

Warszawa, 25 stycznia 2002 r.

**Opinia
w sprawie wniosku grupy posłów na Sejm,
skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K. 1/ 02)**

Wniosek grupy posłów na Sejm RP do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 stycznia 2002 r. o zbadanie „czy przepisy ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. 73 z późn. zm.) nie przewidujące możliwości odwołania Marszałka i Wicemarszałków Sejmu są zgodne z art. 110 ust. 1 Konstytucji RP a tym samym z regulaminem Sejmu uchwalonym na podstawie art. 112 Konstytucji” zasługuje na **oddalenie**. Przemawiają za tym argumenty zarówno **formalne**, jak i **materialne** :

1. Wniosek grupy posłów (dalej: wniosek) zasługuje na **oddalenie** przez Trybunał Konstytucyjny z uwagi na nieokreślenie przedmiotu który miałby podlegać kontroli. Wniosek ma charakter otwartego pytania skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego o to czy przepisy które nie istnieją są zgodne z określonym przepisem Konstytucji. Wniosek nie ma zaś charakteru pisma o przeprowadzenie kontroli konstytucyjności norm prawnych.

Wnioskodawca podnosi (s. 1 wniosku), iż składa wniosek w trybie art. 191 ust.1 Konstytucji RP. W myśl tego przepisu wniosek ma dotyczyć spraw określonych w art. 188 Konstytucji (pkt. 1- 5) tj. ma dotyczyć spraw zgodności wymienionych tam **przepisów prawa** z Konstytucją lub innymi określonymi przepisami.

Wniosek nie określa co ma być **przedmiotem** kontroli, tj. jaki konkretny przepis prawa lub norma ustawy o wykonywaniu mandatu jest niezgodna z art. 110 ust. 1 Konstytucji RP. Kontrola zgodności dotyczy zaś relacji **norm**, które są różnie usytuowane w systemie źródeł prawa (por. Z.Czeszejko–Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 16). Autorzy *Komentarza* podkreślają, iż *kontrola norm polega na ocenianiu pionowej zgodności norm. Jej istotą jest dokonywanie oceny, czy norma niższego rzędu (przedmiot kontroli) jest zgodna z normą wyższego rzędu (podstawą kontroli, wzorcem kontroli) (tamże, s.16)*. Taki warunek dla przeprowadzenia kontroli przez Trybunał Konstytucyjny nie został we wniosku spełniony.

W badaniu konstytucyjności prawa przez Trybunał Konstytucyjny podstawowe znaczenie ma domniemanie zgodności z konstytucją badanych norm prawnych. Wobec tego domniemania ciężar wykazania niezgodności (sprzeczności) z konstytucją spoczywa na tym, kto taką sprzeczność zarzuca (*zob. przykładowo orzeczenie z 24 maja 1994 r. K 1/94, OTK 1994, cz. I, s. 77, orzeczenie z 20 września 1995 r. K 23/95, OTK 1995, nr 3, s.133*). Z tego punktu widzenia wniosek nie zasługuje na rozpatrzenie przez Trybunał, gdyż nie pozwala na ustalenie jakie przepisy (normy) ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora są objęte sprzecznością z art. 110 ust. 1 konstytucji.

2. Wniosek zasługuje na **oddalenie** przez Trybunał Konstytucyjny z uwagi na przyjęcie przez wnioskodawców niedopuszczalnego kierunku wykładni przepisów Konstytucji. Przy wykładni przepisów konstytucji nie można kierować się – tak jak zmierzają do tego wnioskodawcy – przepisami ustawy lub przepisami regulaminu Sejmu. Taki kierunek wykładni przepisów Konstytucji jest niedopuszczalny i jest konsekwentnie odrzucany przez Trybunał Konstytucyjny. Jeszcze w latach osiemdziesiątych TK podnosił, iż „definiowanie pojęcia konstytucyjnego w oparciu o treści i zasady zawarte w ustawie zwykłej jest niedopuszczalne” (*por. przykładowo OTK z 4 października 1989 r , K.3/88*).

Z tego punktu widzenia, na szczególną dezaprobatę zasługuje, po pierwsze, próba dokonania wykładni przepisu Konstytucji w oparciu o przepisy aktów niższego rzędu (które nie zostały sprecyzowane); po wtóre, próba dokonywania wykładni przepisu Konstytucji w oparciu o przepisy uchwały Sejmu (regulaminu Sejmu). We

wniosku usiłuje się wręcz postawić znak równości między zgodnością regulaminu Sejmu a zgodnością art. 110 ust. 1 Konstytucji.

3. Przepis Konstytucji RP z art. 110 ust. 1 głoszący, iż *Sejm wybiera ze swego grona Marszałka Sejmu i wicemarszałków*, który - stanowić tu ma wzorzec kontroli konstytucyjności prawa – jest przepisem o charakterze materialnym i proceduralnym. Ustanawia on funkcje (urzędy) Marszałka i wicemarszałków Sejmu, określa jaka jest procedura ich powoływania (wybór), kto i z jakiego grona osoby te powołuje (posłowie ze swego grona). Przepis ten jest pomieszczony w rozdziale IV Konstytucji (*Sejm i Senat*), w podrozdziale *organizacja i działanie (Sejmu i Senatu)*. Nie ulega więc wątpliwości iż marszałek i wicemarszałkowie są organami parlamentu o charakterze „wewnętrznym” (tj. są wybierani przez izbę i sprawują kompetencje polegające na kierowaniu pracą izby), ale i „zewnętrznym” (tj. są organami państwa, które wykonują szereg samoistnych kompetencji przyznanych z mocy Konstytucji) .

