



**EKSPERTYZY  
I OPINIE  
PRAWNE**

**3(25)97**

**SEJM W ŚWIETLE PRZEPISÓW KONSTYTUCJI**

**BIULETYN**



Biuro Studiów i Ekspertyz

Ekspertyzy  
i Opinie  
Prawne

3(25)97

Biuletyn Biura  
Studiów i Ekspertyz  
Kancelarii Sejmu

Opracowała: **Beata Witkowska**

Redaktor prowadzący: **Romuald Szpor**

Projekt okładki: **Janina Knap**

© Copyright by Kancelaria Sejmu, Warszawa 1998

ISSN 1506-3283

Opracowanie graficzne, skład i łamanie: *Biuro Studiów i Ekspertyz*

Druk i oprawa: *Wydawnictwo Sejmowe*

Warszawa, luty 1998

## Spis treści

<i>Tryb uchwalania ustaw przez Sejm w świetle Konstytucji i Regulaminu Sejmu -</i>	
<b>Andrzej Szmyt</b>	5
<i>W sprawie problemów związanych z wejściem w życie Konstytucji RP -</i>	
<b>Beata Szepietowska</b>	43
<i>Treść art. 112 Konstytucji RP - zakres przedmiotowy Regulaminu Sejmu -</i>	
<b>Beata Szepietowska</b>	49
<i>O relacjach między przepisami nowej Konstytucji a pozycją i uprawnieniami</i>	
<i>Prezydium Sejmu -</i>	
<b>Paweł Sarnecki</b>	57
<i>W sprawie struktury i kompetencji kierowniczego organu Sejmu w świetle</i>	
<i>Konstytucji RP. -</i>	
<b>Janusz Mordwiłko</b>	61
<i>Propozycja w sprawie niezbędnego zakresu nowelizacji Regulaminu Sejmu -</i>	
<b>Beata Szepietowska</b>	69
<i>W sprawie reformy systemu komisji sejmowych -</i>	
<b>Wojciech Odrowąż-Sypniewski</b>	72
<i>Uwagi do art. 236 ust. 1 w związku z art. 118 ust. 2 i art. 125 Konstytucji RP z</i>	
<i>2 kwietnia 1997 r. -</i>	
<b>Andrzej Szmyt</b>	81
<i>Uwagi na temat skargi konstytucyjnej w aspekcie: pozycji Trybunału</i>	
<i>Konstytucyjnego, zarysu koncepcji trybu wnoszenia i rozpatrywania skargi,</i>	
<i>spodziewanego wpływu orzecznictwa na kierunki interpretacji postanowień</i>	
<i>konstytucyjnych, zwłaszcza praw i wolności -</i>	
<b>Beata Szepietowska</b>	89
<i>Istota skargi konstytucyjnej jako formy bezpośredniego dochodzenia przez</i>	
<i>obywatela zgodności z Konstytucją aktów prawnych, obowiązujących w</i>	
<i>państwie, jeżeli dotyczą regulacji praw i wolności obywatelskich -</i>	
<b>Andrzej Szmyt</b>	91
<i>W sprawie charakteru prawnego zarządzeń Marszałka Sejmu w świetle</i>	
<i>Konstytucji RP -</i>	
<b>Beata Szepietowska</b>	96
<i>Jakie akty normatywne może w świetle nowej Konstytucji wydawać Prezes</i>	
<i>NBP i inne organy banku centralnego? -</i>	
<b>Wojciech Odrowąż-Sypniewski</b>	108
<i>W sprawie składania oświadczeń majątkowych przez Marszałka i</i>	
<i>wicemarszałków Sejmu -</i>	
<b>Andrzej Szmyt</b>	113
<i>Czy w polskim prawie zasadna byłaby inicjatywa ustawodawcza polegająca na</i>	
<i>wprowadzeniu zasady karanía posła za zmianę przynależności do klubu utratą</i>	
<i>mandatu poselskiego -</i>	
<b>Janusz Mordwiłko</b>	115
<i>Opinia na temat trybu składania dymisji przez Radę Ministrów w trybie art.</i>	
<i>162 Konstytucji -</i>	
<b>Paweł Sarnecki</b>	123
<i>Składanie dymisji przez Radę Ministrów w trybie art. 162 ust. 1 Konstytucji -</i>	
<b>Andrzej Szmyt</b>	126

# Ekspertyzy

## TRYB UCHWALANIA USTAW PRZEZ SEJM W ŚWIELE NOWEJ KONSTYTUCJI I REGULAMINU SEJMU

*ANDRZEJ SZMYT*

Uchwalenie przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. nowej Konstytucji RP<sup>1</sup> skłania do spojrzenia na tryb ustawodawczy<sup>2</sup> w świetle nowych podstaw konstytucyjnych, aczkolwiek istotne elementy tegoż trybu wciąż szeroko normowane są w Regulaminie Sejmu z 1992 r.<sup>3</sup> Od dnia wejścia w życie nowej Konstytucji oba te akty<sup>4</sup> stanowią będą główne podstawy normatywne postępowania ustawodawczego. Regulacja konstytucyjna postępowania ustawodawczego ma charakter niepełny, choć szerszy w swoim zakresie niż wcześniejsze regulacje tej rangi, pełniejsze zaś unormowanie w Regulaminie Sejmu znajduje - stosownie do zasady autonomii Sejmu - swą podstawę w art. 112 Konstytucji, przewidującym iż "organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalność jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm". Z założenia przepisy konstytucyjne i regulaminowe są merytorycznie komplementarne, jednak wyraźne ich rozgraniczenie konieczne jest m.in. z uwagi na konsekwencje ich naruszenia. Złamanie - w interesującym nas zakresie - przepisów konstytucyjnych stanowi naruszenie ustawowego trybu wymaganego do wydania ustawy, co - w razie zaskarżenia tak uchwalonego aktu - może prowadzić do orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności uchwalonej ustawy z Konstytucją; naruszenie zaś przepisów

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483.

<sup>2</sup> W uwagach niniejszych pomijamy problematykę postępowania z projektami ustaw budżetowych i ustaw o zmianie Konstytucji, jako cechujących się znacznymi odrębnościami i wymagających osobnych opracowań.

<sup>3</sup> Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu (M. P. Nr 26, poz. 185, z późn.zm.).

<sup>4</sup> Regulamin Sejmu w obecnym jego kształcie do czasu zastąpienia go nowym lub dokonania niezbędnych nowelizacji.

Regulaminu Sejmu w zakresie obejmującym tryb ustawodawczy w zasadzie nie podlega orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego.<sup>5</sup>

Na wstępie zaznaczyć można, iż nowa Konstytucja - tak zresztą jak i poprzednie - nie daje zwartej i pełnej charakterystyki prawnej każdego aktu normatywnego, w tym i ustawy. Konstrukcję prawną ustawy trzeba więc rekonstruować na podstawie całego szeregu różnych przepisów konstytucyjnych.<sup>6</sup> Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż już pierwszy artykuł w rozdz. III Konstytucji, poświęcony źródłom prawa, wskazuje na ustawę jako źródło powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 87 ust. 1). Niewątpliwie też jednym z elementów charakterystyki prawnej ustawy jest szczególnie, w swym zarysie konstytucyjnie określona, procedura dochodzenia ustawy do skutku, określana najczęściej mianem trybu (postępowania) ustawodawczego.

Pomijając nieco aspekt czysto chronologiczny, należałoby dalsze uwagi rozpocząć od konstytucyjnego stwierdzenie, iż "władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat" (art. 95 ust. 1). Przepis powyższy, pierwszy w konstytucyjnym rozdz. IV, dotyczącym Sejmu i Senatu, nawiązuje do art. 10 tejże Konstytucji, gdzie w rozdz. I (Rzeczpospolita) statuuje się zasadę podziału władzy, wyodrębnia m.in. władzę ustawodawczą oraz określa organy ją sprawujące. W kontekście tych przepisów zauważyć należy, iż Prezydenta RP zalicza Konstytucja jednoznacznie do organów władzy wykonawczej (art. 10 ust. 2), aczkolwiek przewiduje udział tego organu w dochodzeniu ustawy do skutku (art. 122), jak też, że choć Sejm i Senat określone są jako organy władzy ustawodawczej, to z formuły tej płynnie jedynie wniosek o jednorodności charakteru ustrojowego tych organów, co nie oznacza, iż w toku postępowania ustawodawczego rola każdego z nich jest równorzędna.

Już wspomniane przepisy konstytucyjne wyraźnie nadają ustawie charakter aktu pochodzącego od parlamentu. Dla ścisłości należy jednak zasygnalizować, iż Konstytucja przewiduje także, choć wyraźnie wyjątkowo, dopuszczalność stanowienia aktu o mocy ustawy przez organ pozaparlamentarny. Chodzi tu o art. 234 Konstytucji, stanowiący iż jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy; zakres i granice takich rozporządzeń wyznacza art. 228 ust. 3-5 Konstytucji, a rozpo-

---

<sup>5</sup> Por. art. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 z późn.zm.).

<sup>6</sup> Charakterystykę ustawy pomijamy w zakresie, w jakim nie dotyczy trybu ustawodawczego.

rzządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu Izby. Rozporządzenia z mocą ustawy mają - jak i ustawy - charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Wskazana kompetencja Prezydenta jest wyjątkiem od zasadniczego rozdzielenia zadań między organy państwowe, jakie należałoby przyjąć w myśl zasady trójpodziału władzy.

Przepisy nowej Konstytucji wymagają zasygnalizowania jeszcze dwóch nowych rozwiązań, określających pozycję ustawodawcy. Po pierwsze - w art. 25 ust. 5 Konstytucji ustrojodawca przesądził, że stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi - niż Kościół Katolicki - kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy "uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami". Jak się wstępnie wydaje, konstytucyjna formuła kryje w sobie - dla ustawodawcy - pewne ograniczenia tak kompetencyjno-proceduralnej, jak i merytorycznej natury. Po drugie - rozwiązanie szczególnie zawarte zostało w art. 90 Konstytucji. Przepis konstytucyjny dopuszcza tu, iż Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, przy czym zgoda na ratyfikację takiej umowy może być wyrażona w drodze ustawy uchwalonej przez Sejm i Senat na konstytucyjnych warunkach (ust. 2), albo też zgoda taka może być uchwalona w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125 Konstytucji (ust. 3). Wprawdzie uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje tu Sejm, ale czyni to bez udziału Senatu, przy czym wybór drogi referendalnej oznaczałby przekreślenie tych możliwości oddziaływania Senatu, jaki organ ten miałby w przypadku zastosowania drogi ustawodawczej; kwestia ta jest jednak przesądzona wyraźnym rozstrzygnięciem ustrojodawcy. Z interesującego nas punktu widzenia istotna jest natomiast ogólność formuły zawartej w art. 90 ust. 3 Konstytucji, pozwalającej - być może - na poddanie pod referendum wniesionego przez Sejm projektu ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację takiej umowy albo też na zastosowanie innej "formy" w postępowaniu referendalnym. W wypadku pierwszej formuły mielibyśmy może - wyjątkowo na gruncie Konstytucji - do czynienia z "ustawą referendalną",<sup>7</sup> tj. z ustawą ustanowioną przez Naród w drodze referendum.

---

<sup>7</sup> Szerzej por. A. Szmyt, *Ustawa referendalna*, [w:] K. Działocha, A. Preisner (red.), *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, Wrocław 1995, s. 53 i n.; tegoż: *Akty ustawodawcze w konstytucyjnym systemie źródeł prawa*,

## Prawo inicjatywy ustawodawczej

Chronologicznie biorąc, dojście ustawy do skutku w typowym, zasadniczym kształcie proceduralnym składa się z kilku faz postępowania.<sup>8</sup> Art. 118 nowej Konstytucji jest pierwszym z jej przepisów, wprost poświęconych trybowi ustawodawczemu. Reguluje on zagadnienie inicjatywy ustawodawczej, stanowiąc, iż "inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów" (ust. 1). W tym zakresie podmiotowym nie zaszły więc zmiany, w porównaniu z wcześniejszymi unormowaniami Małej Konstytucji z 1992 r. Dużą natomiast zmianę zawiera art. 118 ust. 2 w stwierdzeniu, że "inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu"; tryb postępowania w tej sprawie określić ma ustawa.

Wprowadzenie tzw. inicjatywy ludowej - wzorem niektórych innych państw - analizowane i postulowane było w polskiej doktrynie prawnoustrojowej od wielu lat,<sup>9</sup> jednak dopiero Konstytucja z 1997 r. zrealizowała ten postulat po raz pierwszy. Zgodnie z utrwaloną od dawna praktyką i doktryną formuła konstytucyjna (a zawiera ją też art. 29 ust. 1 Regulaminu Sejmu), iż "inicjatywa ustawodawcza przysługuje" uotożsamiona jest z pojęciem "prawa inicjatywy ustawodawczej", rozumianym jako prawo przedkładania Sejmowi

---

[w:] E. Zwierzchowski (red.), *Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, Warszawa 1997, s. 22-24.

<sup>8</sup> Mówiąc o zasadniczym kształcie procedury ustawodawczej mamy na myśli fakt, że poza "typowymi" ustawami zwykłymi (a także osobną kategorią ustaw o zmianie Konstytucji - por. art. 235) można na gruncie konstytucyjnym wyodrębnić także inne "typy" ustaw zwykłych o przynajmniej częściowo odmiennej charakterystyce prawnej. Wymienić tu można ustawy budżetowe (por. rozdz. X Konstytucji - "Finanse publiczne"), ustawy upoważniające do ratyfikowania i wypowiedzenia umowy międzynarodowej (art. 89 i - z odrębnościami - art. 90), ustawy "pilne" (art. 123). Na gruncie rozwiązań regulaminowych można osobno wspomnieć o postępowaniu z projektami kodeksów (art. 56l - 56t Regulaminu Sejmu), czy o tzw. postępowaniu "skróconym" (art. 47 Regulaminu). Warto też zauważyć, iż na gruncie nowej Konstytucji nie występuje - znany Małej Konstytucji (art. 23) z 1992 r. - typ ustawy upoważniającej rząd do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, jako że przewidziane obecnie w art. 234 Konstytucji rozporządzenia z mocą ustawy są tzw. rozporządzeniami "z upoważnienia Konstytucji".

<sup>9</sup> Por. A. Patrzalek, A. Szmyt: *Prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 132 i cyt. tam literatura przedmiotu. Przepisem incydentalnym był art. 2a Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowywania i uchwalania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 336, z późn.zm.), przewidujący inicjatywę ludową w zakresie przedstawienia Zgromadzeniu Narodowemu projektu nowej Konstytucji.



projektu ustawy z takim skutkiem prawnym, że organ ten obowiązany jest projekt rozpatrzyć w przewidzianej ku temu procedurze. Czynność "przedłożenia Sejmowi projektu ustawy" tożsama jest z wykonaniem przysługującej podmiotowi inicjatywy ustawodawczej, co pośrednio wynikałoby z brzmienia art. 118 ust. 3 Konstytucji. Nie jest więc inicjatywą ustawodawczą stosowanie różnych form inspirowania wydania ustawy, np. poprzez apele, skargi na ustawodawstwo, oddziaływania polityczne.

Konstytucyjne wyliczenie podmiotów, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza, ma charakter wyczerpujący. Podmioty te mogą przedkładać projekty osobno, ale mogą też przedłożyć projekt wspólnie. Prezydenckie prawo inicjatywy ustawodawczej jest kompetencją przyznaną temu organowi dopiero po jego przywróceniu w 1989 r.; nie przysługiwało Prezydentowi w okresie międzywojennym i - jak na rozwiązanie przyjmowane we współczesnych państwach - jest dość nietypowe. Zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 4 Konstytucji prezydencka inicjatywa ustawodawcza nie wymaga kontrasygnaty ze strony Prezesa Rady Ministrów. Inicjatywa ustawodawcza Senatu jest kompetencją całego organu, nie zaś uprawnieniem indywidualnym senatora lub ich grupy. Także uprawnieniem kolegialnym całego organu jest inicjatywa ustawodawcza przysługująca Radzie Ministrów. Rządowe prawo inicjatywy ma dawny rodowód i jest - poza klasycznym systemem prezydenckim - uprawnieniem tego organu występującym powszechnie. Także w Polsce rząd zawsze dysponował tym prawem, a trwałe doświadczenia historyczne pokazują, że rządowe przedłożenia ustawodawcze we wszystkich krajach stanowią zdecydowaną większość wnoszonych projektów i te właśnie przedłożenia najczęściej są uchwalane.<sup>10</sup> W systemie podziału władzy Rada Ministrów nie może być prawnie zobowiązana - w drodze rezolucji Sejmu - do przedłożenia Izbie określonego projektu ustawy, choć działania takie mogą być podejmowane w płaszczyźnie politycznej, włącznie z ewentualną odpowiedzialnością przed Sejmem w trybie art. 157 ust. 1 Konstytucji. Często natomiast spotykanym na świecie i o długim rodowodzie jest przepis ustanawiający wyłączność rządu w zakresie przedkładania parlamentowi projektu ustawy budżetowej czy projektu ustawy upoważniającej do ratyfikacji umowy międzynarodowej. Polska regulacja konstytucyjna ma dziś szerszy - niż w Małej Konstytucji z 1992 r. zakres w odniesieniu do wyłączności inicjatyw

---

<sup>10</sup> Szerzej A. Patrzalek, A. Szymt, *Prawo inicjatywy ...*, s. 128-131.

rządowych w zakresie ustaw finansowych (art. 221),<sup>11</sup> natomiast wyłączność w odniesieniu do ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych funkcjonuje w praktyce mimo braku *expressis verbis* stosownego przepisu.<sup>12</sup> Można w tym już miejscu także zasygnalizować, iż tylko Rada Ministrów może niektóre z uchwalonych przez siebie projektów ustaw uznać za "pilne" (art. 123). Gdy chodzi o "inicjatywę ludową", to w sensie organizacyjno-proceduralnym nie da się jej jednak zrealizować bez wcześniejszego uchwalenia ustawy, do której odsyła art. 118 ust. 2 *in fine*; jest też oczywiste, że z braku tej instytucji we wcześniejszych przepisach konstytucyjnych nie ma dotyczących jej postanowień w dotychczasowych przepisach Regulaminu Sejmu, konkretyzującego i uzupełniającego przepisy konstytucyjne.

Konstytucyjne sformułowanie, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje "posłom", pozwala na wniosek, iż poselskie prawo inicjatywy ustawodawczej rozumieć można jako prawo "współuczestniczenia" w przedkładaniu projektu. Nie jest to więc uprawnienie indywidualne posła, ani też - jak w przypadku Senatu i Rady Ministrów - całego organu. Konkretyzacji przepisu konstytucyjnego dokonuje Regulamin Sejmu,<sup>13</sup> w stosownym zakresie przewidując, iż "poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisję sejmową lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt" (art. 29 ust. 2). Określenie liczebności "grupy" jest autonomiczną decyzją samego Sejmu. Nie ma przy tym znaczenia prawnego, czy projekt pochodzi od posłów większości rządzącej, czy też od posłów opozycji. Dominuje też w doktrynie pogląd, iż w oparciu o takie brzmienie przepisu konstytucyjnego byłaby możliwa też taka jego regulaminowa konkretyzacja, która prawo inicjatywy ustawodawczej przyznawałaby także innym - poza komisjami - organom wewnętrznym Izby, z wyjątkiem organów jednoosobowych. Grupę 15 posłów wyodrębnia Regulamin Sejmu według kryterium liczby podpisów, bez zna-

---

<sup>11</sup> "Inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzieleniu gwarancji finansowych przez Państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów."

