sprawach personalnych jest tajne (z wyłączeniem głosowań w sprawie składu komisji senackich) i odbywa się przy użyciu opieczetowanych kart do głosowania.

9.5. Funkcja współuczestniczenia w kształtowaniu podstawowych kierunków działalności państwa

Jak już wcześniej wspomniano, wyodrębnienie tej funkcji parlamentu jest na gruncie doktryny dyskusyjne. Należy bowiem mieć na uwadze fakt, że w państwie, w którym obowiązuje zasada trójpodziału władzy, odpowiedzialność za prowadzenie polityki państwa spoczywa

na Radzie Ministrów (por. art. 146 ust. 1 Konstytucji). Tym samym, wkraczanie przez parlament w sposób **prawnie wiążący** w sferę działalności organów wykonawczych, powodowałoby naruszenie tej konstytucyjnej zasady. Odmienna sytuacja istniała w okresie PRL, w realiach ustrojowych państwa socjalistycznego (obowiązywała wówczas zasada jedności władzy państwowej), gdy Sejm posiadał prawo uchwalania rezolucji będących w owym czasie prawno-wiążącym wezwaniem określonych organów państwa (w tym rządu) do podjęcia wskazanego przez Sejm działania, a od 1976 r. miał również prawo do podejmowania uchwał określających podstawowe kierunki działalności państwa (por. art. 20 ust. 3 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36). Możliwości te zostały uchylone przez „nowelę kwietniową” z 1989 r. Aktualnie w doktrynie przeważa pogląd, że podstawą prawną uprawnień parlamentu pozwalających mu na wiążące wpływanie na działania rządu i podległych mu organów, mogą być tylko normy zawarte w Konstytucji lub ustawie. Co prawda, pojawiają się również pytania, czy ustanawianie takich uprawnień jest w ogóle prawnie dopuszczalne, gdyż „współdecydujące” uprawnienia Sejmu „rozmywają odpowiedzialność za podejmowane decyzje i nadmiernie rozszerzają zakres działania legislatywy” (P. Sarnecki). Poglądom tym częściowo sprzyjają orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego negujące możliwość ustanawiania w ustawach zwykłych takich uprawnień dla Sejmu, które wkraczałyby w „istotę” uprawnień władzy wykonawczej (OTK ZU 1995, s. 143) lub poprzez nadmierną szczegółowość ustawy budżetowej naruszały konstytucyjny zakres odpowiedzialności rządu (OTK 1994, cz. II, s. 92 i n.).

Część przedstawicieli polskiego prawa konstytucyjnego wyodrębniających omawianą funkcję parlamentu (np. B. Naleziński i Z. Czeszejko-Sochacki, S. Sagan) zwraca uwagę na fakt, że gospodarowanie wszelkimi funduszami publicznymi powinno odbywać się **zgodnie z ustawą budżetową** uchwalaną przez Sejm i Senat; stąd też wpływ tych organów na politykę państwa nie może podlegać dyskusji. Ponadto – co podkreśla Z. Czeszejko-Sochacki – Sejm posiada uprawnienia partycypacyjne w kształtowaniu polityki społeczno-gospodarczej (a więc pewnego fragmentu polityki państwa) co przejawia się w obowiązku uchwalania przez ten organ corocznie założeń polityki

społeczno-gospodarczej, stanowiących podstawę do projektu ustawy budżetowej; Tak więc, bez względu na intencje ustawodawcy, wymienione kompetencje Sejmu czynią go współuczestnikiem określonych procesów decyzyjnych, które w sztywnym rozumieniu zasady podziału władzy należałoby uznać za sferę wykonawstwa.

Abstrahując od wymienionych wyżej ustawowych uprawnień parlamentu pozwalających mu wpływać na działalność organów wykonawczych, wskazać należy, że także w Konstytucji RP znajdują się uprawnienia, które w sposób jednoznaczny wskazują na realizację przez parlament funkcji współuczestniczenia w określaniu polityki państwa (Z. Garlicki zalicza je do **funkcji najwyższego kierownictwa państwowego**). Można w tym przedmiocie wymienić:

- wyrażanie zgody na ratyfikację lub wypowiedzenie niektórych umów międzynarodowych (art. 89 i art. 90),
- decydowanie o stanie wojny i o zawarciu pokoju (art. 116),
- konieczność aprobaty Sejmu dla programu działań nowej Rady Ministrów (obowiązek ogłoszenia przez premiera *exposé* i uzyskanie wotum zaufania (art. 154 ust. 2),
- wyrażanie zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego (art. 230 ust. 1) i stanu klęski żywiołowej (art. 232) oraz możliwość uchylecia rozporządzenia prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego (art. 231).

Wydaje się, że do funkcji współuczestniczenia w określaniu polityki państwa można zaliczyć również prawo Sejmu do zarządzania referendum oraz wyrażanie przez Senat zgody na zarządzenie referendum przez Prezydenta RP (przedmiotem tej formy demokracji bezpośredniej mogą być wszak „sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa” – art. 125 ust. 1 Konstytucji), a ponadto uchwalanie przez Sejm rezolucji i apeli (art. 69 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 regulaminu Sejmu); pomimo, że nie posiadają one charakteru prawnie wiążącego, tym niemniej mają dla rządu istotne znaczenie polityczne, gdyż wiążą się z jego odpowiedzialnością przed Sejmem.