Zarazem, przepis z art. 110 ust. 1 nie reguluje wszystkich aspektów statusu prawnego osób tworzących kierownictwo Sejmu RP (tj. wchodzących w skład Prezydium Sejmu). Przyczyną tego jest respektowanie przez ustrojodawcę zasady autonomii regulaminowej izby, na mocy której parlament w ramach ogólnej regulacji konstytucyjnej normuje wewnętrzną organizację izby. Zastrzeżenie normowania tych materii w regulaminie oznacza, iż nie powinny być one normowane w innych aktach, a zwłaszcza w ustawach (tak, L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 197). Można stąd wnioskować, iż parlamentowi pozostawiono samodzielne uregulowanie pozostałych elementów statusu marszałków izby. Przepis z art. 110 ust. 1 Konstytucji milczy co do tego na jaki okres wybierane są te osoby: czy na okres *kadencji* czy na okres krótszy niż *kadencja*. Mimo owego milczenia ustrojodawcy nie ma wątpliwości, iż chodzi o funkcje powierzone przez izbę. Art. 110 ust. 1 nie reguluje także kwestii odwoływania marszałka i wicemarszałków. Istotne jednak jest to, iż nie zakazuje on i nie zabrania cofnięcia im pełnomocnictw przez izbę. Wobec nie istnienia innych, odmiennych uregulowań, należy wnioskować o dopuszczalności odwołania przez Sejm osób sprawujących funkcje w tym organie, które izba sama im powierzyła.

Na gruncie Małej Konstytucji z października 1992 r., art. 10 ust. 3 tej ustawy głosił, iż „kadencja Marszałka i wicemarszałków wygasa z chwilą zebrania się nowego Sejmu”. Uchylenie tego przepisu, w związku z wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r., umacnia tylko ten kierunek myślenia który polega na wykazaniu iż długość okresu w którym marszałkowie sprawują swe funkcje pozostawiona jest do decyzji izby.

Konkludując, art. 110 ust. 1 Konstytucji RP powinien być wykładany w praktyce w ten sposób, iż mimo że nie określa on *expressis verbis* wszystkich elementów statusu marszałka i wicemarszałka, to wobec charakteru tych organów jako wybieranych przez Sejm, organ ten władny jest także decydować o czasokresie sprawowania danej funkcji. Sama procedura cofnięcia pełnomocnictwa nie jest – jak zaznaczono - określona w przepisach prawa. Skoro jednak powoływanie polega na wyborze przez posłów, to logiczne jest, iż owo cofnięcie powinno być czynnością odwrotną do aktu powołania.

Dopuszczalność instytucji odwołania marszałka lub wicemarszałka izby parlamentu – pod rządem art. 110 ust.1 Konstytucji RP - potwierdza obowiązywanie przepisu o odwoływalności Marszałka Senatu (art. 6 ust. 2 regulaminu Senatu z 23 listopada 1990 r., tekst jedn. M.P. z 2000 r. nr 8, poz. 170). Przepis ten dotyczy także wicemarszałków tej izby (art. 7 ust. 2). Należy domniemywać iż są to przepisy zgodne z art. 110 ust. 1 Konstytucji RP. Stosownie do tego przepisu, procedura odwołania Marszałka Senatu (wicemarszałka) jest zbliżona, jeśli chodzi o wymagana większość i charakter głosowania, do postępowania przy jego wyborze.

4. ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 443 z późn. zm.), zgodnie z zakresem treściowym jaki wynika z tytułu, z także zgodnie z zasadą autonomii parlamentu, nie reguluje problemu struktury Sejmu. Milczy więc ona zarówno odnośnie trybu wyboru marszałka i wicemarszałków, jak i co do skracania czasu ich pełnomocnictw. Dlatego przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu – w tym zakresie – nie mogą być odniesione do art. 110 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie dotyczą materii określonej w tym przepisie. W tym zakresie wniosek - jak już podniesiono wcześniej - nie jest precyzyjny, gdyż wnioskodawca nie potrafił wskazać któremu (jakemu) przepisowi ustawy zarzuca

niezgodność z Konstytucją. W konsekwencji tego, nie określa się jaki konkretny przepis ma być przedmiotem kontroli przez Trybunał z punktu widzenia art. 110 ust. 1 Konstytucji.

5. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w nauce prawa. W analizie art. 110 ust. 1 Konstytucji, podkreśla się w sposób zgodny, iż dopuszczalne jest odwołanie marszałka i wicemarszałków. Przykładowo, jak pisze L. Garlicki „przyjąć więc należy, że odwołanie nie byłoby zakazane przez prawo, co jest konsekwencją politycznych zasad desygnowania na te stanowiska”. Autor ten przytacza także *casus* złożenia wniosku o odwołanie osoby sprawującej taką funkcję, którego to wniosku nie poddano pod głosowanie ze względów formalnych, ale nie uznano go też za niedopuszczalny (*Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 217). Dopuszczalność zmian na tych stanowiskach, zakłada także P. Winczorek, podkreślając, iż posłowie mogą, w czasie trwania kadencji, dokonywać zmian na tych stanowiskach (*zob. Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa 2000, s. 142). Taki sam pogląd prezentują autorzy podręcznika pod red. P. Sarneckiego, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999, powołując się na wewnętrzny charakter urzędu marszałka i wicemarszałków (s.197). Autorzy tego opracowania, wobec braku szczególnych przepisów proceduralnych, nakazują odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących jego wyboru (s. 198).

W n i o s k i:

1. Wniosek grupy posłów do Trybunału Konstytucyjnego jest **bezzasadny** i zasługuje na oddalenie z powodów zarówno formalnych, jak i materialnych.

2. Przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora z dnia 9 maja 1996 r. nie przewidujące możliwości odwołania Marszałka i wicemarszałków Sejmu nie są niezgodne z art. 110 ust. 1 Konstytucji RP.

Sporządził: Mirosław Granat