<sup>12</sup> Por. W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 107-108. Wobec zmiany przepisów konstytucyjnych można natomiast za bezprzedmiotowy uznać przepis art. 29 ust. 3 Regulaminu Sejmu w zakresie, w jakim mówi on o wyłączności inicjatywy ustawodawczej rządu w odniesieniu do projektu ustawy o upoważnieniu Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.

<sup>13</sup> Poza Regulaminem Sejmu także art. 14 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350) stanowi, iż poseł w wykonywaniu swych obowiązków w szczególności ma m.in. prawo "uczestniczyć w podejmowaniu poselskich inicjatyw ustawodawczych".

czenia prawnego są więc inne cechy, choć w praktyce sejmowej w szczególności chodzi często o kryterium partyjne. Ponieważ regulaminowa liczebność grupy mogącej utworzyć - na zasadzie czysto politycznej - klub (art. 9 ust. 2), jest taka sama, jak grupy uprawnionej do inicjatywy ustawodawczej, to *de facto* każdy klub poselski może przedłożyć Sejmowi projekt ustawy samodzielnie, niezależnie od poparcia innych sił politycznych w Izbie. Z brzmienia przepisu regulaminowego wynika jednak, że prawnie biorąc to nie klub (frakcja) ma prawo inicjatywy ustawodawczej, a składane przez posłów podpisy świadczą mają o ich indywidualnym poparciu dla projektu. Wycofanie podpisu przez niektórych posłów powoduje - jeśli oznacza to spadek liczby podpisów poniżej regulaminowej granicy - brak poparcia przez "uprawniony" podmiot, co czyni projekt nieistniejącym prawnie.

Ostatni z przepisów nowej Konstytucji, dotyczących inicjatywy ustawodawczej stanowi, iż "wnioskodawcy przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania" (art. 118 ust. 3). Unormowanie to - w porównaniu ze stanem dotychczasowym, tj. art. 15 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r. - zawiera dwie istotne zmiany. Po pierwsze - wymieniony w powoływanym przepisie obowiązek obejmuje teraz wszystkie podmioty dysponujące prawem inicjatywy ustawodawczej, a nie - jak poprzednio - tylko Radę Ministrów. Rozwiązanie obecne jest racjonalniejsze i konsekwentniejsze, poprzednie zaś słusznie było z tego punktu widzenia krytykowane. Druga zmiana polega na tym, iż obecny przepis nie przewiduje istniejącego poprzednio obowiązku - obciążającego wówczas także tylko Radę Ministrów - załączenia do zgłoszonego projektu ustawy projektów podstawowych aktów wykonawczych. Wstępnie wydaje się, że o ile objęcie zniesionym obowiązkiem wszystkich podmiotów inicjatywy ustawodawczej nie miałyby ustrojowego i merytorycznego uzasadnienia, to jednak utrzymanie go - jak dotychczas - wobec rządu zasługiwałoby na uznanie. Rozwiązanie dotychczasowe oparte było na założeniu, że to głównie rząd dysponuje zapleczem instytucjonalno-merytorycznym, które pozwala mu na właściwe opracowanie aktów wykonawczych do ustaw oraz przy uwzględnieniu tegoż faktu, że to rząd jest w praktyce głównym organem uprawnionym lub zobowiązany do wydania aktów wykonawczych. Stosownie do takich założeń i przepisu Małej Konstytucji Regulamin Sejmu zawiera - w tym zakresie - dwa różne przepisy. Po pierwsze - art. 31 ust. 3a powtarzający za Małą Konstytucją, iż do uzasadnienia wniesionego przez Radę Ministrów projektu ustawy dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych, po drugie - art. 31 ust. 2 pkt 6 nakazujący, co istotne jest zwłaszcza wobec innych niż rząd

podmiotów inicjatywy ustawodawczej, by uzasadnienie projektu przedstawiało "założenia" projektów podstawowych aktów wykonawczych. Idea przewodnią tego rodzaju przepisów jest przekonanie, iż pełniejsza ocena przez posłów rozpatrywanego projektu ustawy możliwa jest dopiero przy łącznym uwzględnieniu treści ustawowych i odesłanych do aktu wykonawczego. Należy jednak zaznaczyć, iż zmiana przepisów konstytucyjnych w tym zakresie nie musi pociągać za sobą zmiany przepisów Regulaminu Sejmu; wymienione w art. 31 Regulaminu obowiązki nadal mogą - choć teraz z inną mocą - obciążać podmioty inicjatywy ustawodawczej. Dla ich utrzymania wystarczającą podstawę stanowi art. 112 nowej Konstytucji.

### **Warunki prawne wniesienia projektu**

Jak z powyższego wynika, konstytucyjna regulacja inicjatywy ustawodawczej nie wyczerpuje całego zakresu problematyki, a jej uzupełnienie stanowi regulacja regulaminowa. Poza elementami już ukazanymi, Regulamin Sejmu przesądza, że projekty ustaw składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu; wnosząc projekt wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem (art. 31 ust. 1). Regulaminowy przepis art. 31 ust. 2 - 3 jest jedynym, który ustanawia generalny obowiązek przedkładania Sejmowi uzasadnienia do projektu ustawy. Potrzeby uzasadnienia nie sposób kwestionować, jeśli zważyć, iż jest ono dokumentem, który pozwala posłom w toku prac ustawodawczych zapoznać się z całokształtem okoliczności, związanych z konkretną inicjatywą ustawodawczą. Zgodnie z Regulaminem Sejmu, uzasadnienie do projektu ustawy powinno: 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne, 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu Państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, 6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych, 7) przedstawiać wyniki przeprowadzonych konsultacji i dyskusji publicznych oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynikał z przepisów ustawy (art. 31 ust. 2-3). W przypadku, gdy projekt ustawy wnosi Senat, Prezydent, Rada Ministrów albo komisja sejmowa, uzasadnienie powinno zawierać stwierdzenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej.

skiej albo oświadczenie o stopniu i powodach niezgodności z tym prawem (art. 31 ust. 2a).

Z mocy Konstytucji wykonywanie prawa inicjatywy ustawodawczej ograniczone jest w pewnym zakresie przedmiotowym w okresie stanów nadzwyczajnych. Ściśle biorąc, przepis art. 228 ust. 6 przesądza, że w czasie stanu nadzwyczajnego (a więc stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej) "nie mogą być zmienione": Konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Konstytucyjne sformułowanie, iż wymienione akty nie mogą być "zmienione" rozumieć należy zarówno jako zakaz dokonywania ich nowelizacji, jak i zakaz uchwalenia w tych materiałach ustaw całkowicie nowych a uchylających poprzednie. Jak się wydaje, zakaz zmiany ustawy powinien być interpretowany także jako zakaz prowadzenia w tym kierunku prac ustawodawczych, a więc także przedkładania w tym zakresie projektów ustaw.<sup>14</sup> Na marginesie zauważyć tu należy, że nowa Konstytucja nie zawiera w art. 98 zakazu, jaki zawarty był w art. 4 ust. 6 Małej Konstytucji w brzmieniu od 17 marca 1995 r. i przewidywał, że od dnia rozwiązania Sejmu (do końca kadencji) Sejm nie mógł uchylać zmian ustaw konstytucyjnych ani ordynacji wyborczych, a także ustaw o zmianie ustawy budżetowej oraz ustaw wywołujących zasadnicze skutki finansowe dla budżetu Państwa. Ograniczenie z art. 228 ust. 6 nowej Konstytucji obejmuje wszystkie podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej.

---

<sup>14</sup> Nowa Konstytucja jest tu konsekwentniejsza niż dawny przepis art. 37 ust. 3 Małej Konstytucji, obejmuje bowiem swym zakazem wszystkie rodzaje stanów nadzwyczajnych, podczas gdy poprzednio objęty był nim stan wyjątkowy a pominięto stan wojenny, nadto zaś nowy przepis swym wyliczeniem obejmuje ustawy o stanach nadzwyczajnych.

## Skutki prawne wniesienia projektu

Przedłożenie Sejmowi przez uprawniony podmiot projektu ustawy rodzi po stronie Sejmu obowiązek jego rozpatrzenia. Etapowi rozpatrywania projektu poświęcony jest art. 119 nowej Konstytucji, jednak zakres spraw w nim uregulowanych jest fragmentaryczny i to w stopniu większym, niż konstytucyjna regulacja inicjatywy ustawodawczej. Obszernym uzupełnieniem regulacji konstytucyjnej jest więc także i tu Regulamin Sejmu, choć unormowania konstytucyjne są wyraźniejsze niż w Małej Konstytucji z 1992 r.

Pierwszy element unormowania konstytucyjnego dotyczy instytucji "czytań" projektu, a więc nie tych zagadnień, które - chronologicznie biorąc - następują bezpośrednio po wniesieniu projektu. W tym zakresie nadal mamy do czynienia jedynie z unormowaniem regulaminowym. Z punktu widzenia oczekiwań wnioskodawcy projektu i całego toku dalszego postępowania istotne jest, czy projektowi zostanie "nadany bieg", innymi słowy, czy możliwe jest, by wskutek jakiejś kontroli wstępnej zostało uznane, iż projekt nie został "skutecznie" wniesiony. Zgodnie z obowiązującym Regulaminem Sejmu "nadanie biegu inicjatywom ustawodawczym" należy do Prezydium Sejmu, w ramach kierowania przez ten organ pracami Sejmu (art. 13 ust. 1 pkt 4a). Kwestie kontroli wstępnej projektu reguluje art. 31 ust. 5-6 Regulaminu Sejmu. Zgodnie z tymi przepisami, Prezydium Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, jeśli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom regulaminowo określonym. Projekty zaś, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, Prezydium Sejmu może skierować do Komisji Ustawodawczej celem wyrażenia opinii, która to Komisja może większością 2/3 głosów zaopiniować projekt jako niedopuszczalny.

Regulaminowe prawo dokonywania przez Prezydium Sejmu kontroli formalnej nie wywołuje zastrzeżeń natury konstytucyjnej,<sup>15</sup> choć - generalnie biorąc - każdy typ kontroli wstępnej projektu winien być raczej przedmiotem unormowania konstytucyjnego, za czym przemawia zasada podziału władzy i ewentualność sporów na tle oceny projektu. Na marginesie omawianego uprawnienia Prezydium Sejmu podkreślić też należy, iż przepisy regulaminowe nie stwarzają tu żadnej podstawy dla dokonywania oceny celowości (potrzeby) projektu, a więc w płaszczyźnie pozaprawnej. Nie ulega też wątpliwości, że projekty sprzeczne z prawem, o jakich mowa w art. 31 ust. 6

---

<sup>15</sup> Szerzej por. A. Patrzalek, A. Szmyt, *Prawo inicjatywy* ..., s. 157.

Regulaminu są niedopuszczalne,<sup>16</sup> skoro oznacza to w przypadku tych właśnie projektów - projektów ustaw - ich sprzeczność z Konstytucją. Poparcie dla takiego projektu jest bezprzedmiotowe do czasu ewentualnej zmiany Konstytucji w duchu zgodnym z projektem ustawy, co jednak nie może się stać w toku rozpatrywania projektu ustawy zwykłej. Odniesienie norm ustawowych do norm hierarchicznie wyższych, co jest istotą ich zgodności (nie-sprzeczności) z prawem, musi być postrzegane także w świetle nowych uregulowań konstytucyjnych, sytuujących w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej niektóre umowy międzynarodowe. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 2 nowej Konstytucji "umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową; analogicznie istotny jest tu też art. 91 ust. 3 Konstytucji, stanowiący iż "jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowiące jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami".<sup>17</sup> Założenia te uzasadniają omawianą kompetencję Prezydium Sejmu, choć na jej tle jeszcze mocniej uwidacznia się znaczenie potrzeby konstytucyjnego zakotwiczenia *expressis verbis* i pełniejszego niż dotychczas uregulowania regulaminowego tego typu instytucji. Brak negatywnego wyniku kontroli wstępnej umożliwia Marszałkowi Sejmu zarządzenie drukowania projektu ustawy i doręczenia go posłom; Marszałek Sejmu przesyła też wniesione projekty Prezydentowi, Marszałkowi Senatu i Prezesowi Rady Ministrów (art. 32 Regulaminu Sejmu).

### **Wewnętrzne postępowanie ustawodawcze**

Art. 119 nowej Konstytucji w pierwszym rzędzie *expressis verbis* przesądza, że Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Kwestię "czytań" jako zasady modelowej postępowania ustawodawczego oraz ich liczbę w polskiej praktyce normatywnej przesądza się konstytucyjnie po raz pierwszy. W toku długotrwałej praktyki legislacyjnej zasada "czytań" miała charakter jedynie regulaminowy, co autonomicznie pozwalało Sejmowi rozstrzygać o przyjęciu systemu dwóch lub - jak w ostatnich latach - trzech czytań, dopiero zaś w art. 15 ust. 4 Małej Konstytucji na marginesie regulacji

---

<sup>16</sup> Szerzej por. M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 23-27 i A. Patrzalek, A. Szmyt, *Prawo inicjatywy ...*, s. 157-158.

<sup>17</sup> Por. art. 188 pkt 2 nowej Konstytucji, dotyczący właściwości Trybunału Konstytucyjnego.

innych spraw wspominało się o procedurze "pierwszego czytania" projektu, co pozwalało na wniosek, że muszą być przewidziane przynajmniej dwa "czytania". Przepis regulaminowy natomiast jednoznacznie przesądzał, iż "rozpatrywanie projektów ustaw odbywa się w trzech czytaniach" (art. 33 ust. 1); przepis art. 119 Konstytucji stanowi więc nową jakość normatywną, eliminując zwłaszcza możliwość regulaminowego odejścia od tego systemu, ale też jest potwierdzeniem aprobaty dla dotychczasowego modelu prac ustawodawczych. Samo pojęcie "czytania" projektu ma przy tym ugruntowane znaczenie jako etap (faza) postępowania mającego na celu sekwencyjne rozpatrywanie projektu, docelowo wiodące do uchwalenia przez Sejm ustawy. Konkretnie czynności, składające się na dane (pierwsze, drugie, trzecie) czytanie określa Regulamin Sejmu. Zaznaczyć przy tym można na marginesie, iż w najbardziej tradycyjnym ujęciu pojęcie czytań zwykle odnosić się jedynie do prac plenarnych Sejmu, jednakże nie sposób nie przyjąć do wiadomości, iż od dłuższego czasu regulaminy sejmowe odnoszą to pojęcie także do niektórych działań na forum komisji sejmowych. Generalnie biorąc, system trzech czytań lepiej sprzyja bardziej wnikliwemu rozpatrzeniu projektu poprzez rozłożenie w czasie i uporządkowanie trybu postępowania.

### ***Pierwsze czytanie projektu ustawy***

Zgodnie z Regulaminem Sejmu, pierwsze czytanie projektu ustawy "prze-prowadza się na posiedzeniu komisji" (art. 34 ust. 1), aczkolwiek reguła ta nie dotyczy wszystkich projektów ustaw, zaś z brzmienia przepisów nie wynika *expressis verbis*, iż alternatywą jest posiedzenie plenarne Sejmu. Do takiego wniosku prowadzi jednak brzmienie art. 34 ust. 1a i art. 36 ust. 2 Regulaminu Sejmu. Stylizacja wskazanych przepisów wskazuje, że regułą jest pierwsze czytanie komisyjne, wyjątkiem zaś - choć dotyczy to, jak się wydaje, ustaw najistotniejszych - czytanie plenarne projektów.<sup>18</sup> Nowa regulacja konstytucyjna nie uniemożliwia dalszego obowiązywania takiej konstrukcji regulaminowej. Tak więc, pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu komisji "z wyjątkiem projektów ustaw o zmianie Konstytucji, projektów ustaw konstytucyjnych, projektów ustaw dotyczących praw i wolności obywatelskich oraz obowiązków obywatelskich, projektów ustaw regulujących prawo wyborcze do Sejmu, Senatu, rad gmin oraz wybory Prezydenta, projektów ustaw regulujących ustroj, właściwość i zasady funkcjono-

---

<sup>18</sup> Odmienne - i trafniejsze - rozłożenie akcentów miało miejsce jeszcze w Regulaminie Sejmu z 1986 r. (art. 35 ust. 1 i 2).



wania organów Państwa oraz samorządu terytorialnego, projektów kodeksów, a także projektów ustaw zawierających istotne zmiany w kodeksach"; Prezydium Sejmu może skierować do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu również inne niż określone wyżej projekty ustaw, jeżeli przemawiają za tym ważne względy (art. 31 ust. 1-1a). Pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm postanowi inaczej (art. 34 ust. 2); istotą tego przepisu regulaminowego jest funkcja gwarancyjna, mająca urealnić możliwość zapoznania się przez posłów z projektem przed przystąpieniem do jego rozpatrywania.

Pierwsze czytanie projektu ustawy obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy oraz debatę w sprawie ogólnych zasad projektu (art. 36 ust. 1 Regulaminu). Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu kończy się skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm - w związku ze zgłoszonym wnioskiem - odrzuci projekt w całości; kierując projekt do komisji, Sejm może wyznaczyć komisjom również termin przedstawienia sprawozdania (art. 36 ust. 2-3). Nie można jednak przy tej okazji nie wspomnieć o istniejącej praktyce tzw. topienia projektów w komisjach, polegającej na tym, że zwykle za cichą zgodą wszystkich zainteresowanych mamy do czynienia z powstrzymaniem się od przedstawienia sprawozdania o projekcie, co jest delikatną formą *de facto* wycofania lub odrzucenia projektu.