Kończąc, należy zauważyć, że wyodrębnienie funkcji „współuczestniczenia” na gruncie konstytucyjnej wersji zasady podziału władzy, ma swoje racjonalne uzasadnienie. W opracowaniu już pod-

kreślano, że zasada ta nie może być rozumiana w znaczeniu dosłownym jako sztywny podział i hamowanie się władz. We „Wstępie” do Ustawy Zasadniczej wspomniano wszak także o **współdziałaniu władz**, a z art. 146 ust. 2 wynika, że do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa **nie zastrzeżone dla innych organów państwowych** i samorządu terytorialnego. Posiadanie zatem przez parlament określonych uprawnień pozwalających mu na współuczestniczenie w określaniu polityki państwa, stanowi dowód elastycznego podejścia do i tak nie realizowanej w klasycznej wersji zasady podziału władzy.

10. Zgromadzenie Narodowe

Genezy instytucji Zgromadzenia Narodowego jako organu łączącego obie izby dwuizbowego parlamentu, należy upatrywać w II połowie XIX w. w III Republice Francuskiej. Instytucja ta została przejęta m.in. przez Polskę i znalazła odzwierciedlenie w Konstytucji Marcowej z 1921 roku.

Reaktywowanie instytucji ZN nastąpiło na gruncie noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r. i głównym celem, do którego została wówczas utworzona było dokonanie wyboru pierwszego prezydenta.

Konstytucja RP postanowienia dotyczące ZN umieszcza w rozdz. IV zatytułowanym „Sejm i Senat”. W art. 114 ust. 1 stanowi: *W przypadkach określonych w Konstytucji Sejm i Senat, obradując wspólnie pod przewodnictwem Marszałka Sejmu lub w jego zastępstwie Marszałka Senatu, działają jako Zgromadzenie Narodowe*. Takie właśnie usytuowanie normy dotyczącej ZN, skłania nielicznych konstytucjonalistów do wyrażania przekonania, że doszło do ostatecznego przesądzenia jego charakteru prawnego i powinny zakończyć się dotychczasowe dyskusje co do przypisywania Zgromadzeniu charakteru odrębnego konstytucyjnego organu państwa (B. Naleziński). Wydaje się jednak, że jest to przekonanie sięgające zbyt daleko; wyciąganie takiego wniosku głównie na podstawie systematyki Konstytucji nie wydaje się być przekonujące. Na ogół zgodne są opinie co do tego, że **ZN jest nadal samoistnym, odrębnym i naczelnym organem państwowym, usytuowanym w gronie organów władzy ustawodawczej**. Jest to organ przedstawicielski składający się z posłów i senatorów.

rów, a więc osób pochodzących z wyborów powszechnych, posiada własne, sobie tylko przypisane kompetencje realizowane w określonym trybie w sytuacji, gdy zaistnieje ku temu potrzeba.

Kompetencje ZN przeszły w latach 1989–1997 znaczącą ewolucję. Nowela kwietniowa z 1989 r. oprócz wyboru Prezydenta, powierzyła mu również prawo do odbierania przysięgi od głowy państwa, uznawania jej trwałej niezdolności do sprawowania urzędu oraz do stawiania w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu.

Nowela konstytucyjna z 27 września 1990 r. przyjęła zasadę powszechnych wyborów Prezydenta przez Naród, co pozbawiło ZN tej funkcji kreacyjnej, z tym, iż powierzona mu została kompetencja do stwierdzania ważności wyboru głowy państwa (funkcję tę ZN utraciło na rzecz Sądu Najwyższego na mocy noweli z 30 czerwca 1995 roku). Równocześnie ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP (Dz. U. Nr 67, poz. 336) powierzyła ZN funkcję ustrojodawczą sprowadzającą się do przygotowania i uchwalenia nowej, pełnej ustawy zasadniczej III Rzeczypospolitej (nowa Konstytucja pozbawiła ZN tej funkcji i w ogóle nie przewiduje żadnej formy uczestnictwa Zgromadzenia w procedurze zmiany Konstytucji).

Aktualnie, ZN posiada następujące kompetencje:

- 1) **przyjmuje przysięgę od nowo wybranego Prezydenta** (art. 130 Konstytucji) – co stanowi niezbędny warunek objęcia urzędu przez głowę państwa;
- 2) **uznaje trwałą niezdolność Prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia**. Uchwała taka podejmowana jest przez ZN większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego (art. 131 ust. 2 pkt 4);
- 3) **decyduje o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu** w sytuacji, gdy ów dopuści się naruszenia Konstytucji, ustawy lub popełni przestępstwo. Uchwałę w tej sprawie ZN podejmuje większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków, na wniosek co najmniej 140 członków ZN;

- 4) **wysłuchuje orędzi Prezydenta RP** (w tym przypadku zachowanie ZN jest bierne, gdyż orędzia nie mogą być przedmiotem debaty – art. 140);
- 5) **uchwala własny regulamin** (art. 114 ust. 2). Dotychczasowa praktyka dowodzi, że ZN nie uchwaliło jednego kompleksowego regulaminu, ale dla każdego ze swych kompetencji uchwalało odrębny.