Już z przytoczonych przepisów regulaminowych wynika, iż założeniem jest zróżnicowany model debaty w poszczególnych czytaniach projektu, porządkujący ją. W pierwszym czytaniu debata winna ograniczać się do ogólnych zasad projektu, co niewątpliwie służyć ma ukierunkowaniu dalszych prac nad projektem w komisjach. Istniejące unormowania regulaminowe pierwszego czytania nie są w pełni konsekwentne. O ile w przypadku pierwszego czytania plenarnego kończy się ono podjęciem przez Sejm uchwały o skierowaniu projektu do komisji lub o odrzuceniu projektu w całości, to w przypadku pierwszego czytania komisyjnego prace merytoryczne komisji nad projektem są po debacie "ogólnej" kontynuowane raczej bez wyraźnej cezur.<sup>19</sup> W przypadku czytania komisyjnego nie może też zakończyć się

---

<sup>19</sup> Na sam brak takiej wyraźnej cezurę wskazuje uwaga M. Kudeja: Instytucje ..., s. 55. Można wprowadzić koniec pierwszego czytania komisyjnego widzieć w chwili wyczerpania punktu porządku dziennego poświęconego pierwszemu czytaniu projektu (art. 36 ust. 1 w zw. z art. 76 ust. 2 Regulaminu), jednak formuła taka nie rozgranicza końca debaty komisyjnej nad ogólnymi zasadami projektu od dalszej debaty merytorycznej.

ono odrzuceniem projektu w całości, co wynika z art. 36 ust. 2 Regulaminu.<sup>20</sup>

Regulaminowa możliwość odrzucenia przez Sejm projektu ustawy w całości od razu na zakończenie pierwszego czytania wymaga jednak, jak się wydaje, dodatkowych uwag. Jak się wydaje, tego rodzaju regulaminowa kompetencja Sejmu mogła nie budzić zastrzeżeń normatywnych w sytuacji, gdy udział komisji sejmowych w pracach ustawodawczych miał tylko podstawy regulaminowe, a mówiąc ściślej - nie miał wyraźnych podstaw konstytucyjnych jako konieczny element tych prac. Wydaje się, że sytuacja normatywna zmieniła się już pod rządami art. 15 ust. 3 *in fine* Małej Konstytucji, co jednak nie wpłynęło dotychczas na kształt unormowania zawartego w art. 36 ust. 2 Regulaminu Sejmu. Wskazane przepisy konstytucyjne nakazują - choć jedynie pośrednio, poniekąd marginalnie - uznanie, że udział komisji sejmowej w rozpatrywaniu projektu ustawy jest obowiązkowy. Jeśli to założenie jest słuszne, to może budzić wątpliwości przepis regulaminowy, pozwalający Sejmowi odrzucić projekt w całości bez prac komisyjnych.<sup>21</sup>

Zgodnie z Regulaminem Sejmu, o posiedzeniu komisji, na którym ma się odbyć pierwsze czytanie projektu ustawy, zawiadamia się wszystkich posłów; każdy poseł może wziąć udział w tym posiedzeniu albo pisemnie złożyć uwagi lub propozycje poprawek (art. 35). Formuła taka jest jakąś formą zastępczą wpływu, jaki na dalsze prace komisyjne nad projektem mogliby wyrzucić posłowie spoza komisji uczestnicząc w pierwszym czytaniu plenarnym. Warto tu przypomnieć, że regulaminowy wymóg powiadamiania wszystkich posłów o takich posiedzeniach komisji, na których odbywa się pierwsze czytanie projektu ustawy, jak też ich prawo uczestnictwa - bez osobnej zgody przewodniczącego komisji - w takich posiedzeniach, wprowadzono w sytuacji, gdy regulaminowo rezygnowano z traktowania pierwszego czytania jako wyłącznie prac plenarnych Sejmu, w ramach budowania formuły zastępczej. Trzeba też w tym kontekście zwrócić więc uwagę na różnicę w brzmieniu przepisów powoływanego art. 35 i art. 80 ust. 1 Regulaminu. Przepis art. 80 ust. 1 Regulaminu, dotyczący innych posiedzeń komisji niż te, na których odbywa się pierwsze czytanie projektu ustawy, przewi-

---

<sup>20</sup> Niespójność formuły regulaminowej pierwszego czytania ma swą genezę w odejściu od rozumienia "czytania" projektu jako fazy wyłącznie prac plenarnych Sejmu i rozciągnięcia tego pojęcia na część prac komisji.

<sup>21</sup> Niedopuszczalność odrzucenia projektu ustawy już w pierwszym czytaniu plenarnym nie jest rozwiązaniem - w świetle doświadczeń innych państw - wywołującym zastrzeżenia - por. A. Szynt, *Stanowienie ustaw w RFN*, Gdańsk 1993, s. 114.

duje iż mogą uczestniczyć w nich posłowie spoza komisji (bez obowiązku zawiadamiania wszystkich posłów o posiedzeniu), mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski "bez prawa udziału w głosowaniu".

Porównanie obu przepisów pozwala na wniosek o dwóch różnych regulaminowo biorąc - formułach posiedzeń komisji, w zależności od tego, czy chodzi o posiedzenie, na którym odbywa się pierwsze czytanie projektu ustawy, czy też o pozostałe posiedzenia, w tym także z tą istotną różnicą, że w przypadku tych pierwszych posiedzeń przepis art. 35 nie zawiera ograniczenia tkwiącego w zastrzeżeniu, że "bez prawa głosowania". Dodać jednak trzeba, że z dwóch różnych w swej koncepcji przepisów regulaminowych praktyka nie wyciągnęła wniosku o prawie udziału w głosowaniu posłów spoza komisji, uczestniczących w "komisyjnym" pierwszym czytaniu projektu ustawy.<sup>22</sup>

Z przywołanego już art. 119 ust. 3 nowej Konstytucji, stylizowanego przede wszystkim pod kątem kompetencji Marszałka Sejmu, poza "marginalnym" ustanowieniem zasady obowiązkowego poddania każdego projektu ustawy pod obrady komisji wynika jedynie, iż - co do treści prac komisji - można jej "przedkładać poprawki". Cała reszta problematyki "komisyjnej" w toku rozpatrywania projektów ustaw ma jedynie podstawy regulaminowe.<sup>23</sup> Niezależnie od tego, czy chodzi o komisyjne pierwsze czytanie projektu, czy też o prace komisji nad projektem po pierwszym czytaniu na plenum Sejmu, projekty ustaw kieruje się - zgodnie z Regulaminem - "do właściwych komisji, w tym Komisji Ustawodawczej lub tylko do Komisji Ustawodawczej, jeżeli za komisję jedynie właściwą uznana zostanie ta komisja" (art. 37 ust. 1). Komisje właściwe do rozpatrzenia danego projektu ustawy określa Sejm, jeśli miało miejsce pierwsze czytanie plenarne (art. 36 ust. 2-3), czyniąc to najczęściej zgodnie z propozycjami Prezydium Sejmu, choć czasem posłowie uzupełniają te propozycje; w przypadku czytania komisyjnego o wyborze komisji właściwych decyduje Prezydium Sejmu w momencie kierowania projektu celem przeprowadzenia pierwszego czytania. W praktyce sejmowej znane są też przypadki dodatkowego skierowania projektu do jeszcze jednej komisji, jak i późniejszego wycofania projektu z jednej z wcześniej wyzna-

---

<sup>22</sup> Szerzej o tym już w odniesieniu do wcześniejszych przepisów - A. Szymt, *Na marginesie zasady dwóch czytań projektu ustawy w Regulaminie Sejmu z 1957 r.*, [w:] "Miscellanea Iuridico-Historica Gedanensia", Koszalin 1987, s. 599-601.

<sup>23</sup> Można zwrócić uwagę, iż w obecnym art. 123 nowej Konstytucji nie znalazł się jego odpowiednik, gdzie także wspomniano mimochodem komisje, stanowiący poprzednio art. 16 ust. 3 Małej Konstytucji z 1992 r.

czonych komisji<sup>24</sup> W uzasadnionych wypadkach, po wyrażeniu opinii przez Prezydium Komisji Ustawodawczej, można - zgodnie z art. 37 ust. 3 Regulaminu - odstąpić od zasady określonej w art. 37 ust. 1, z tym jednak, że wspomniane odstępstwo od zasady nie może dotyczyć projektów ustaw, o których mowa w art. 34 ust. 1, tj. tych projektów, których pierwsze czytanie musi się odbyć na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Innymi słowy, sens "odstąpienia od zasady" - ze wskazanym ograniczeniem przedmiotowym - sprowadza się do dopuszczenia sytuacji, iż w rozpatrywaniu projektu ustawy może wcale nie uczestniczyć Komisja Ustawodawcza. Generalnie biorąc komisje, do których skierowany został do rozpatrzenia projekt "obradują nad nim wspólnie" (art. 37 ust. 2), aczkolwiek dopuszczony jest też wariant regulaminowy, że na posiedzeniach wspólnych Komisja Ustawodawcza "może być reprezentowana przez zespół", wyłoniony z jej składu przez Prezydium Komisji (art. 37 ust. 4). Jak się wydaje, regulaminowe możliwości "zredukowania" roli Komisji Ustawodawczej mają swe praktyczne przyczyny w bardzo dużym obciążeniu pracą tej właśnie komisji, ale sytuacja taka nie może - jak się wydaje - prowadzić do oceny, iż wspomniane możliwości regulaminowe dobrze służą jakości stanowionych ustaw. Podniesiona wątpliwość wiąże się z założeniem, że każda z komisji rozpatruje projekt w innym aspekcie - komisja "problemowa" w aspekcie merytorycznym, Komisja Ustawodawcza w aspekcie ogólnolegislacyjnym. Jak to sformułowano w doktrynie "można przyjąć, że Komisja Ustawodawcza (jeżeli nie została uznana za jedynie właściwą) powinna oceniać projekt ustawy tylko z punktu widzenia jego zgodności z Konstytucją, spójności z obowiązującym systemem prawa oraz poprawności legislacyjnej".<sup>25</sup> Tymczasem przewidziany w Regulaminie tryb dopuszcza, by kwestie tego rodzaju były przedmiotem obrad tylko komisji problemowo właściwej lub pominięte. Dodać jednak trzeba, że przepis regulaminowy zastrzega, iż chodzi tylko o "uzasadnione wypadki", w których wyrażona została przez Prezydium Komisji Ustawodawczej stosowna "opinia". I to rozwiązanie regulaminowe należy oceniać w świetle nowej Konstytucji, mając na względzie ten fragment jej wstępu, w którym mówi się o ustanawianiu Konstytucji przez Naród w pragnieniu, by "działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność oraz pamiętając, że ustawa jeszcze przed podpisaniem przez Prezydenta może już być przedmiotem jego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie jej zgodności z Konsty-

---

<sup>24</sup> M. Kudej, *Instytucje ...*, s. 56-57.

<sup>25</sup> Tamże, s. 57.

tucją.<sup>26</sup> Dodajmy też jednak, że - zgodnie z art. 56 Regulaminu - w postępowaniu dotyczącym projektów ustaw uczestniczy przedstawiciel służby prawnej Kancelarii Sejmu, przedstawiając uwagi i propozycje w zakresie problematyki prawno-legislacyjnej.

Zgodnie z Regulaminem, komisje wyznaczone do rozpatrzenia projektu ustalają, na wniosek prezydium, tok prac nad projektem (art. 37 ust. 5). Komisje te mogą zwrócić się do innych komisji sejmowych o wyrażenie opinii o projekcie lub jego części (art. 37 ust. 2 *in fine*). Do szczegółowego rozpatrzenia projektu komisje mogą powołać podkomisję, która przedstawia im sprawozdanie o rozpatrzonym projekcie (art. 38). Przy rozpatrywaniu projektów ustaw komisje i podkomisja biorą pod uwagę opinie przedstawione przez inne komisje sejmowe i posłów, mogą one także wysłuchiwać opinii zaproszonych ekspertów. W posiedzeniach komisji i podkomisji ma obowiązek uczestniczyć upoważniony przedstawiciel wnioskodawcy. Sprawę redakcyjnego opracowania przyjętych poprawek komisje mogą przekazać prezydium lub powołanemu w tym celu zespołowi poselskiemu, które przedstawiają komisjom - do zatwierdzenia - wyniki swoich prac (art.39 ust. 1 - 3).

Rozważając zagadnienie skierowania projektu do komisji wziąć należy pod uwagę również art. 20 ust. 1 Regulaminu Sejmu, w którym stwierdza się, że "Sejm może powoływać i odwoływać komisje nadzwyczajne; powołując takie komisje Sejm określa cel, zasady i tryb ich działania". Dodać należy, iż art. 110 nowej Konstytucji także *expressis verbis* stwierdza, iż Sejm "może powoływać komisje nadzwyczajne" (ust. 3). Brak dalszych wskazówek normatywnych nie pozwala na stwierdzenie, że konstytucyjnie wykluczony jest udział komisji nadzwyczajnych w pracach ustawodawczych Sejmu. Na wspomniany przepis regulaminowy zwrócić należy uwagę m.in. dlatego, że na jego podstawie kształtuje się praktyka odsyłania projektów ustaw do powoływanych *ad hoc* komisji nadzwyczajnych, choć - dość rozbudowane i szczegółowe - unormowanie postępowania z projektami ustaw (dział II, rozdz. 1, zwł. art. 37 Regulaminu Sejmu) sytuacji takiej nie przewiduje, co winno raczej nakazywać wyjątkową ostrożność w sięganiu po instytucję komisji nadzwyczajnych dla spraw legislacyjnych. Podkreślić przy tym należy, że art. 37 i 39 Regulaminu stwarzają dostateczne podstawy prawne dla zorganizowania w sposób właściwy i efektywny prac także nad unormowaniami kompleksowymi, nawet gdyby - w różnych formach i stopniach zaangażowania - miał uczestniczyć w ich rozpatrywaniu większy krąg komisji. Istnie-

---

<sup>26</sup> Art. 122 ust. 3 nowej Konstytucji; por. też art. 188 pkt 1 i 2.

jącej jednak praktyki, powołującej się na art. 20 Regulaminu, nie sposób nie dostrzegać. W razie powoływania komisji nadzwyczajnej istotne jest określenie zasad i trybu jej działania. Jest wtedy normalną praktyką, że przewiduje się odpowiednie stosowanie regulaminowych przepisów dotyczących postępowania z projektami ustaw, a problemem otwartym jest zakres dopuszczalnych modyfikacji. Jak się wydaje, w zakresie trybu ustawodawczego, z uwagi na jego względną szczegółowość, możliwości są nieco mniejsze niż w odniesieniu do innych spraw. Niezależnie od dyskusyjności tej problematyki warto zauważyć, iż dotychczas nie twierdzono, że stosując reguły określające pracę komisji nadzwyczajnych można przechodzić do porządku dziennego nad istniejącymi, trwałymi regulacjami regulaminowymi, odnoszącymi się do rozstrzygnięć najistotniejszych, kształtujących model prac ustawodawczych.

### ***Poprawki do projektu ustawy***

Przywołane dotychczas przepisy regulaminowe dwukrotnie już odnosiły się do problematyki poprawek do projektu ustawy: po pierwsze - każdy poseł ma prawo zgłosić "propozycje poprawek" w ramach komisyjnego pierwszego czytania projektu (art. 35 *in fine*), po drugie - merytoryczne prace komisji obejmują "przyjęcie poprawek" (art. 39 ust. 3) lub - o czym dotychczas nie wspominaliśmy - "odrzućcie propozycji poprawek" (art. 30 ust. 2 - 3). Problematyka poprawek jest jednak przede wszystkim przedmiotem regulacji konstytucyjnej. Zgodnie z przywołanym już art. 119 nowej Konstytucji "prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów" (ust. 2), nadto zaś stwierdza się w tymże artykule, iż "Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji" (ust. 3). Jak widać z brzmienia przepisów konstytucyjnych - a dodajmy, że także z brzmienia przepisów regulaminowych - nie wynika materialne pojęcie poprawki, jednak w praktyce nie budzi zastrzeżeń definicja doktrynalna, określająca poprawkę jako taki wniosek legislacyjny, który ma prowadzić do zmian merytorycznej treści projektu poprzez wykreślenie, dopisanie lub zastąpienie w nim określonych wyrazów.<sup>27</sup> Przepis art. 119 ust. 2 Konstytucji stylizowany jest podmiotowo, co eksponuje charakter wnoszenia poprawek do projektu jako uprawnienia i to o istotnej randze, skoro uregulowane zostało ono konstytucyjnie. Tym samym założeniem

---

<sup>27</sup> Tak J. Mordwiłko, *Wybrane zagadnienia legislacyjne w świetle Regulaminu i praktyki sejmowej*, "PiP" nr 6/1992, s. 47-48.

więc odpowiada dopuszczalne ograniczenie tego prawa, zawarte we wskazanym uprawnieniu Marszałka Sejmu. Prawem wnoszenia poprawek do projektu dysponuje - zgodnie z przepisem konstytucyjnym - wnioskodawca projektu, posłowie i Rada Ministrów; innymi słowy, prawo to nie przysługuje Prezydentowi i Senatowi - choć podmioty te dysponują prawem inicjatywy ustawodawczej - chyba że to któryś z tych organów wniósł projekt ustawy, a więc jest wtedy wnioskodawcą. Posłowie i rząd mogą zaś wnosić poprawki do każdego projektu, niezależnie od tego, kto wniósł projekt ustawy do Sejmu. Zwrócić należy jednak uwagę, że choć użyta w konstytucyjnym przepisie liczba mnoga w odniesieniu do posłów może sugerować jedynie "współudział" posła w "grupowym" zgłoszeniu poprawki, to zgodnie z przepisami regulaminowymi i długotrwałą praktyką, wyrażającą określone rozumienie "prawa do poprawek", uprawnieniem tym może dysponować indywidualnie każdy poseł. Przepisy konstytucyjne nie różnicują przy tym poprawek w zależności od tego, który podmiot uprawniony wniósł daną poprawkę. W świetle tej uwagi istotne jest jednak zwrócenie uwagi na - funkcjonującą w praktyce - kategorię poprawek określanych mianem "autopoprawek", tj. poprawek zgłoszonych do projektu ustawy przez ten podmiot, który wykonał daną inicjatywę ustawodawczą.<sup>28</sup> Pewną podstawę regulaminową dla szczególnego traktowania autopoprawek - choć bez użycia tego określenia - stanowi art. 39 ust. 4, przewidując że "Prezydium Sejmu, na wniosek komisji, może zwrócić się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu z rozważeniem zmian postulowanych przez komisje oraz przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, tych zmian; wniesiony projekt Prezydium Sejmu kieruje wprost do komisji". Nie sposób jednak też nie dostrzegać, że w tej formule "poprawiony" projekt bliski jest - choć nie tożsamy regulaminowo - pojęciu wykonywania inicjatywy ustawodawczej, a sama instytucja z art. 39 ust. 4 jest formą materialnie hybrydą. Istotę wspomnianego "przepracowania" stanowi konwersja projektu.

Granice czasowe wnoszenia poprawek do projektu ustawy przepis konstytucyjny określiła w stwierdzeniu, że możliwe jest to "w czasie rozpatrywania go przez Sejm" (art. 119 ust. 2). Sformułowanie to mogłoby stwarzać możliwość korzystania z przysługującego prawa w zasadzie aż do końca czasu przeznaczanego na rozpatrywanie projektu, tj. do przystąpienia przez Sejm do głosowania. Mimo tożsamego brzmienia stosownego przepisu także w Małej Konstytucji z 1992 r. (art. 15 ust. 3 zd. 1), przepis regulaminowy (art.

---

<sup>28</sup> Szerzej por. M. Kudej: *Instytucje ...*, s. 67 - 68.

42) - po powtórzeniu sformułowania konstytucyjnego - zawiera uzupełnienie, stanowiące ograniczenie czasowe dla podmiotów uprawnionych do zgłoszenia poprawek; zgodnie z jego brzmieniem, prawo to przysługuje "najpóźniej do czasu zakończenia drugiego czytania". Mówiąc wprost, prawo to nie przysługuje już - zgodnie z Regulaminem - w trakcie ponownego rozpatrywania projektu przez komisje po drugim czytaniu i w trakcie trzeciego czytania. Mimo wprowadzonego tą drogą ograniczenia, nie wydaje się by rozwiązanie regulaminowe było sprzeczne z art. 119 ust. 2 Konstytucji. Jak się wydaje, istotą regulacji konstytucyjnej w jej sformułowaniu jest przede wszystkim poręczenie prawa wnoszenia poprawek, mówiąc inaczej - wykluczenie takiej możliwości, by poprzez unormowanie regulaminowe uniemożliwić któremuś z wymienionych podmiotów lub wobec jakiegoś projektu ustawy wnoszenie poprawek. Rolą zaś Regulaminu Sejmu jest przy tym także skonkretyzowanie unormowania konstytucyjnego, by przyjęte rozwiązanie - jak to sformułował w swym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny<sup>29</sup> - zapewniały parlamentowi warunki prawne wykonywania jego konstytucyjnych zadań, w tym efektywność przebiegu prac parlamentarnych ("wydolność reprezentacji i sprawność funkcjonowania parlamentu"). Temu założeniu odpowiada wprowadzone ograniczenie, gwarantując jednocześnie możliwość korzystania z konstytucyjnego uprawnienia. Dodajmy, że te same racje legły u podstaw ograniczenia, które może swą decyzją zrealizować Marszałek Sejmu w myśl art. 119 ust. 3 Konstytucji.

Regulaminowe unormowanie stwarza jednak podstawę dla dokonania podziału poprawek na dwa ich rodzaje. Pierwszy rodzaj - to poprawki wniesione do projektu w trakcie prac komisyjnych i będące - formalnie biorąc - poprawkami "komisji" (art. 40 ust. 2 pkt 2), drugi rodzaj - to poprawki zgłoszone w trakcie drugiego czytania (art. 41 ust. 1 pkt 2), będące poprawkami "indywidualnymi". Jak bowiem wynika z przepisu art. 40, komisje, do których skierowany został projekt ustawy, przedstawiają Sejmowi wspólne sprawozdanie o tym projekcie; sprawozdanie określa stanowisko komisji w odniesieniu do projektu. W sprawozdaniu komisje wnioskuje: 1) przyjęcie projektu bez poprawek, 2) przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie "tekstu jednolitego" projektu, 3) odrzucenie projektu. Wnioski zgłoszone choćby indywidualnie są tylko "propozycjami poprawek" (art. 35 *in fine*), zaś rezultaty rekomendowane na plenum Sejmu są stanowiskiem komisji. Wniośki i propozycje poprawek odrzucone przez komisje, po ich zgłoszeniu w

---

<sup>29</sup> Orzeczenie z dnia 26 stycznia 1993 r. (sygn. U.10/92).



formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się - zgodnie z art. 40 ust. 3 Regulaminu - w sprawozdaniu komisji jako "wnioski mniejszości"; wniosek mniejszości dotyczący konkretnego przepisu lub jego części powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu ustawy, zaś w głosowaniu na posiedzeniu plenarnym traktowany jest jak inne poprawki. Marszałek Sejmu zarządza oczywiście drukowanie sprawozdań komisji oraz doręczenie ich posłom (art. 40 ust. 4). Z powyższego wynika, że "propozycje poprawek" (a tak, jak się wydaje, traktować trzeba także wnioski zgłoszone przez Radę Ministrów w trybie art. 42 Regulaminu) zgłoszone nawet indywidualnie w toku prac komisji, a odrzucone przez komisje, mają szanse oddziaływać proceduralnie w dalszej fazie prac ustawodawczych tylko pod warunkiem, że na żądanie wnioskodawcy znajdują się w komisyjnym sprawozdaniu jako wnioski mniejszości lub wtedy, gdy ponownie zostaną zgłoszone jako poprawki do projektu w toku - jak to Regulamin przewiduje - drugiego czytania projektu ustawy. Podkreślamy, że - zgodnie z brzmieniem art. 40 ust. 3 - z żądaniem zamieszczenia "wniosku mniejszości" może wystąpić jedynie wnioskodawca danej propozycji poprawki, odrzuconej przez komisje, a także, iż prawo to przysługuje indywidualnie, nawet jednemu posłowi. Jak się podaje czasem w doktrynie, z uprawnienia tego mogą jednak skorzystać jedynie ci posłowie, którzy są członkami właściwych komisji, nie zaś posłowie spoza danej komisji;<sup>30</sup> dodać jednak należy, że nie widać jednak regulaminowych przeszkód, by wniosek mniejszości mógł zostać zamieszczony na żądanie każdego z podmiotów wymienionych w art. 42 Regulaminu Sejmu.

Na marginesie zarówno konstytucyjnych, jak i regulaminowych przepisów dotyczących poprawek można zauważyć, iż nie ustalają one - jasno i wyraźnie - granic treściowych poprawek, choć, jak się wydaje, kwestia ta ma istotne znaczenie ustrojowe, co wielokrotnie już uwidaczniało się w praktyce i byłoby pożądanym, aby kwestia ta została unormowana. W obecnym stanie podkreślić więc jedynie można, że należy wyraźnie rozgraniczać prawo wnoszenia poprawek i prawo inicjatywy ustawodawczej, co może skłaniać do wniosku, iż w drodze poprawek nie należy wprowadzać treści nie mieszczących się w zakresie wniesionego projektu. Wskazówką jest też dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, na podstawie którego można stwierdzić, że poprawki winny dotyczyć wprost tej materii, jaka jest przed-

---

<sup>30</sup> Tak M. Kudej, *Instytucje ...*, s. 69.

miotem regulacji we wniesionym projekcie ustawy.<sup>31</sup> Uwagi te w równym stopniu winny odnosić się do poprawek zgłaszanych przez każdy z podmiotów, uprawnionych do ich wnoszenia i do obu etapów procedury, w trakcie których ich zgłaszanie jest dopuszczalne.

### ***Drugie czytanie projektu ustawy***

Również drugie czytanie projektu ustawy określone jest - co do jego kształtu - tylko przez przepisy regulaminowe. Zgodnie z art. 41 Regulaminu obejmuje ono przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji - w kształcie określonym przez powołany już art. 40 ust. 2 - o projekcie ustawy, przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków. Poprawki, o których tu mowa, po ustnym zgłoszeniu przedstawia się Marszałkowi Sejmu na piśmie w odpowiedniej formie. Drugie czytanie projektu ustawy może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej (ust. 1 - 3). Wspomniane sprawozdanie komisji przedstawia na posiedzeniu Sejmu poseł sprawozdawca, wybrany z jej składu. W szczególności informuje on o proponowanych - przez komisję i przez poszczególnych posłów - zmianach w przedłożonym projekcie oraz o nie przyjętych przez komisję opiniach innych komisji i posłów oraz motywach ich odrzucenia. Sprawozdawca informuje także o wnioskach mniejszości. Nie może on w swoim sprawozdaniu przedstawiać innych wniosków, niż zamieszczonych w sprawozdaniu komisji (art. 40 ust. 5-6). Widać więc z powyższych przepisów, że w założeniu swym drugie czytanie projektu pomyślane jest - inaczej niż pierwsze czytanie - jako etap poświęcony głównie "konkretnym i szczegółowym rozwiązaniom legislacyjnym";<sup>32</sup> nie wyklucza to oczywiście debat o zasadniczym charakterze, zwłaszcza że trwałym elementem praktyki są tu wystąpienia w imieniu klubów poselskich, a nie tylko wystąpienia indywidualnych posłów. Podkreślamy, że jest to ten etap rozpatrywania projektu, w którym każdy poseł ma prawo zgłoszenia poprawki do projektu, a poprawka ta uzyskuje samodzielny byt proceduralny w tym sensie, że musi być poddana pod odrębne głosowanie na plenum Sejmu. Poseł może jednak zgłoszoną poprawkę także wycofać.

Drugie czytanie jest także tym etapem postępowania ustawodawczego w Sejmie, do czasu zakończenia którego - zgodnie z przepisem art. 119 ust. 4 nowej Konstytucji - "wnioskodawca może wycofać projekt ustawy". Dodaj-

---

<sup>31</sup> Orzeczenie z dnia 23 listopada 1993 r. (sygn. K. 5/93).

<sup>32</sup> Tak M. Kudej, *Instytucje ...*, s. 52.

my, że prawo wycofania projektu długie lata nie było uregulowane. Stosownych postanowień nie było w regulaminach sejmowych z 1957 r. i 1986 r., a w doktrynie - generalnie aprobując taką ewentualność - rozważano zagadnienie momentu trybu ustawodawczego, do którego skorzystanie z takiego prawa byłoby możliwe. Cezurę postrzegano w momencie rozpoczęcia bądź to pierwszego czytania, bądź aktu głosowania. Kwestię po raz pierwszy unormował Regulamin Sejmu z 1992 r., przewidując pierwotnie (art. 33 ust. 2) dopuszczalność wycofania projektu do czasu rozpoczęcia ostatniego czytania, a następnie Mała Konstytucja z 1992 r. dopuściła wycofanie projektu "do czasu zakończenia pierwszego czytania"; jednocześnie przepis konstytucyjny przewidywał, że "w razie wycofania projektu Sejm podejmie decyzję o dalszym toku postępowania" (art. 15 ust. 4). Do przepisu Małej Konstytucji dostosowano art. 33 Regulaminu Sejmu (granice czasową ograniczając "do czasu zakończenia pierwszego czytania"), dodając konkretyzację w odniesieniu do poselskich projektów ("poselski projekt uważa się za wycofany również wówczas, gdy liczba posłów popierających projekt jest mniejsza niż 15") i zastrzeżenie, że regulaminowego przepisu o wycofaniu projektu "nie stosuje się do projektu ustawy budżetowej (prowizorium budżetowego)"; w tym ostatnim fragmencie regulacja jest związana z konstytucyjnym przepisem, który i dziś inicjatywę ustawodawczą Rady Ministrów w odniesieniu do ustawy budżetowej czyni obligatoryjną (art. 222), co możliwość wycofania projektu czyni bezprzedmiotową.

Przepis Małej Konstytucji o dopuszczalności wycofania projektu ustawy krytykowany był z tego powodu, że to nie w pierwszym czytaniu projektu, ale dopiero po pracach komisyjnych oraz kształcie merytorycznym debaty i zgłoszonych poprawkach w drugim czytaniu wnioskodawca może realnie oceniać, jaki kształt nadają prace parlamentarne jego projektowi - co mogłoby stanowić przesłankę decyzji o wycofaniu projektu. Krytycznie też oceniano niejasność regulacji zobowiązującej Sejm do każdorazowego decydowania o losach dalszego toku postępowania. Zastrzeżenia te tłumaczą zmianę - co do meritum - zawartą w przepisach nowej Konstytucji. Poza przesunięciem granicy czasowej dopuszczalności wycofania projektu, podkreślić należy konstytucyjne zniesienie ograniczonej skuteczności (względnego charakteru) skorzystania z tego uprawnienia, jaka wynikała z poprzednich przepisów. Wyrażna rezygnacja konstytucyjna z przepisu nie tylko zobowiązującego Sejm do podjęcia każdorazowo "decyzji" o dalszych losach projektu, ale i brak przepisu zawierającego choćby uprawnienie Sejmu w tym zakresie pozwalają przyjąć, iż decyzja wnioskodawcy o wycofaniu swego projektu jest i

dla Sejmu przesądzająca, zamykająca postępowanie ustawodawcze oparte na tej inicjatywie ustawodawczej. Losy dalszego postępowania można natomiast rozważać przy ewentualnym "przejęciu" (podtrzymaniu) projektu przez inny podmiot inicjatywy ustawodawczej. Z pewnością byłoby pożądane, by tryb postępowania, związany z taką sytuacją, został jasno przesądzony w przepisach regulaminowych.<sup>33</sup>

Wracając do regulaminowych podstaw "czytań" projektu ustawy pamiętać należy, iż także po drugim czytaniu może on wrócić na forum komisji. Zgodnie bowiem z art. 43 Regulaminu, w razie zgłoszenia w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków, projekt kieruje się ponownie do komisji, które go rozpatrywały, chyba że Sejm postanowi inaczej. Komisje, po rozpatrzeniu z udziałem wnioskodawców zgłoszonych poprawek i wniosków, przedstawiają Sejmowi dodatkowe sprawozdanie, w którym wnioskują ich przyjęcie lub odrzucenie; w razie nieobecności wnioskodawcy, komisja może nie rozpatrywać zgłoszonej przez niego poprawki. Jak się przyjmuje, rolą tego etapu prac jest merytoryczno-robocze, bez politycznej atmosfery publicznej debaty, rozpatrzenie zgłoszonych w drugim czytaniu poprawek, przeanalizowanie ich relacji i uporządkowanie. Efekt pracy komisji w postaci sprawozdania ułatwić ma racjonalne głosowanie w trzecim czytaniu projektu.

### *Trzecie czytanie projektu ustawy*

Zgodnie z Regulaminem, trzecie czytanie projektu może się odbyć niezwłocznie, o ile w drugim czytaniu projekt nie został skierowany ponownie do komisji (art. 44). Rozpatrzenie zaś przez Sejm sprawozdania komisji po "ponownym" (po drugim czytaniu) komisyjnym rozpatrzeniu projektu odbywa się po jego doręczeniu posłom (art. 43 ust. 5). Trzecie czytanie projektu obejmuje: 1) przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji lub - jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji - przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania, 2) głosowanie (art. 45). Trzecie czytanie jest więc etapem prac - co należy podkreślić - bez debaty, którego racją jest właśnie oddzielenie debaty i głosowania. Niedopuszczalne jest także zgłaszanie dalszych lub ponawianie zgłoszonych wcześniej poprawek.

Faza głosowania jest właściwym momentem "stanowienia" (uchwalania) ustawy. Tej fazy dotyczy art. 120 nowej Konstytucji, stanowiący iż "Sejm

---

<sup>33</sup> Oczywiście jest też, że brzmienie obecnego przepisu art. 33 ust. 2 Regulaminu, w zakresie mówiącym o granicy czasowej związanej z "pierwszym" czytaniem projektu, jest sprzeczne z art. 119 ust. 4 nowej Konstytucji i wymaga dostosowania.

uchwala ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość (art. 120 zd. 1); przepis ten jest merytoryczną kontynuacją przepisu z art. 13 Małej Konstytucji. Gdy chodzi o przewidzianą konstytucyjnie "inną większość", to - pomijając ustawy o zmianie Konstytucji (art. 235 ust. 4) - dotyczy ona ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach; ustawę taką Sejm uchwala większością 2/3 głosów (art. 90 ust. 2). Większość 2/3 jest tzw. większością kwalifikowaną. Konstytucyjnie określona w art. 120 większość zwykła, to wymóg uzyskania liczby głosów za przyjęciem aktu większej niż liczba głosujących przeciw; w sytuacji tej nie ma znaczenia liczba głosów wstrzymujących się. Wymagana obecność co najmniej "połowy ustawowej liczby" posłów (tzw. kworum) wynosi 230 posłów, skoro - zgodnie z art. 96 ust. 1 Konstytucji, a więc "ustawowo" - "Sejm składa się z 460 posłów".<sup>34</sup>

Porządek głosowania uszczegółowiony został w przepisach Regulaminu (art. 46) i jest on następujący: 1) głosowanie wniosku o odrzucenie projektu ustawy w całości, jeżeli wniosek taki został postawiony, 2) głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach (tzw. dalej idące), 3) głosowanie projektu w całości w brzmieniu zaproponowanym przez komisje, ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek (ust. 1). Warto przypomnieć w tym miejscu przywołany wcześniej przepis art. 119 ust. 3 nowej Konstytucji, zgodnie z którym Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji.<sup>35</sup> Marszałek Sejmu może też odroczyć głosowanie nad całością projektu ustawy na czas potrzebny do stwierdzenia, czy wskutek przyjętych poprawek nie zachodzą sprzeczności pomiędzy poszczególnymi przepisami; Sejm może postanowić poddanie projektu ustawy pod głosowanie w całości, jeżeli nie zgłoszono w tym zakresie sprze-

<sup>34</sup> Poprzednie przepisy (art. 13 Małej Konstytucji) mówiły o tym kontekście o "ogólnej" liczbie posłów, co oznaczało liczbę aktualnie - w momencie głosowania - obsadzonych mandatów; chodziło też wtedy o większość "bezwzględna" (por. art. 23 ust. 1) jako wyjątek od reguły większości zwykłej. Przepis regulaminowy zawarty jest w art. 115.

<sup>35</sup>) Odpowiada mu - choć dziś nie w pełni - art. 46 ust. 2a Regulaminu, ze sformulowaniem, iż z uprawnienia Marszałek Sejmu może skorzystać "z własnej inicjatywy, a także na wniosek Rady Ministrów", co jest konsekwencją poprzedniego brzmienia przepisu konstytucyjnego (art. 15 ust. 3 zd. 2 Małej Konstytucji).

ciwu (art. 46 ust. 3 - 4 Regulaminu). W praktyce, przy dużej liczbie poprawek, głosowanie może stanowić istotny - nie tylko dla swego znaczenia prawnego - etap trybu ustawodawczego. Zwyczajowo też Marszałkowi Sejmu w przeprowadzaniu głosowania pomagają posłowie sprawozdawcy; pomoc ta "polegać może na kwalifikowaniu wniosków legislacyjnych jako najdalej idących, na ustalaniu kolejności głosowania poszczególnych poprawek lub na grupowaniu poprawek poddawanych łącznemu głosowaniu. Przed poddaniem pod głosowanie konkretnych poprawek i wniosków posłowie sprawozdawcy wyjaśnia także konsekwencje, jakie spowoduje ich ewentualne przyjęcie lub odrzucenie".<sup>36</sup> Od momentu ogłoszenia przez Marszałka Sejmu, że Sejm przystępuje do głosowania, głos zabierać można tylko dla zgłoszenia lub uzasadnienia wniosku formalnego o sposobie lub porządku głosowania i to jedynie przed wezwaniem posłów przez Marszałka do głosowania (art. 113 ust. 1 Regulaminu). Wyniki głosowania ogłasza Marszałek Sejmu i są one ostateczne; jedynie wyjątkowo Sejm może dokonać reasumpcji głosowania (art. 113 ust. 6 i art. 114). Następnie Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu i Prezydentowi potwierdzony swoim podpisem tekst uchwalonej przez Sejm ustawy; tekst taki dostarcza się także posłom (art. 48 Regulaminu).