Na zakończenie z naciskiem podkreślić należy, że z instytucją Zgromadzenia Narodowego mamy do czynienia jedynie wówczas, gdy dochodzi do zwołania przez Marszałka Sejmu wspólnych obrad członków Sejmu i Senatu **dla realizacji jednej z wyżej wymienionych pięciu kompetencji spoczywających na tym organie**. Nie należy zatem wspólnych posiedzeń posłów i senatorów – zwoływanych dla uczczenia szczególnie uroczystych rocznic bądź wydarzeń państwowych lub wysłuchiwanie przemówień obcych głów państwa – utożsamiać z obradami Zgromadzenia Narodowego.

Literatura

1. Bałaban A., *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2000.
2. Banaszak B., *Jedno- czy dwuizbowy parlament w nowej Konstytucji RP. Możliwe koncepcje drugiej izby*, [w:] *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, pod red. K. Działochy, Wrocław 1995.
3. Banaszak B., *Immunitet parlamentarny de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Polskie zmiany ustrojowe w literaturze prawniczej*, Warszawa 1997.
4. Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2008.
5. Banaszak B., *Rola Senatu w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 5.
6. Bożyk S., *Sejm w systemie organów państwowych RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2009.
7. Buczkowski Ł., *Stwierdzanie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich w polskim prawie konstytucyjnym*, Wyd. WSPiA, Przemyśl–Rzeszów 2010.
8. Chmaj M., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencja) – studium prawnoustrojowe*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1999.

9. Chmaj M., *Wewnętrzna organizacja Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” nr 1 (30/99).
10. Ciemniewski J., *Kluby poselskie*, [w:] *Sejm Ustawodawczy RP 1947–1952*, Wrocław 1977.
11. Chruściak R., *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002.
12. Czarny P., Naleziński B., *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002.
13. Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
14. Eckhardt K., *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, WSAiZ, Przemyśl 2000.
15. Garlicki Z., *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Wyd. Liber, Warszawa 2010.
16. Garlicki Z., *Sejm i Senat*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – Komentarz*, t. I, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1999.
17. Grajewski K., *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2001.
18. Grajewski K., *Status prawny posła i senatora*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002.
19. Kruk M., Trzeciński J., Wawrzyniak J. (komitet redakcyjny), *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – Prawo – Praktyka*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002.
20. Kruk M., *Funkcja kontrolna Sejmu*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2008.
21. Kryszewski G., *Mandat przedstawiciela (próba zdefiniowania)*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 3.
22. Kudej M., *Status prawny posła i senatora w RP*, [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie Parlamentu*, Warszawa 1997.
23. Kudej M., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002.
24. Masternak-Kubiak M., Trzeciński J., *System rządów w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. – analiza kompetencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.
25. Mojak R., Sobczak J., *Zgromadzenie Narodowe*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2/6.
26. Mojak R. (red.), *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2000.
27. Mołdawa T., *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1987.

28. Mordwilko J., *W sprawie dyskontynuacji prac nad obywatelskim projektem ustawy wniesionym w danej kadencji Sejmu, a nierozpatrzonym w następnej kadencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1.
29. Naleziński B., *Sejm i Senat*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, pod red. P. Sarneckiego, C. H. Beck, Warszawa 2005.
30. Orłowski W., *Sejm i Senat*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Verba, Lublin 2010.
31. Orłowski W., *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu, Zamość 2000.
32. Piotrowski R., *Zagadnienia struktury współczesnych parlamentów*, [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, pod red. A. Gwiżdż, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
33. Pietrzak M., *Sejm RP, tradycja i współczesność*, Warszawa 1995.
34. Popławska E., *Zasada rządów przedstawicielskich i formy demokracji bezpośredniej*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1998.
35. Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2001.
36. *Sejmowa komisja śledcza – ustawa z 1999 r. z komentarzem*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1999.
37. Sarnecki P., *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
38. Sarnecki P. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2005.
39. Sarnecki P., *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1995.
40. Sarnecki P., *Senat RP i jego relacje z Sejmem (lata 1989–1993)*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1995.
41. Skotnicki K., *Zgromadzenie Narodowe*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1993.
42. Skotnicki K. (red.), *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2011.
43. Szepietowska B., *Proces ustawodawczy*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa* (red. Z. Jarosz), Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006.
44. Szmyt A., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze” – *Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji*, t. III, Gdańsk 1998.

45. Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli. Komentarz*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2008.
46. Witkowski Z., *Zgromadzenie Narodowe*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 1998.
47. Zubik M., *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 7.
48. Zubik M., *Zakres immunitetu parlamentarnego w świetle „Małej Konstytucji”*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 6.
49. Zubik M., *Immunitet parlamentarny a zawieszenie postępowania karnego (uwagi na tle art. 105 ust. 3 Konstytucji)*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7.
50. Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2003.