### ***Regulaminowe możliwości skrócenia postępowania ustawodawczego***

Praktyka ustrojowa potwierdza jednak, że od przedstawionego modelu trybu ustawodawczego w Sejmie potrzebne są czasem odstępstwa, których głównym celem ma być przyspieszenie trybu prac. Podstawową możliwością regulaminową jest wtedy skrócenie przez Sejm - w szczególnie uzasadnionych wypadkach - postępowania z projektami ustaw poprzez: 1) przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu, 2) przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego bez odsyłania do komisji, 3) przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji (art. 47). Decyzja należy tu do samego Sejmu, ale zapaść powinna po starannym rozważeniu potrzeby, skoro chodzi o "szczególnie uzasadnione wypadki". Z przepisów regulaminowych wynika, że chodzi tu albo o skrócenie terminów między elementami procedury, co ogranicza poselskie szanse zapoznania się z projektem i jego przemyślenia, ale nie jest sprzeczne z przepisami konstytucyjnymi, albo też chodzi o pominięcie fazy prac komisyjnych, co nie tylko

---

<sup>36</sup> M. Kudej, *Instytucje ...*, s. 64.

zmniejsza szanse racjonalizacji projektu, ale rodzi wątpliwości co do zgodności tego rozwiązania z art. 120 nowej Konstytucji, z którego to przepisu wywodzimy obligatoryjność etapu prac komisyjnych nad projektem ustawy.<sup>37</sup>

### ***Postępowanie ustawodawcze z pilnym projektem ustawy***

Uchwalenie Małej Konstytucji w 1992 r. przyniosło nowe konstytucyjne podstawy (art. 16) możliwościom przyspieszenia trybu ustawodawczego z woli organu pozaparlamentarnego. Przepis konstytucyjny wprowadził kategorię tzw. pilnych projektów ustaw, którą to instytucję - z pewnymi modyfikacjami - zna także nowa Konstytucja (art. 123). Już w nawiązaniu do przepisu Małej Konstytucji do Regulaminu Sejmu wprowadzone zostały uchwalenia bardziej szczegółowe, regulujące "postępowanie z pilnymi projektami ustaw" (art. 56a - 56k). Zgodnie z art. 123 nowej Konstytucji "Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów" (ust. 1). Odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego określić ma (ust. 2) Regulamin Sejmu i Regulamin Senatu. Przepis określa też, że "w postępowaniu w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny, termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni" (ust. 3). Podkreślić zwłaszcza należy, że określenie projektu jako pilnego należy do Rady Ministrów, Sejm zaś ma jedynie obowiązek regulaminowego określenia odrębności postępowania; kształt i zakres tych odrębności jest jednak autonomicznym rozstrzygnięciem Sejmu, co sprawia, iż trudno byłoby samą instytucję uznać za antysejmową. Pojęcie "odrębności" w postępowaniu pozwala uznać ten tryb za szczególny, ale odrębności te - jako tylko regulaminowe - pozostawać muszą w zgodzie z tymi elementami trybu ustawodawczego, które mają konstytucyjną rangę. Wprost z przepisu konstytucyjnego wynika, że Rada Ministrów nie może nadać klauzuli pilności projektom wniesionym do Sejmu przez inne podmioty inicjatywy ustawodawczej, nie może też nadać jej swoim projektom z zakresu wyraźnie wyłączonych konstytucyjnym prze-

---

<sup>37</sup> Jak wspominaliśmy, udział Komisji w pracach ustawodawczych uzyskał - pośrednio - konstytucyjne zakotwiczenie już w Małej Konstytucji z 1992 r., ale przepisy regulaminowe o postępowaniu skróconym z projektami ustaw mają dużo dłuższy rodowód, co - jak się wydaje - rzutuje na trwałość instytucji.

pisem. Kontrola wstępna dochowania konstytucyjnych ograniczeń należy - zgodnie z ogólną zasadą regulaminową - do Prezydium Sejmu. Wśród rozstrzygnięć regulaminowych, określających odrębności trybu, zasygnalizować należy przynajmniej niektóre. I tak Prezydium Sejmu nadając bieg projektowi pilnemu ustala jednocześnie orientacyjny kalendarz prac w Sejmie nad projektem (art. 56a ust. 1), doręczenie projektu posłom może być zastąpione podaniem do wiadomości, że druki projektu są wyłożone do odbioru w Kancelarii Sejmu (art. 56b ust. 2), nie przewiduje się zakazu poddania projektu pilnego pierwszemu czytaniu komisijnemu w sprawach, w których w normalnym trybie zastrzeżone jest pierwsze czytanie plenarne (art. 56d ust. 1 w zw. z ust. 3), termin przedstawienia sprawozdania przez komisje nie może być dłuższy niż 30 dni (art. 56d ust. 2), projekt wprowadzony zostaje do porządku dziennego posiedzenia Sejmu, najbliższego po zakończeniu prac komisji (art. 56e). Szczególnie istotne było dotychczas postanowienie z art. 56c Regulaminu, przesądzające o tym, że "rozpatrywanie projektów ustaw odbywa się w dwóch czytaniach", co było do pogodzenia z przepisem Małej Konstytucji (art. 16), nie określającym liczby czytań. W nowej Konstytucji art. 119 ust. 1 wyraźnie przesądza zasadę trzech czytań projektów ustaw, a nie ma wyłączenia konstytucyjnego od tej zasady wobec pilnych projektów ustaw. W konsekwencji nowela Regulaminu Sejmu z 4 września 1997 r. dokonała skreślenia tego przepisu, wprowadzając w jego miejsce regulację, zgodnie z którą do trzeciego czytania projektu pilnego stosuje się zasady procedury zwykłej (art. 56g ust 1a). Zgodnie z Regulaminem (art. 56f) przed rozpoczęciem drugiego czytania Rada Ministrów może wycofać klauzulę pilności. Inaczej niż w zwykłym trybie, w przypadku projektów pilnych Marszałek Sejmu - obligatoryjnie - odmawia poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedstawiona komisji w formie pisemnej (art. 56g ust. 2).<sup>38</sup> Przesłania Marszałkowi Senatu i Prezydentowi uchwalonej przez Sejm ustawy pilnej, jako tekstu potwierdzonego swoim podpisem, dokonuje Marszałek Sejmu niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu trzech dni (art. 56h).

Wśród projektów ustaw, których - z uwagi na wyraźny zakaz konstytucyjny - nie można rozpatrywać w trybie pilnym, mieszczą się projekty kodeksów (art. 123 ust. 1 *in fine*). Doświadczenia praktyki i analizy doktrynalne wskazują wręcz na konieczność wyraźnie wolniejszego i bardziej komple-

---

<sup>38</sup> Szeroko o trybie pilnym W. Odrowąż-Sypniewski, *Tryb pilny w świetle przepisów Małej Konstytucji i Regulaminu Sejmu*, "Przegląd Sejmowy" nr 2/1996, zvl. s. 48-67.



sowego podejścia do takich prac ustawodawczych. Normatywnym wyrazem takiego modelu prac jest regulaminowe określenie "postępowania z projektami kodeksów" (art. 56l - 56t). W ujęciu regulaminowym postępowanie to obejmuje projekty kodeksów, projekty zmian kodeksów, projekty przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmian; Prezydium Sejmu nadając bieg projektowi rozstrzyga ostatecznie, czy jest on jednym z projektów ustaw, do którego mają mieć zastosowanie przepisy określające to postępowanie.<sup>39</sup> Jeśli projekty takie wniesione zostały łącznie i połączone są tematycznie, to Sejm rozpatruje je "w tym samym postępowaniu legislacyjnym" (art. 56ł), co jest wyraźnym odstępstwem od ogólnej reguły rozpatrywania każdego wniesionego projektu ustawy w osobnym postępowaniu. Wyraźnemu wydłużeniu ulegają regulaminowe terminy, gwarantowane posłom na zapoznanie się z projektami: pierwsze czytanie projektu kodeksu lub projektu przepisów wprowadzających kodeks odbyć się może nie wcześniej niż trzydzieste go dnia od doręczenia posłom druku projektu, zaś projektu zmian takich aktów nie wcześniej niż czternastego dnia (art. 56m). W odniesieniu do takich projektów obligatoryjne jest powołanie komisji nadzwyczajnej, co może nastąpić jeszcze nawet przed pierwszym czytaniem projektu. Z uwagi na znaczenie materii regulowanych kodeksami, komisja nadzwyczajna może - zgodnie z Regulaminem - w każdym czasie wystąpić do Sejmu z wnioskiem o debatę na temat wybranych zagadnień dotyczących projektu kodeksu.<sup>40</sup> Może ona tworzyć także stałe - co wskazuje na raczej dłuższy czas planowanych prac - podkomisje i zespoły robocze, a zobligowana jest powołać zespół stałych ekspertów, z których jedną trzecią wskazuje wnioskodawca projektu kodeksu; rozwiązanie to wskazuje na dostrzeganą potrzebę szczególnego wsparcia merytorycznego toczących się prac (art. 56 o-p). Efekt swych prac - sprawozdanie - może komisja przedstawić Sejmowi w formie zestawienia przyjętych przez nią poprawek odnoszących się do projektu wniesionego przez wnioskodawców (art. 56r ust. 1), a więc nie - jak w myśl reguł ogólnych - tekstu jednolitego przyjętego przez siebie tekstu. Regulamin gwarantuje zamieszczenie w sprawozdaniu także "wniosków mniejszości", jednakże na

---

<sup>39</sup> O trudnościach klasyfikacyjnych por. opinię P. Sarneckiego, *O pojęciu "kodeks" i procedurze rozstrzygania o jego zakresie oraz w sprawie trybu nowelizacji kodeksów*, "Przegląd Sejmowy" nr 2/1996, s. 92-96.

<sup>40</sup> Art. 56n ust. 3 Regulaminu. W przypadku tego uprawnienia Komisji Nadzwyczajnej trudno oprzeć się porównaniu regulaminowego rozwiązania z analogiczną procedurą, jaka przewidziana była w ustawie konstytucyjnej z dnia 22 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 336, z późn.zm.) - por. art. 3 ust. 2.

żądanie nie choćby jednego posła, lecz co najmniej pięciu posłów - z wyraźnym też zastrzeżeniem, że chodzi jedynie o posłów będących członkami komisji nadzwyczajnej; do wniosku mniejszości wnioskodawcy mają obowiązek dołączenia uzasadnienia, które powinno wskazać różnice między sprawozdaniem komisji a proponowaną zmianą (a także jej cel i przewidywane skutki prawne i finansowe), zaś obowiązkiem komisji jest poddać analizie końcowej wnioski mniejszości pod względem ich wzajemnej zależności, wskazanych przez wnioskodawców skutków oraz konsekwencji dla tekstu projektu kodeksu, a także innych projektów oraz ustaw i kodeksów z nim związanych (art. 56 r ust. 2-4). Należy mocno zwrócić uwagę na przepis art. 56 s ust. 2, z którego wynika, iż w drugim czytaniu projektu prawo zgłaszania poprawek przysługuje m.in. "grupie co najmniej piętnastu posłów", co istotnie odbiega od reguły w ogólnym trybie ustawodawczym, gdzie prawem tym dysponuje indywidualny poseł. Także drugie czytanie może odbyć się wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji nadzwyczajnej, co jest zagwarantowaniem dłuższego terminu. W razie zgłoszenia w drugim czytaniu poprawki lub wniosku odesłanie projektu ponownie do komisji nadzwyczajnej jest obligatoryjne (art. 56 t), a nie - jak w postępowaniu ogólnym - fakultatywne. Regulaminowy tryb postępowania z projektami kodeksów daje podstawy dla pogłębionego, wnikliwego rozpatrzenia takich projektów.

### **Udział Senatu w procesie stanowienia ustawy**

Uchwalona przez Sejm ustawa - obojętnie w jakim trybie: podstawowym, skróconym, pilnym, kodeksowym - zgodnie z Konstytucją przekazana zostaje Senatowi. Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjmując bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w tym terminie nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo 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 (art. 121). Głosowanie w Sejmie w tej sprawie poprzedza postępowanie określone w art. 50-52 Regulaminu Sejmu. Zgodnie z tymi przepisami, Prezydium Sejmu kieruje uchwałę Senatu do rozpatrzenia przez komisje, które rozpatrywały projekt ustawy. Do udziału w swym posiedzeniu komisje zapraszają senatora sprawozdawcę reprezentującego komisje Senatu, które omawiają ustawę

rozpatrywały, zaś po rozpatrzeniu sprawy przedstawiają Sejmowi sprawozdanie, wnioskując o uchwalenie proponowanych przez Senat zmian w całości lub części albo nieprzyjęcie propozycji Senatu. Sejm może jednak - na wniosek Prezydium Sejmu - rozpatrzyć propozycje Senatu bez uprzedniego skierowania ich do komisji.

### **Udział Prezydenta w postępowaniu ustawodawczym**

Po zakończeniu postępowania określonego w art. 121 nowej Konstytucji, Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę - zgodnie z art. 122 Konstytucji - do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej. Prezydent podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Przed podpisaniem ustawy może on jednak wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją, przy czym nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją. Prezydent odmawia natomiast podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją; jeśli jednak niezgodność dotyczy tylko poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą. Prezydent - po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu - podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności. Jeśli Prezydent przed podpisaniem ustawy nie wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym jednak uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów i w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, Prezydent w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw; nie przysługuje mu już wtedy prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego - przed podpisaniem ustawy - z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Zarówno wystąpienie Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego, jak i z wnioskiem do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy wstrzymuje bieg 3-tygodniowego terminu do podpisania ustawy. Dodajmy, że zgodnie z art. 88 nowej Konstytucji ogłoszenie ustawy - przewidziane w art. 122 Konstytucji - jest warunkiem wejścia ustawy w życie. Przepisy regulaminowe, określające etap postępowania, dotyczący realizacji art. 122 Konstytucji, nie są z nim w pełni skorelowane merytorycznie. Przyczyna tego stanu tkwi w fakcie istotniejszych zmian, wprowadzonych w porównaniu z przepisami Małej Konstytucji z 1992 r. Sam schemat trybu po-

stępowania w Sejmie jest analogiczny, jak przy rozpatrywaniu propozycji Senatu: 1) odesłanie ustawy, której podpisania Prezydent odmówił - przekazując ją wraz z umotywowanym wnioskiem Sejmowi do ponownego rozpatrzenia - do komisji, które rozpatrywały jej projekt, 2) sprawozdanie komisji. Przełamanie tzw. weta prezydenckiego nastąpić musi większością 3/5, nie zaś 2/3 - jak jeszcze w przepisie regulaminowym. Przepis regulaminowy nie reguluje także postępowania - przewidzianego w art. 122 nowej Konstytucji - związanego z zasięgnięciem opinii Marszałka Sejmu w przedmiocie podpisania ustawy z ewentualnym pominięciem części jej przepisów, uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją i ewentualnego postępowania Sejmu w celu usunięcia niezgodności. W zakresie tym Regulamin wymaga nowelizacji. Wyraźny jest natomiast przepis regulaminowy, przewidujący, że jeśli Sejm - przy rozpatrywaniu tzw. weta prezydenckiego - nie uchwali ustawy w brzmieniu dotychczasowym, postępowanie ustawodawcze ulega zamknięciu.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Mimo braku wyraźnych w tej mierze przepisów, należy wspomnieć nadto o tzw. zasadzie dyskontynuacji prac, oznaczającej generalnie, iż upływ kadencji ma wobec nie uchwalonych w Sejmie ustaw ten skutek, że kontynuacja nad nimi prac w następnej kadencji jest niemożliwa i konieczne jest ponowne wykonanie inicjatywy ustawodawczej.

## W SPRAWIE PROBLEMÓW ZWIĄZANYCH Z WEJŚCIEM W ŻYCIE KONSTYTUCJI RP

BEATA SZEPIETOWSKA

### I. Uwagi ogólne

Problemy, które mogą powstać w związku z wejściem w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. wynikają z faktu braku regulacji (ustanowienia reguły) określającej relację między ustawą zasadniczą a ustawodawstwem przedkonstytucyjnym.

Swoistą wskazówkę stanowi art. 236 ust. 1 Konstytucji nakładający na Radę Ministrów obowiązek przedstawienia Sejmowi - w ciągu 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy zasadniczej - projektów ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji.

Jak podkreśla L. Garlicki: "chodzi tu jednak tylko o takie sytuacje, gdy w Konstytucji pojawiły się unormowania nowe, a ich zastosowanie w praktyce możliwe będzie tylko pod warunkiem uchwalenia stosownych ustaw wykonawczych".

"Jako przykład można wskazać instytucję skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 /.../. Tu jednak mamy do czynienia z problemem realizacji nowych norm konstytucyjnych, a więc z sytuacją, gdy w obowiązującym stanie prawa w ogóle brakuje uregulowań koniecznych dla wprowadzenia w życie tych norm. Tym samym nie występuje tu problem sprzeczności ustawodawstwa przedkonstytucyjnego z Konstytucją, tylko problem jego uzupełnienia lub zmiany.

W żadnym razie nie można natomiast przypisywać unormowaniu zawartemu w art. 236 znaczenia szerszego i wyprowadzać z niego wniosek, iż utrzymał on w mocy całokształt przedkonstytucyjnego ustawodawstwa, nawet sprzecznego z nową Konstytucją, do czasu uchwalenia nowych ustaw.

Art. 236 należy interpretować na tle postanowień art. 8 Konstytucji, który nie tylko przyznaje Konstytucji charakter najwyższego prawa RP, ale też wskazuje, że jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Tym samym, jako zasadę należy przyjąć, że postanowienia nowej Konstytucji zyskują bezpośrednią stosowność z momentem jej wejścia w życie".

W ocenie Autora Konstytucja zawiera obecnie niemalą liczbę norm konkretnych, sformułowanych według tych samych reguł legislacyjnej precyzji,

które odnoszą się do redagowania ustaw zwykłych. Dlatego też: "we wszystkich przypadkach zachodzi swego rodzaju symetria treściowa pomiędzy nową normą konstytucyjną a dawną normą ustawy zwykłej. W sensie formalnym zakres treściowy tych norm jest identyczny, natomiast w sensie materialnym zawierają one postanowienia wzajemnie się wykluczające /.../. W żadnej bowiem sytuacji nie jest możliwe jednoczesne wypełnienie obu norm, a sprzeczność między tymi normami nie da się usunąć w drodze wykładni".

L. Garlicki przekonuje, iż nie istnieją żadne podstawy, by przy takiej relacji między normami odmówić normie konstytucyjnej bezpośrednio derogacyjnego charakteru.

"Oznacza to, że normy dawnych ustaw zostają uchylone z mocy wejścia w życie nowej Konstytucji i z momentem tego wejścia w życie. Wszelkie orzeczenia czy rozstrzygnięcia konstatające ten fakt mogą mieć tylko charakter deklaratoryjny, bo skutki prawne uchyleń powstają już w dniu wejścia Konstytucji w życie".

## **II. Konstytucja a Regulamin Sejmu**

1. Przedstawione wyżej stanowisko pozwala uznać, że materialna niezgodność Regulaminu Sejmu z Konstytucją nie będzie stwarzać problemów w funkcjonowaniu Izby.

Najwyższa moc prawna Konstytucji oraz zasada jej bezpośredniego stosowania przesądza o pierwszeństwie postanowień ustawy zasadniczej przed postanowieniami Regulaminu Sejmu.

Jeżeli do czasu wejścia w życie Konstytucji nie zostanie znowelizowany Regulamin Sejmu, to na postawione pytanie, czy powstaną problemy przy tworzeniu Rady Ministrów, należy odpowiedzieć przecząco. Procedura wyłonienia rządu będzie przebiegać w oparciu o przepisy Konstytucji (art. 154 - 155), z pominięciem niezgodnych z nimi przepisów Regulaminu Sejmu.

Podobnie, w trybie i na zasadach ustalonych w Konstytucji Sejm będzie sprawował kontrolę nad Radą Ministrów (np. art. 158), wybierał (powoływał) i odwoływał osoby do składu organów państwowych lub na określone stanowiska państwowe (np. art. 194 ust. 1, art. 199 ust. 1, art. 205 ust. 1, art. 209 ust. 1).

2. Więcej problemów może rodzić zdekonstytucjonalizowanie Prezydium Sejmu jako organu kierującego pracami Izby i powierzenie Marszałkowi Sejmu funkcji "zewnętrznych".

Wydaje się, że sytuacja powyższa - przy wnikliwym rozgraniczeniu kompetencji obu organów w oparciu o przepisy Konstytucji - nie powinna być (do czasu zmiany Regulaminu) postrzegana jako zagrożenie prawidłowego funkcjonowania Sejmu.

Po ukonstytuowaniu się Sejmu (a przed nowelizacją Regulaminu) nieco więcej trudności może stwarzać realizacja w praktyce funkcji kontrolnej komisji sejmowych w związku z *expressis verbis* zapisaną w Konstytucji zasadą podziału i równowagi władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1).

3. Natomiast bez formalnej zmiany Regulaminu Sejmu (a zatem odmiennie niż w przypadkach, o których wyżej) nie będą mogły być stosowane te postanowienia Konstytucji, które po raz pierwszy regulują instytucje czy procedury (np. zapytania poselskie w sprawach bieżących - art. 115 ust. 1, tryb postępowania z załoženiami polityki pieniężnej - art. 227 ust. 6, tryb udzielania informacji o działalności Izby, dostępu do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia Sejmu - art. 61 ust. 4 w zw. z ust. 1 i 2).

### III. Konstytucja a ustawy o reformie centrum

1. Najistotniejsze zmiany wynikające z postanowień konstytucyjnych dotyczą:

a. rezygnacji z zasady ustawowego określania organizacji i trybu pracy Rady Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 12 Konstytucji: "Rada Ministrów określa organizację i tryb swojej pracy");

b. rezygnacji z zasady kolegalności działania Rady Ministrów (art. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz. U. Nr 106, poz. 492);

c. ustalenia trzech kategorii ministrów:

- **ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej, dla których zakres działania określają ustawy** (art. 149 ust. 1 Konstytucji odchodzi od koncepcji przyjętej w ramach reformy centrum, zgodnie z którą to Prezes Rady Ministrów ustala w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres działania ministra - art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996r.),

- **ministrowie bez teki** (art. 146 ust. 4 Konstytucji przewiduje wypełnianie przez ministrów zadań wyznaczonych im przez Prezesa Rady Ministrów - tu art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. będzie miał zastosowanie),

- **przewodniczący określonych w ustawach komitetów** (art. 147 ust. 4 Konstytucji).

d. przyznania prawa do wydawania rozporządzeń wyłącznie ministrom kierującym działem administracji rządowej (art. 149 ust. 2 Konstytucji, choć do przewodniczącego komitetu stosuje się odpowiednio przepisy odnoszące się do ministra kierującego działem administracji rządowej - art. 149 ust. 3 Konstytucji).

2. Z systemu kanclerskiego przejęta została instytucja konstruktywnego wotum nieufności, która wyraźnie wzmacnia pozycję rządu wobec Sejmu. Do wyboru nowego premiera niezbędne jest powstanie nowej koalicji parlamentarnej, dysponującej bezwzględną większością głosów (art. 158 Konstytucji).

Warto postawić pytanie, czy przyjęcie tego rozwiązania nie powoduje niespójności systemowych w kontekście trybu kreacji rządu, określonych w art. 154 Konstytucji (gwarancja udziału Sejmu)

Procedura tworzenia rządu w wyniku konstruktywnego wotum nieufności nie przewiduje udziału Sejmu. Izba dokonuje wyłącznie wyboru premiera, który dalej sam rozstrzyga o kształcie Rady Ministrów. Konstytucja nie wspomina, by tak powołany przez Prezydenta rząd - przez osobę Prezesa Rady Ministrów - występował do Sejmu z wnioskiem o udzielenie wotum zaufania.

3. W aspekcie wzoru rządów kanclerskich, podobny problem rodzi wzmocnienie pozycji premiera m.in. w płaszczyźnie odpowiedzialności indywidualnej członków rządu.

Jeżeli minister wypełnia zadania powierzone mu przez Prezesa Rady Ministrów, działając z jego upoważnienia, to następuje przeniesienie odpowiedzialności z premiera na ministra, któremu Sejm może uchwalić wotum nieufności.

W systemie kanclerskim ministrowie odpowiedzialni są tylko wobec szefa rządu, który ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem, realizowaną w jednej formie - konstruktywnego wotum nieufności.

Należy oczekiwać, że praktyka zweryfikuje nowatorsko połączone w Konstytucji elementy rządów parlamentarno-gabinetowych i kanclerskich.

#### **IV. Konstytucja a prawotwórstwo podustawowe**

Konstytucja kształtując system źródeł prawa, dokonuje podstawowego podziału na akty normatywne powszechnie obowiązujące i akty wewnętrzne.

1. Jedynym *expressis verbis* wymienionym aktem podustawowym powszechnie obowiązującym jest rozporządzenie (art. 87 ust. 1).



Mogą je wydawać (art. 92):

- organy wskazane w Konstytucji tzn. Prezydent (art. 142 ust. 1), Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2), Prezes Rady Ministrów (art. 148 pkt 3), minister (art. 149 ust. 2), Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2),

- na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, określającego: organ właściwy do jego wydania, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Konstytucja ustanowiła także zakaz subdelegacji, tzn. niemożność przekazania kompetencji do wydania rozporządzenia przez organ upoważniony innemu organowi (art. 92 ust. 2).

Konstrukcja powyższa jednoznacznie rozstrzyga o pozbawieniu innych organów prawa do wydawania rozporządzeń (dotychczas akty tego rodzaju stanowili m.in. Prezes Narodowego Banku Polskiego czy Prezes Najwyższej Izby Kontroli).

Ponieważ stanowienie aktów powszechnie obowiązujących przez np. Prezesa Narodowego Banku Polskiego znajduje swoje prawne uzasadnienie, to należało by wypracować nową formułę upoważnienia ustawowego do ich wydawania (obecnie: podmiot legitymowany konstytucyjnie np. w porozumieniu z Prezesem NBP).

2. Gdy idzie o drugą kategorię aktów, to Konstytucja uznaje (art. 93 ust. 1), że uchwały Rady Ministrów i zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty.

Nadto, zarządzenia mogą być wydawane tylko na podstawie ustawy i nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2).

Również tak określony katalog aktów wewnętrznie obowiązujących rodzi pytanie, czy jest to wyliczenie zamknięte.

Wydaje się, że akty zostały wymienione przykładowo, bowiem przeciwna opcja mogłaby prowadzić do paraliżu działalności administracyjnej państwa. Stąd, wypada sugerować, iż także inne organy nie wymienione w Konstytucji jako uprawnione do podejmowania uchwał, wydawania zarządzeń i stanowienia innych "przepisów" mogłyby to czynić, pod warunkiem, iż ich akty nie będą miały charakteru powszechnie obowiązującego.

Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w treści art. 166 pkt 3 Konstytucji, który stanowi, że kognicji Trybunału Konstytucyjnego podlega badanie zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi

wymi i ustawami "przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe".

*30 lipca 1997 r.*

## TREŚĆ ART. 112 KONSTYTUCJI RP - ZAKRES PRZEDMIOTOWY REGULAMINU SEJMU

BEATA SZEPIETOWSKA

I. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny (sprawa U.10/92), zasada autonomii parlamentu w sferze jego stosunków wewnętrznych stanowi współcześnie jedną z podstawowych, niekwestionowanych zasad określających pozycję parlamentu w systemie organów państwowych.

W trójpodziale władzy służy zapewnieniu parlamentowi niezależności w sprawach własnej organizacji i sposobu działania, a przez to niezależnej i samodzielnej pozycji w systemie organów państwa.

Na autonomię parlamentu składa się przede wszystkim jego prawo do samodzielnego uchwalenia regulaminu, określającego wewnętrzną organizację i tryb funkcjonowania organów władzy ustawodawczej, zwane na ogół autonomią regulaminową izb.

Autonomia regulaminowa parlamentu ma wyraźną podstawę prawną w normie konstytucyjnej, która stanowiąc o kompetencji parlamentu do uchwalenia regulaminu, gwarantuje jednocześnie niezależną pozycję parlamentu.

Należy zatem przyjąć, że granice przedmiotowe autonomii parlamentu wyznaczają przepisy konstytucyjne.

1. Art. 112 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowi (*in principio*), że "organizację wewnętrzną (...) Sejmu (...) określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm".

Powszechnie aprobowane rozumienie zasady autonomii regulaminowej pozwala uzasadnić istnienie takiego rodzaju kompetencji Sejmu, która polega na kształtowaniu struktury wewnętrznej Izby w akcie tego rodzaju.

Trzeba jednak podkreślić, że granice autonomii organizacji wewnętrznej izby zostały wyznaczone w szczególnej perspektywie:

a) bliższej (konkretnej) - tymi przepisami Konstytucji, które przesądzają o bycie prawnym organów Sejmu, *expressis verbis* wymieniając je z nazwy np. Marszałek Sejmu i wicemarszałkowie (art. 110 ust. 1), komisje stałe i komisje nadzwyczajne (art. 110 ust. 3), komisje śledcze (art. 111 ust. 1).

Nie można przy tym pominąć swoistego *novum* konstytucyjnego, za które uznać należy wyłączenie - z obszaru autonomii regulaminowej w sferze organizacji wewnętrznej - prawa Sejmu do określania trybu działania komisji śledczej (zgodnie art. 111 ust. 2 - właściwość ustawy);

b) dalszej - wyznaczonej upoważnieniem z art. 112 (organizacja wewnętrzna), realizowanej przy uwzględnieniu zasady autonomii.

Dlatego też, nie znajdujemy żadnych przesłanek, które mogłyby uzasadnić wyłączenie uprawnień Sejmu do kształtowania swojej struktury organizacyjnej w Regulaminie: zarówno w aspekcie utworzenia organów wewnętrznych takich, jak Prezydium Sejmu, Konwent Seniorów (a więc znanych prawu parlamentarnemu), jak i zupełnie nowych np. wewnętrzny organ koordynujący i zapewniający współpracę komisji sejmowych (jeżeli po agregacji liczby i kompetencji komisji zaistnieje taka potrzeba).

2. Różnica w hierarchii (mocy prawnej) aktu normatywnego kreującego organy Sejmu (Konstytucja i uchwała) decyduje o ich statusie, który z kolei - wyczerpująco charakteryzuje katalog przyznanych kompetencji.

Dekonstytucjonalizacja Prezydium Sejmu przy równoczesnym określeniu pozycji Marszałka Sejmu przez *explicite* nazwanie przysługujących mu uprawnień w ustawie zasadniczej, stawia pytanie o stosunek obu organów względem siebie, zwłaszcza w kontekście funkcji, jakie Regulamin mógłby powierzyć Prezydium Sejmu.

a) Wydaje się, że rezygnacja ustrojodawcy z zasady kolegialnego kierowania pracami Izby i przyznanie Marszałkowi kompetencji do reprezentowania Sejmu na zewnątrz zdecydowanie przemawiają na niekorzyść Prezydium, ograniczając zakres i skuteczność prawną podejmowanych przezeń rozstrzygnięć (uchwał).

Dlatego też, dla Prezydium Sejmu - traktowanego jako organ wewnętrzny Izby - tak przepisy Regulaminu, jak i przepisy ustaw nie mogą stanowić o kompetencjach, których adresatem byłyby organy pozasejmowe (np. ustawa o NIK - art. 21 ust. 1 - powoływanie wiceprezesów NIK; art. 22 ust. 2 i 6 - powoływanie i odwoływanie członków Kolegium NIK).

b) Zdecydowanie trudniejszym zadaniem staje się nakreślenie wizji wzajemnej relacji między Marszałkiem Sejmu a Prezydium Sejmu w dziedzinie realizacji uprawnień "własnych-wewnętrznych" Izby.

Naszym zdaniem, konstytucyjnego określenia: "Marszałek przewodniczy obradom Sejmu" nie można utożsamić z funkcją "kierowania pracami Sejmu" (do chwili obecnej przynależną Prezydium).

Sugerując pozostawienie Prezydium teźże kompetencji należałoby dokonać wnikliwej analizy form prawnych, jakie Regulamin przewiduje dla jej realizacji i zrezygnować z tych wszystkich, które wchodziłyby w konflikt z "zewnętrzną" kognicją Marszałka Sejmu (np. regulamin Sejmu - art. 13 ust. 1

pkt 6 i 7 - prowadzenie spraw z zakresu stosunków z Senatem, czy z parlamentami innych krajów).

Takie usytuowanie obu organów uchroni przed uzależnieniem hierarchicznym Prezydium od Marszałka w dziedzinie realizacji funkcji Sejmu w płaszczyźnie wewnętrznej.

c) Optując za utrzymaniem Prezydium jako organu kierownictwa wewnętrznego pracami Izby, trzeba stwierdzić, że konstytucyjna podstawa dla tworzenia komisji sejmowych (jako organów wewnętrznych - pomocniczych) nie ogranicza Prezydium w aspekcie organizowania współpracy, koordynowania działania czy zlecenia komisjom rozpatrzenia określonych spraw.

Teza powyższa znajduje uzasadnienie w zasadzie autonomii regulaminowej, która uprawnia Sejm do ustalenia porządku prac Izby oraz trybu działalności swoich organów.

II. Analizy wymaga również użyte w art. 112 sformułowanie, zgodnie z którym Regulamin Sejmu określa "sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu".

1. Pytaniu, czy słuszny jest pogląd, że sposób wykonywania obowiązków organów państwowych "wewnątrz Sejmu" określa m.in. procedura sejmowa tzn. Regulamin w zakresie normowania "porządku prac Sejmu", wypada poświęcić więcej uwagi.

W cytowanym wyżej orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny przyjął, że wnikliwe wniknięcie w treść pojęcia "porządek prac Sejmu" daje podstawę do szerszej wykładni, zgodnie z którą przez "porządek prac Sejmu" należy rozumieć sposób realizacji jego kompetencji. Praca Sejmu skierowana jest na realizację jego funkcji, a porządek pracy oznacza pewien ustalony, zorganizowany sposób realizacji tych funkcji. Uporządkowany sposób funkcjonowania zakłada jednocześnie celową organizację Sejmu; stanowi ona niejako warunek wstępny takiego działania, bowiem bez właściwej organizacji nie jest ono możliwe.

Analiza pojęcia "porządek prac Sejmu" została przeprowadzona wobec art. 23 ust. 4 Konstytucji RP (stan prawny na dzień 31 października 1992 r.) w kontekście brzmienia art. 14 Małej Konstytucji (z dnia 17 października 1992 r.): "(...) tryb pracy Sejmu (...)". W konkluzji Trybunał przyznał, że na gruncie art. 23 ust. 4 Konstytucji RP zakres Regulaminu należy sprowadzić do całości materii z zakresu organizacji Sejmu oraz sposobu realizacji jego kompetencji, tj. trybu pracy Sejmu (do tej wykładni nawiązał *nolens volens* art. 14 Małej Konstytucji).

Trafność powyższych ustaleń należy porównać z brzmieniem art. 112 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Analiza językowa jednoznacznie wskazuje na odróżnienie interesujących nas materii regulaminowych:

- określenia porządku prac Sejmu
- określenia trybu działalności organów Sejmu
- oraz
- określenia sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu.

Gdyby ustrojodawca utożsamiał pojęcie porządku prac Sejmu ze sposobem realizacji funkcji Sejmu zarówno o charakterze *stricte* wewnętrznym, jak i zewnętrznym (obowiązki organów pozasejmowych), to z całą pewnością nie dokonałby konstytucjonalizacji (a *de facto* rozszerzenia przez uszczegółowienie) materii wchodzącej w zakres autonomii regulaminowej.

Wydaje się zatem, iż trafność interpretacji pojęcia "porządek prac Sejmu" w ujęciu Trybunału Konstytucyjnego obejmie, po pierwsze, na gruncie art. 112, sposób realizacji kompetencji Sejmu określonych w Konstytucji jako zadania "własne" (wykonywane samoistnie - bez udziału innych organów) przez izbę oraz tryb, jaki określa Regulamin dla działalności organów Izby.

Jednocześnie szczególnie istotna przesłanka umożliwiająca rozgraniczenie odmiennie ukształtowanych materii regulaminowych zawarta jest w stwierdzeniu, iż idzie o sposób realizacji tych obowiązków, które na organy państwowe nakłada Konstytucja lub ustawy.

Stąd, po drugie, przyjmujemy odrębność przedmiotową sposobu normowania w Regulaminie realizacji obowiązków organów pozasejmowych, uznając jednocześnie, że równoległe z określeniem trybu działania organów Izby dopełnia on (ustalone przez Trybunał Konstytucyjny) rozumienie pojęcia "porządek prac Sejmu".

2. Pytanie kolejne dotyczy rozstrzygnięcia, czy Regulamin może nałożyć na organy pozasejmowe obowiązki o charakterze formalnym (terminy, sposób przygotowania i treść dokumentów), będące konsekwencją realizacji obowiązków merytorycznych określonych w Konstytucji lub ustawach.

a) Nowa Konstytucja *expressis verbis* (art. 10 ust. 1) opierając ustrój Rzeczypospolitej Polskiej na podziale i równowadze władz, aprobując dokonane w Małej Konstytucji (art. 1) zasadnicze przewartościowanie pozycji parlamentu. Utwierdza w przekonaniu, iż dominacja władzy ustawodawczej wobec pozostałych władz jest cechą minionego systemu jednolitości władzy państwowej.

Równocześnie stawia pytanie, czy Regulamin Sejmu może stanowić źródło obowiązków dla organów pozasejmowych, a to z kolei rozstrzyga o zakresie przedmiotowym aktów tego rodzaju.

Postanowienia Regulaminu (będącego aktem normatywnym) nie mogą wkraczać w materie zastrzeżone dla ustawy. Konstytucyjna podstawa dla uchwalenia regulaminu niewątpliwie oddziałuje zawężająco na zasadę nieograniczoności materii ustawowej, choć nie ma wpływu na zasadę wyłączności ustawy dla normowania określonych materii.

Interesujący nas problem dotyczy dopuszczalności wkroczenia Regulaminu Sejmu w materie objęte wyłącznością ustawy np. uprawnień i obowiązków organów pozasejmowych, których realizację cechuje bezpośredni związek z trybem pracy Sejmu (np. udzielanie absolutorium).

Rygor zasady jednolitości władzy państwowej uzasadniały koncepcję, iż Regulamin może ustanawiać "przepisy zewnętrzne" o tyle, "o ile określenie i wypełnienie [obowiązków innych organów wobec parlamentu] jest niezbędne dla należytego wcielania w życie postanowień Konstytucji dotyczących Sejmu i tych organów" (A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady funkcjonowania*, [w:] *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Ossolineum 1975, s. 250).

Stanowisko powyższe nie może się ostać w konfrontacji z zasadą podziału władz, która dla Sejmu oznacza pozbawienie swobody w wyborze form, w jakich należy określić jego uprawnienia wobec innych organów.

Zdaniem L. Garlickiego "Tak długo, jak długo chodzi tylko o stworzenie ram proceduralno-organizacyjnych dla kontaktów parlamentu z innymi organami, Regulamin pozostaje formą właściwą dla ich normowania. Jeżeli jednak ma dojść także do zapisywania określonych obowiązków innych organów konstytucyjnych, to regulamin musi ograniczać się jedynie do konkretyzacji postanowień konstytucyjnych lub ustawowych w takiej materii" [*Regulamin Sejmu w systemie źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*], "Przegląd Sejmowy" Nr 4(8)/94, s. 26].

Podzielając pogląd Autora, wypada zatem uznać, że określenie w regulaminie sposobu realizacji obowiązków organów pozasejmowych nie może być utożsamione z nałożeniem jakichkolwiek nowych obowiązków o charakterze materialnym.

Funkcją Regulaminu Sejmu stanie się wyłącznie uszczegółowienie norm konstytucyjnych i ustawowych, przy założeniu efektywności ich realizacji.

Jak słusznie zauważa L. Garlicki "samoistne ustanowienie obowiązku innego organu konstytucyjnego przez regulamin mogłoby też nasuwać wątpliwości co do zgodności takiego unormowania z konstytucją".

Byłoby ono - w ocenie Autora - pozbawione również skuteczności prawnej, bo niepodporządkowanie się zewnętrznego adresata normom Regulaminu nie może np. dawać podstaw do pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej, jako że ta ogranicza się do sytuacji naruszenia konstytucji lub ustaw.

b) W opinii Trybunału Konstytucyjnego Regulamin Sejmu nie jest aktem wykonawczym w stosunku do ustawy. Jest aktem samoistnym wydawanym wprost w oparciu o Konstytucję i w tym znaczeniu traktować go można również jako akt wykonawczy do Konstytucji.

Stosunku Regulaminu Sejmu do ustawy nie można także generalnie rozpatrywać jako stosunku jednego typu aktów normatywnych Sejmu (ustaw) do drugiego (uchwał). Relacja między ustawą a Regulaminem jest relacją ogólnego do szczególnego; dotyczy stosunku pewnego ogólnego typu aktów normatywnych do szczególnego, jednostkowego aktu o wyraźnie ograniczonym przedmiocie.

Stąd, propozycja, by omawianą normę z art. 112 traktować jako przesłankę wykonawczego charakteru Regulaminu wobec ustaw, nie znajduje uzasadnienia.

Jeżeli stwierdzi się, że ustawa dotyczy materii Regulaminu i podniesiony zostanie zarzut sprzeczności Regulaminu z przepisami ustawy, to wstępną do rozważenia kwestią powinna być przede wszystkim odpowiedź na pytanie, czy przepisy zawarte w Regulaminie mieszczą się w konstytucyjnie określonym zakresie przedmiotowym Regulaminu.

W przypadku pozytywnej odpowiedzi i stwierdzenia rzeczywistej sprzeczności między Regulaminem a ustawą powstać może problem zgodności nie Regulaminu z ustawą a ustawy z Konstytucją.

Konkludując, nowość normatywna zakresu przedmiotowego Regulaminu Sejmu, określona jako sposób wykonywania obowiązków organów państwowych wobec Sejmu, nie może być utożsamiona z kształtowaniem przez Izbę innych obowiązków niż te, które wynikają z Konstytucji lub ustaw.

Należy sugerować wyłącznie konkretyzujące znaczenie Regulaminu w tej dziedzinie, z położeniem nacisku na przyjęcie takich rozwiązań proceduralnych, które Sejmowi - jako adresatowi wykonywanego obowiązku - umożliwią ocenę jego realizacji.

Naszym zdaniem, konstytucyjna podstawa do określenia sposobu wykonywania obowiązków innych organów legitymuje Sejm do regulaminowego unormowania formalnych warunków ich realizacji.



Językowe rozumienie pojęcia "sposób" oznacza, po pierwsze, określoną metodę, formę wykonania, ujęcia czegoś. W tym aspekcie, kompetencja prawotwórcza Sejmu byłaby ściśle podporządkowana czy też zależna od materialnej konstrukcji obowiązku ustalonej w Konstytucji lub ustawach.

Jeśli zaś "sposób" traktować jako to, co umożliwia uzyskanie, osiągnięcie, wykonanie czegoś; środek czy możliwość, to widzimy większą swobodę regulaminową (choć również w zgodności z Konstytucją) w kształtowaniu warunków formalnych realizacji obowiązków innych organów państwowych.

Opowiadając się za drugą z definicji, podkreślamy rolę Sejmu jako swobodnego wierzyciela obowiązków, zwłaszcza przy kontroli działalności władzy wykonawczej, będącej konsekwencją parlamentarno-gabinetowego systemu rządów.

Na marginesie wypada przywołać zasadę racjonalnego ustrojodawcy, który konstytuując i gwarantując zasadę podziału i równowagi władz, nie mógłby przecież świadomie jej zaprzeczyć przez wprowadzenie supremacji władzy ustawodawczej przy skorzystaniu z autonomii regulaminowej jako podstawy do nakładania na organy pozasejmowe obowiązków nieznanych Konstytucji lub ustawom.

*10 czerwca 1997 r.*

## O RELACJACH MIĘDZY PRZEPISAMI NOWEJ KONSTYTUCJI A POZYCJĄ I UPRAWNIENIAMI PREZYDIUM SEJMU

*PAWEŁ SARNECKI*

W niniejszej ekspertyzie zawarte zostały odpowiedzi na pytania, które pojawiły się w związku z uchwaleniem w dniu 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji RP.

**1. Czy w świetle przepisów nowej Konstytucji można uznawać za zgodne z jej przepisami upoważnienie dla Prezydium Sejmu zawarte w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora do wydawania uchwał wykonawczych?**

Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora zawiera nader liczne upoważnienia, skierowane do Prezydium Sejmu bądź Prezydium Senatu, a także do obu tych organów parlamentarnych działających w drodze porozumienia, do uregulowania szeregu spraw, wiążących się z pełną realizacją tej ustawy (por. art. 18 ust. 4, 5, 6 i 7; art. 23 ust. 5, 6 i 7; art. 25 ust. 4, 5 i 6; art. 26 ust. 2; art. 35 ust. 2; art. 41; art. 42 ust. 5; art. 44 ust. 3 oraz art. 46 ust. 3). Dotyczą one uregulowania rozmaitych spraw szczegółowych, związanych z wypłacaniem posłom i senatorom uposażeń, dodatków za pełnienie funkcji w komisjach, diet na podróże zagraniczne, funduszu świadczeń socjalnych, pokrywania kosztów związanych z funkcjonowaniem klubów, kół i zespołów a także biur poselskich i senatorskich itp. Pod względem swego charakteru prawnego są to przepisy wewnętrzne, adresowane do posłów i senatorów a także pracowników biur poselskich i senatorskich. Nie mają więc charakteru norm powszechnie obowiązujących.

W świetle rozwiązań nowej Konstytucji nie są więc one objęte art. 87, który stanowi o źródłach prawa powszechnie obowiązujących. Krąg tych ostatnich przepisów prawnych jest kręgiem zamkniętym. Natomiast krąg przepisów wewnętrznych zamknięty nie jest. Nowa Konstytucja, w rozdziale o źródłach prawa, wymienia najważniejsze z nich: uchwały Rady Ministrów, zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, zarządzenia ministrów (art. 93). Już poza tym rozdziałem nowa Konstytucja wymienia np. - niewątpliwie jako przepisy o charakterze wewnętrznym - zarządzenia Prezydenta RP (art. 142 ust. 1) oraz regulaminy Sejmu i Senatu, tudzież Zgromadzenia Narodowego (art. 112 i 114 ust. 2). Niewątpliwie również takie organy jak Prezes NIK czy Prezes NBP będą nadal wydawać przepisy prawne, skierowane do podległych sobie jednostek, a takie organy jak Trybunał Konstytucyjny, Trybunał

Stanu czy Sąd Najwyższy będą wydawać przepisy o charakterze wewnętrznych statutów czy regulaminów. Warto zauważyć, że nowa Konstytucja zdaje sobie z tego sprawę i w art. 188 pkt 3 poddaje kontroli Trybunału Konstytucyjnego - z punktu widzenia zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz ustawami - wszelkie "przepisy prawne, wydawane przez centralne organy państwowe", co zapewne nie może być sprowadzone jedynie do źródeł prawa, wyraźnie wskazanych w rozdziale III.

Brak zamknięcia w nowej Konstytucji systemu źródeł prawa o charakterze wewnętrznym, umożliwia, moim zdaniem, wyrażanie przez ustawy upoważnień do wydawania wykonawczych przepisów prawnych o takim właśnie charakterze przez rozmaite organy, w tym także przez prezydium izb parlamentarnych. Wydawanie wykonawczych przepisów prawnych do ustaw nie musi być automatycznie zastrzeżone jedynie organom władzy wykonawczej, choć funkcjonalnie rzecz ujmując jest to działanie polegające na wykonywaniu danej ustawy. *Nota bene* organy takie jak Prezydium Sejmu przestają wówczas posiadać jedynie charakter organu Izby, a stają się również samodzielnymi organami państwa, o własnych kompetencjach.

## **2. Czy po wejściu w życie przepisów nowej Konstytucji Regulamin Sejmu będzie mógł ustanowić Prezydium Sejmu i wyposażyć je w uprawnienia "wewnątrzsejmowe"?**

Nie mam osobiście co do tego żadnych wątpliwości, nawet gdyby nie miała nadal obowiązywać *ustawa* (a więc akt zaliczony do aktów powszechnie obowiązujących) o charakterze aktualnej ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora - która czyni z Prezydium Sejmu także instytucję ustawową, niedostępną w tym aspekcie regulacji poprzez przepisy regulaminowe (cytowanych w odpowiedzi na pytanie 1 przepisów ustawowych, żadne normy regulaminowe nie są w stanie zmienić bądź uchylić). Powołanie takiego organu jakim jest Prezydium Sejmu niewątpliwie leży w sferze aktualnych możliwości ustawodawcy (*vide* odpowiedź na pytanie 3), a wówczas Regulamin Sejmu może wyposażyć ten organ w dalsze uprawnienia "wewnątrzsejmowe".

Nawet jednak w braku tego rodzaju ustawy powołanie Prezydium Sejmu tylko w drodze Regulaminu wynika niewątpliwie z art. 112 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Funkcjonowanie takiego organu stanowiłoby zapewne element "organizacji wewnętrznej ... Sejmu", co jest przez tenże przepis konstytucyjny określone jako jeden z elementów treści Regulaminu. Że zaś przepisy organizacyjne w każdej tego typu regulacji są integralnie związane z przepisami o uprawnieniach, to powołanie Prezydium Sejmu bez uprawnień, po-

wiązanych z "porządkiem prac Sejmu" - określonych w pytaniu jako "wewnątrzsejmowe" - nie miałyby sensu.

### **3. Czy po wejściu w życie przepisów nowej Konstytucji ustawa będzie mogła wyposażać Prezydium Sejmu w uprawnienia w stosunku do innych organów państwa?**

Również na tle nowej Konstytucji materialny zakres ustawodawstwa, tudzież intensywność takiej regulacji (jej "głębokość") - uznawana od dawna w polskim prawie konstytucyjnym - nie doznają żadnych ograniczeń (jedynym ograniczeniem, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jest materia konstytucyjnie zastrzeżona do regulacji przez regulaminy Sejmu i Senatu - por. OTK 1993, cz. I, s. 24). Nie ma wprawdzie jednoznacznego przepisu konstytucyjnego o tej wymowie, ale reguła ta utrwalona jest dostatecznie wyraźnie w doktrynie i orzecznictwie (por. syntetycznie ujęte stanowisko w: *Prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1996, s. 239). W tym świetle należy na postawione tu pytanie udzielić odpowiedzi zdecydowanie pozytywnej. Regulacji ustawowej dotyczącej Prezydium Sejmu, w tym także regulacji polegającej na wyposażeniu tego organu w określone uprawnienia wobec innych organów państwowych, nie sprzeciwia się w szczególności milczenie Konstytucji na temat tego organu. Nieograniczony zakres materii ustawowej polega m.in. na tym, że ustawy obejmować mogą również kwestie przemilczane przez Konstytucję, w tym także regulować kompetencje organów, nie zakotwiczonych w Konstytucji. Dość wspomnieć w aktualnym stanie prawnym takie organy jak wojewódzkie sejmiki samorządowe, Państwową Inspekcję Pracy, Komitet Obrony Kraju i wiele innych. Przepisy ustawowe o Prezydium Sejmu są więc z tego punktu widzenia całkowicie dopuszczalne.

Raz jeszcze jednak należy powtórzyć za odpowiedzią na pytanie 1, że taka ustawowa regulacja - a zwłaszcza nadanie Prezydium Sejmu uprawnień w stosunku do innych organów państwa (a nie innych organów Sejmu!) - przekształciłaby charakter Prezydium Sejmu, czyniąc z niego *sensu stricto* organ państwowy. Regulacja taka nie mogłaby jednak dotyczyć materii regulaminowych, ujętych w art. 112 Konstytucji; nie mogłaby więc polegać na nadawaniu takich uprawnień Prezydium Sejmu, które byłyby wyrazem - jak to ujmuje powołany przepis konstytucyjny - określenia "sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu". Naruszyłyby to bowiem autonomię izby (*vide* cyt. wyżej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, *loco cit.*), a zakres tej autonomii został mocą

decyzji ustrojodawcy wyraźnie rozszerzony, na co wskazuje porównanie art. 14 Małej Konstytucji i art. 112 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

Inną sprawą jest ocena celowości takiego zabiegu ustawodawczego, do którego odnosi się pytanie 3. W każdym razie taka regulacja musiałaby być zgodna z Konstytucją, w tym np. z konstytucyjną zasadą podziału władzy, konstytucyjnymi kompetencjami rozmaitych organów państwa itd. Praktycznie dość trudno jest mi wyobrazić sobie taką ustawę.

*8 maja 1997 r.*

## **W SPRAWIE STRUKTURY I KOMPETENCJI KIEROWNICZEGO ORGANU SEJMU W ŚWIELE KONSTYTUCJI RP**

*JANUSZ MORDWIŁKO*

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie przewiduje Prezydium Sejmu wśród organów kierowniczych Sejmu. Dekonstytucjonalizacja Prezydium Sejmu skłoniła do postawienia pytania czy w świetle Konstytucji możliwe będzie powołanie tego organu sejmowego w drodze regulaminu oraz w jaki sposób mają zostać określone funkcje i kompetencje Marszałka Sejmu oraz Prezydium, w przypadku uznania za możliwe utworzenia kolegiального organu wewnętrznego kierownictwa sejmowego. W poszukiwaniu odpowiedzi na te pytania sporządzone zostały odrębne ekspertyzy znawców prawa parlamentarnego wywodzących się z różnych ośrodków uniwersyteckich.

Treść opinii profesorów Z. Jarosza, W. Skrzydły, M. Kudeja i P. Winczorka zwalnia mnie od konieczności sporządzania prawnej analizy zagadnienia, jest ona bowiem dokonana profesjonalnie i pozostaje mi tylko dołączyć się do niej. Podpisuje się więc pod precyzyjnie wypunktowanymi wnioskami sformułowanymi na s. 3 opinii profesora W. Skrzydły są one przekonującym rezultatem prawniczej analizy Konstytucji. O ile jednak zgadzam się w pełni z zasadniczą refleksją, wyrażoną zresztą przez wszystkich opiniodawców, że Prezydium Sejmu może zostać, w świetle Konstytucji, ustanowione w Regulaminie Sejmu, o tyle nie w pełni zgadzam się z motywem przewodnim ekspertyz, że Prezydium Sejmu powinno być ustanowione. Mam świadomość, że eksperci kwestii tej w istocie nie podejmowali, bowiem ma ona wymiar decyzyjny - stanowi domenę decyzji politycznej (Sejmu), a ekspertyzy ze swej istoty w sferę decyzyjną nie wkraczają. Stąd we wszystkich (może z wyjątkiem opinii prof. P. Winczorka) opiniach po udzieleniu pozytywnej odpowiedzi co do prawnej dopuszczalności istnienia Prezydium Sejmu ich autorzy rozwiązują kwestię "usytuowania i kompetencji Prezydium w świetle nowej Konstytucji". Taki kierunek analizy badawczej wyznaczał ekspertem nie tylko obowiązek pomieszczenia się w ramach analizy jurystycznej, ale także sformułowanie tematu zlecenia.

Wyrażam pogląd, iż określenie roli Prezydium Sejmu w nowej konstelacji konstytucyjnej nie może być dokonane jedynie w oparciu o analizę samych przepisów, musi być również uwzględniony szerszy kontekst uwarunkowań (w pewnym zakresie czyni to prof. P. Winczorek), w tym także aspekty polityczno-ustrojowe a zwłaszcza konsekwencje polityczne wiążące się ze skon-

struowaniem modelu kierowniczego organu Sejmu. Chodzi oczywiście o obiektywne aspekty polityczno-ustrojowe, a nie o analizowanie tego zagadnienia z punktu widzenia jakiejś opcji politycznej.

Konstytucja PRL z 1952 r. nie ustanowiła Prezydium Sejmu jako kierowniczego - wewnętrznego organu Sejmu, organem wewnętrznego kierownictwa miał być Marszałek (lub w jego zastępstwie wicemarszałek) do którego należało kierownictwo obradami i czuwanie nad tokiem prac Sejmu. Taka konstytucyjna wizja struktury organu kierowniczego Izby wynikała zapewne w dużej mierze z tradycji polskiego parlamentu okresu międzywojennego.

Ideologiczna koncepcja pracy organów państwowych w oparciu o zasadę kolegalności spowodowała, iż już u progu Sejmu PRL II kadencji, tj. w 1957 r. ustanowiono, obok jednoosobowego organu wewnętrznego kierownictwa, organ kolegalny - Prezydium Sejmu, organ ten ustanowiony został w Regulaminie Sejmu PRL z dnia 1 marca 1957 r. W latach sześćdziesiątych, przy nikłej roli Sejmu, Prezydium Sejmu - złożone z Marszałka i wicemarszałków było organem spełniającym zasadnicze zadania w zastępstwie parlamentu, w każdym bądź razie wyraźnie realizowało zadania nadzorujące pracę innych wewnętrznych organów parlamentu. Po przesileniu politycznym 1970 r. nastąpiło pewne zwiększenie roli Sejmu, ale nadal parlament pełnił funkcje fasadowe, pierwszoplanową rolę odgrywał trójpartyjny system polityczny, w którym kierowniczą rolę spełniała PZPR. Neutralizacją pewnego wzrostu aktywności Sejmu było wysunięcie na czoło Prezydium Sejmu.

Dwie obszerne zmiany Regulaminu Sejmu przeprowadzone w 1972 r. i w 1976 r. (w istocie zastępujące zmiany w Konstytucji) prowadziły do; 1) ograniczenia kompetencji Rady Państwa w stosunku do Sejmu; kompetencje kolegalnej "głowy państwa" przeniesiono na Prezydium Sejmu; 2) wyraźnego rozbudowania uprawnień Prezydium Sejmu w stosunku do posłów i pozostałych organów wewnętrznych izby zwłaszcza komisji sejmowych. Nastąpiło rozszerzenie uprawnień Prezydium Sejmu o charakterze koordynacyjnym, organizacyjnym, inspiratorskim i doradczym; 3) umocnienia kolegalnego charakteru wewnętrznego organu Sejmu. Prezydium Sejmu w swojej wewnętrznej strukturze odzwierciedlało stabilny trójpartyjny system polityczny z uwzględnieniem "reprezentacji" społecznych środowisk bezpartyjnych.

Ten model Prezydium Sejmu o szeroko rozbudowanych uprawnieniach w stosunku do samego Sejmu, posłów i wewnętrznych organów Izby, organu który występował w imieniu i często faktycznie w "zastępstwie" parlamentu uformował się w latach siedemdziesiątych i trwał przez lata osiemdziesiąte. Marszałek Sejmu był członkiem Prezydium Sejmu, ale jako organ Izby pozo-

stawał w głębokim cieniu kolegiального organu kierowniczego Prezydium Sejmu.

W latach dziewięćdziesiątych dominująca rola Prezydium Sejmu słabnie, zarówno w stosunku do Sejmu (co wynika z głębokich przemian polityczno-ustrojowych), jak i Marszałka Sejmu. Marszałek Sejmu przestaje odgrywać rolę organu dekoracyjnego. Przemiany w rzeczywistej relacji Sejm - Prezydium Sejmu - Marszałek Sejmu znajdują tylko pewne odzwierciedlenie w regulacjach prawnych. O ile bowiem zmiany ustawy o prawach i obowiązkach posłów i senatorów w bardzo niewielkim zakresie wzmacniają pozycję ustrojową Marszałka, o tyle nowe ustawodawstwo dotyczące niektórych organów państwowych (ustawy o NIK, nowelizacje ustaw o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunale Stanu, Rzeczniku Praw Obywatelskich) wyraźnie uwytkła rolę Marszałka Sejmu jako organu uprawnionego do podejmowania pewnych działań prawnych wynikających ze stosunków pomiędzy Sejmem a tymi organami. Ustrojowe wzmocnienie roli Marszałka Sejmu, zwłaszcza w drodze ustawodawstwa zwykłego, splata się jednak z przeciwną tendencją - zapisania Prezydium Sejmu w Małej Konstytucji z 1992 r.

W art. 10 ust. 2 Małej Konstytucji wpisano pozakonstytucyjny do tego czasu organ wewnętrzny kierownictwa sejmowego Prezydium Sejmu, postanawiając, iż tworzą go Marszałek i wicemarszałkowie, a do jego zadań należy zwoływanie posiedzeń Sejmu i kierowanie jego pracami. Mała Konstytucja, mająca jednak tymczasowy charakter spetryfikowała regulaminowy model Prezydium Sejmu w swojej istocie ukształtowany w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Trzeba bowiem wyraźnie w tym miejscu podkreślić, iż zmiany dokonywane w Regulaminie Sejmu po 1989 r. dotyczyły różnych instytucji parlamentarnych (i w różnym stopniu), ale w niewielkim stopniu odnosiły się do roli i kompetencji Prezydium Sejmu. Ta rola zmieniała się poprzez wzmacnianie uprawnień Marszałka Sejmu, w drodze ustawodawstwa zwykłego oraz ulegała przewartościowaniom w praktyce parlamentarnej w wyniku nowego oblicza parlamentu (parlament ukształtowany w wolnych wyborach oparty na pluralistycznej grze sił politycznych) oraz faktycznego wzrostu prestiżu urzędu Marszałka Sejmu. Jeżeli jednak na gruncie obowiązującego stanu prawnego, tj. Małej Konstytucji i Regulaminu Sejmu przeprowadza się analizę roli Prezydium Sejmu, to jednoznacznie rysuje się model wiodącego, kierowniczego organu wewnętrznego Sejmu wyposażonego w liczne władcze uprawnienia o charakterze organizacyjnym, koordynacyjnym, inspiratorskim wobec posłów, komisji, a nawet samego Sejmu (decydowanie w istocie o nadawaniu biegu inicjatywom ustawodawczym) jakimi jest Prezydium Sejmu. Ta ustrojowa



czym) jakimi jest Prezydium Sejmu. Ta ustrojowa rola zakorzeniona w prawie (Mała Konstytucja i Regulamin Sejmu) ulegała pewnej erozji i poddawana była ostrzałowi ze strony Sejmu (Sejm np. w ograniczonym zakresie respektował porządek dzienny (ustalany przez Prezydium) nie została wyraźnie zburzona w trakcie II kadencji Sejmu RP, prawdopodobnie ze względu na sprzyjające uwarunkowania polityczne, przez cały bowiem okres II kadencji władztwo polityczne w łonie Izby spoczywało w ręku stabilnej koalicji politycznej.

Nowa - pełna Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej - dekonstytucjonalizuje Prezydium Sejmu. Wnioski z analizy jurystycznej nowej Konstytucji zostały sformułowane w ekspertyzach. Eksperti stwierdzają, iż Prezydium Sejmu może być ustanowione w Regulaminie Sejmu, ale Regulamin nie może czynić z Prezydium Sejmu, jako wewnętrznego organu Izby, instytucji w czymkolwiek ograniczającej konstytucyjnie określoną rolę i kompetencje Marszałka Sejmu. Powołanie w Regulaminie Sejmu Prezydium Sejmu nie może oznaczać powrotu do zasady kolegialnego kierowania Izłą w dotychczas obowiązującym zakresie. Innymi słowy Konstytucja ustanawia nowy, zdecydowanie różniący się od dotychczasowego, model wewnętrznego kierownictwa sejmowego. Kierowniczym organem wewnętrznym Sejmu jest w świetle Konstytucji Marszałek Sejmu. Z tej zasadniczej konstatacji, zawartej we wszystkich sporządzonych ekspertyzach, powinien - moim zadaniem - zostać wyciągnięty podstawowy wniosek; Konstytucja ustanawia nowy, odmienny od dotychczasowego, model wewnętrznego kierownictwa sejmowego. Wyrażam zatem przekonanie, iż to właśnie do tego modelu dostosowane muszą zostać przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu oraz Regulaminu Sejmu. Wadliwy jest - moim zdaniem zabieg polegający na przyjęciu dotychczasowego modelu wewnętrznego kierownictwa sejmowego, z zachowaniem kolegialnego organu Prezydium Sejmu jako rozwiązania wiodącego do którego dopasowywane są i przykrawane w obowiązujących przepisach (głównie Regulaminu) uprawnienia. Taką w istocie operację (co być może wynikało z ujęcia tematu zlecenia) przeprowadzają wszyscy eksperci - szczególnie wyraźnie czyni to prof. M. Kudej.

W moim natomiast przekonaniu Konstytucja ustanowiła nowy model wewnętrznego kierownictwa sejmowego, model adekwatny do nowych zasad ustrojowych oraz zasad funkcjonowania parlamentu, odrzuciła tym samym model dotychczasowy, który, podkreślmy to powtórnie, ukształtował się w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych na gruncie socjalistycznej kon-

cepcji ustroju państwowego i wyrastającej zeń roli parlamentu, roli w zasadniczym zakresie determinowanej zasadami ustroju politycznego.

Ustanowienie nowego modelu wewnętrznego kierownictwa zakłada - moim zdaniem - istnienie tylko Marszałka Sejmu i wicemarszałków. W tym kontekście znacząca jest refleksja byłego członka Komisji Konstytucyjnej prof. P. Winczorka, który pisze na s. 3 ekspertyzy "Konstytucja *expressis verbis* nie ustanawia Prezydium Sejmu, zadania i uprawnienia organów Sejmu polegające na współpracy z instytucjami pozasejmowymi, a więc instytucjami wobec Sejmu zewnętrznymi powinny zostać skoncentrowane w rękach Marszałka Sejmu, osobiście wypowiadałbym się za drugim z tych rozwiązań jako za bliższym literze nowej Konstytucji".

Dla mnie również nowym konstytucyjnym modelem wewnętrznego kierownictwa sejmowego jest kierownictwo skupione w ręku Marszałka Sejmu i wspomagających go wicemarszałków. W modelu tym nie widzę miejsca, roli i uprawnień dla drugiego, pozakonstytucyjnego, kolegialnego organu wewnętrznego kierownictwa sejmowego.

Tworzenie dwuczłonowego organu wewnętrznego kierownictwa sejmowego poprzez modyfikację modelu dotychczasowego "w duchu" nowej Konstytucji stwarza niebezpieczeństwa, może skutkować niekorzystnymi konsekwencjami, a nadto - nie jest wewnętrznie spójne.

W wyniku przeprowadzonej analizy Konstytucji eksperci zgodni są co do tego, że zasadnicze, a przede wszystkim władcze uprawnienia kierowniczego organu sejmowego muszą zostać skupione w ręku Marszałka Sejmu - to jest warunek zgodności rozwiązań prawnych z Konstytucją. Podzielałam w pełni tę konstatację; w świetle konstytucyjnego modelu uprawnienia władcze na zewnątrz Sejmu (a więc w konstytucyjnych stosunkach Sejmu ze wszystkimi organami państwowymi) mogą zostać przypisane tylko Marszałkowi Sejmu, uprawnieniami takimi nie może dysponować pozakonstytucyjny organ - Prezydium Sejmu. W takiej konstatacji prawnej Prezydium Sejmu może zostać ustanowione jedynie jako organ pomocniczy, wspierający Marszałka, niektórzy eksperci piszą - organ opiniotawczo doradczy.

W nowym konstytucyjnym modelu Prezydium Sejmu ustanowione Regulaminem stanie się organem oczywiście słabszym od Marszałka Sejmu, co stwarza pewną nielogiczność w relacji Marszałek Sejmu - Prezydium Sejmu, organ wszak kolegialny, złożony z Marszałka i wicemarszałków stanie się organem słabszym w stosunku do jednoosobowego organu jakim będzie Marszałek.

Podjęcie próby stworzenia bardziej zrównoważonego podziału uprawnień pomiędzy dwa organy wewnętrznego kierownictwa spowoduje, że Prezydium Sejmu wyposażone zostanie w kompetencje wątpliwe z konstytucyjnego punktu widzenia, co z kolei może sprzyjać podważeniu rozstrzygnięć podejmowanych w następstwie wykonywania takich kompetencji, zwłaszcza przez strony z rozstrzygnięcia niezadowolone.

Wyposażenie Prezydium Sejmu w skromny zakres kompetencji nada mu w istocie charakter organu opiniodawczo-doradczego Marszałka. Na taką, w istocie jedynie możliwą, rolę Prezydium wskazują eksperci w przedłożonych opiniach. Taka ograniczona rola Prezydium skłania do pytania czy tego rodzaju organ w systemie organów sejmowych jest niezbędny? Odpowiedź wydaje się być negatywna dlatego, że tego rodzaju funkcje spełnia Konwent Seniorów - w płaszczyźnie decyzji politycznych, a w płaszczyźnie spraw organizacyjno-koordynacyjnych doradztwo jest i może być realizowane, w jeszcze szerszym zakresie, przez niektóre właściwe merytorycznie komisje sejmowe.

W podsumowaniu tej części wywodów wyrażam zatem pogląd, iż jeżeli uznać, że w świetle Konstytucji nie jest zakazane utworzenie Prezydium Sejmu, to organ ten nie powinien być ustanowiony z przyczyn, które powyżej wskazałem.

Jeżeli jednak przeważy pogląd o utworzeniu Prezydium Sejmu to punktem wyjścia należy uczynić projekt zmiany Regulaminu Sejmu z dnia 12 sierpnia bieżącego roku, projekt opracowany przez podkomisję do rozpatrzenie projektów uchwał w sprawie zmian Regulaminu Sejmu. Projekt zmiany Regulaminu opracowany profesjonalnie (dysponuję swobodą w jego ocenie, bowiem nie brałem udziału w pracach Podkomisji) zawiera trafną propozycję podziału kompetencji pomiędzy Marszałkiem Sejmu (art. 11 ust. 1) a Prezydium Sejmu (art. 13). Projekt zmiany Regulaminu (art. 13) zakreśla maksymalny zakres kompetencji Prezydium Sejmu, co czyni, że w świetle postanowień art. 11 i art. 13 Prezydium Sejmu staje się pomocniczym (wspierającym) organem kierownictwa Sejmu, organem zasadniczym jest bowiem Marszałek Sejmu.

Przy czym zarówno w art. 11 jak art. 13 pojawia się sformułowanie, iż Marszałek Sejmu "podejmuje inne czynności wynikające z Regulaminu Sejmu" (art. 11 ust. 1 pkt 19) oraz Prezydium Sejmu "podejmuje inne czynności wynikające z Regulaminu Sejmu" (art. 13 pkt 6). Taki sposób określenia zakresu kompetencji dwóch organów spełniających tę samą rolę, bez wskazania na rzecz którego z organów przemawia domniemanie kompetencji, w

przypadku wątpliwości bądź kolizji, prowadzić może do kłopotliwych do rozwiązania sporów i osłabienia skuteczności kierowania Izłą. Ważniejsze jest jednak to, iż sformułowanie "Prezydium Sejmu podejmuje inne czynności wynikające z Regulaminu Sejmu" kryje w dalszych postanowieniach (art. 23, 37 ust. 1 pkt 4, 38 ust. 6, 50 ust. 1 i ust. 8, 56a, 56i projektu Regulaminu) uprawnienia władcze w odniesieniu do posłów oraz kierowania działalnością ustawodawczą w łonie Sejmu. O ile uprawnienie Prezydium Sejmu w zakresie wykonywania przez posłów ich obowiązków wynikających z ustawy o wykonywaniu mandatu może być przypisane Prezydium (może należy go zatem uzewnętrznąć *expressis verbis* w przepisie określającym generalny zakres uprawnień Prezydium?) o tyle ważne i o dużym ciężarze uprawnienia związane z działalnością ustawodawczą mogą być podważane z konstytucyjnego punktu widzenia. Niektóre uprawnienia władcze (zob. art. 38 ust. 6) w zakresie procesu ustawodawczego dotyczą relacji sejmu z innymi zewnętrznymi organami państwowymi. Stworzyć to może pokusę podważania decyzji Prezydium podejmowanych w zakresie realizacji takich kompetencji. Tym bardziej, że w świetle art. 11 to Marszałek "czuwa nad tokiem prac Sejmu" ...oraz "nadaje bieg inicjatorom ustawodawczym i uchwałodawczym oraz wnioskowi organów Państwa skierowanemu do Sejmu" (art. 11 ust. 5 i ust. 8 projektu).

Pozostawienie Prezydium Sejmu uprawnień (bez wymieniania ich jednak w art. 13 określającym funkcje Prezydium) ze sfery kierownictwa działalnością ustawodawczą jest wyrazem chęci dostosowania starego modelu konstytucyjnego i parlamentarnego do nowego wyzwania konstytucyjnego. Krytyczne i nacechowane obawami spojrzenie doktryny na poprawność prawną i pragmatyczną takiego rozwiązania może oczywiście zdezawuować bądź osłabić praktyka parlamentarna.

22 września 1997 r.

## **PROPOZYCJA W SPRAWIE NIEZBĘDNEGO ZAKRESU NOWELIZACJI REGULAMINU SEJMU**

*BEATA SZEPIETOWSKA*

I. Biorąc pod uwagę złożoność przedmiotową i proceduralną, jaka towarzyszy procesowi legislacyjnemu w zakresie zmiany Regulaminu Sejmu oraz cezurę czasową obecnej kadencji Sejmu, skłaniamy się ku następującemu rozwiązaniu.

Naszym zdaniem nowelizacja Regulaminu jest przedsięwzięciem na tyle ważkim i głębokim merytorycznie, że nie pozwala dokonać hierarchizacji materii na taką, która wymaga przeprowadzenia zmian w uchwałodawczym "trybie pilnym" (do zakończenia obecnej kadencji), i taką, która może być zmieniona w terminie późniejszym (konkluzja analizy wniosków przedstawionych przez Biuro Legislacyjne).

Przyjmujemy zatem założenie, że dostosowanie Regulaminu do postanowień Konstytucji winno być działaniem jednorazowym i kompleksowym. Propozycje zmian należy opracować przy współdziałaniu Biur Kancelarii Sejmu, tak by właściwe komisje sejmowe przystąpiły do ich legislacyjnego rozpatrzenia niezwłocznie po rozpoczęciu III kadencji.

II. Twierdzenie, iż, brak wymaganych zmian w uchwale Sejmu - po wejściu w życie Konstytucji - przesądzi o paraliżu funkcjonalno-kompetencyjnym Izby, wydaje się zdecydowanie nieuzasadnione.

Uchronienie władzy ustawodawczej od sytuacji patowej gwarantuje art. 8 ust. 2 Konstytucji, który wprowadza zasadę bezpośredniego stosowania przepisów ustawy zasadniczej, o ile sama nie stanowi inaczej.

Jak trafnie przekonuje L. Garlicki: "Konstytucja zawiera obecnie niemałą liczbę norm konkretnych, sformułowanych według tych samych reguł legislacyjnej precyzji, które odnoszą się do redagowania ustaw zwykłych" (*Konstytucja a ustawy przedkonstytucyjne* - referat wygłoszony na Konferencji Katedr Prawa Konstytucyjnego, Ciechocinek 1997 r.).

Pogląd Autora znajduje pełne potwierdzenie, jeżeli poddać ocenie również przepisy Regulaminu Sejmu.

Pierwszym przykładem może być określenie składu i trybu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 25 ust. 2 Regulaminu jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji), czy członków Trybunału Stanu (art. 25 ust. 1 Regulaminu jest niezgodny z art. 199 ust. 1 Konstytucji).

Inny, to przesłanki wyrażania ministrowi wotum nieufności (niezgodność art. 61h Regulaminu z art. 159 ust. 1 Konstytucji), czy też sama konstrukcja wotum nieufności dla rządu.

Przykłady można by mnożyć, zwłaszcza w kontekście katalogu obowiązków, które Sejm nowej kadencji winien zrealizować w pierwszej kolejności.

Dlatego też, uzasadnione wydaje się odniesienie stanowiska Autora do norm regulaminowych: "We wszystkich (...) przypadkach zachodzi swego rodzaju symetria treściowa pomiędzy nową normą konstytucyjną a dawną normą ustawy zwykłej. W sensie formalnym zakres treściowy tych norm jest identyczny, natomiast w sensie materialnym zawierają one postanowienia wzajemnie się wykluczające (postanowienia o logicznie przeciwstawnym charakterze). Z tego punktu widzenia można więc mówić o formalnej identyczności tych norm, a materialną sprzeczność między nimi może być określona jako niezgodność typu logicznego (niezgodność formalna). W żadnej bowiem sytuacji nie jest możliwe jednoczesne wypełnienie obu norm, a sprzeczność między tymi normami nie da się usunąć w drodze wykładni" (dla Regulaminu wykładni autentycznej).

L. Garlicki przekonuje, iż nie istnieją żadne podstawy, by przy takiej relacji między normami odmówić normie konstytucyjnej bezpośrednio derogacyjnego charakteru.

"Oznacza to, że normy dawnych ustaw zostają uchylone z mocy wejścia w życie nowej konstytucji i z momentem tego wejścia w życie. Wszelkie orzeczenia czy rozstrzygnięcia konstatające ten fakt mogą mieć tylko charakter deklaratoryjny, bo skutki prawne uchyleń powstają już w dniu wejścia konstytucji w życie".

Podzielając pogląd Autora, wypada stwierdzić, że nawet wycinkowa nowelizacja Regulaminu nie uchroni jego niezmienionych postanowień przed skutkami działania zasady *lex posterior derogat legi priori* i wiążącą się zeń zasadą bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji.

Stąd, uznając zasadność przygotowania kompleksowego projektu zmiany Regulaminu Sejmu, odstępujemy od analizy poszczególnych wniosków Biura Legislacyjnego.

III. Stanowisko powyższe (przy założeniu istnienia niezgodności formalnej norm) nie obejmuje jednak sytuacji, w której ustawa zasadnicza dokonuje konstytucjonalizacji (*novum* normatywne) instytucji czy procedur.

Przykładem takim są założenia polityki pieniężnej oraz sprawozdanie z ich wykonania przedkładane Sejmowi przez Radę Polityki Pieniężnej (art. 227

ust. 6 Konstytucji), co implikuje regulaminowe określenie trybu postępowania z dokumentami tego rodzaju.

Inny, to nałożenie na Sejm obowiązku określenia w Regulaminie trybu udzielania informacji o działalności Izby, dostępu do dokumentów oraz wstępu na jej posiedzenia, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 4 Konstytucji w zw. z ust. 1 i 2).

Wreszcie wprowadzenie instytucji zapytań poselskich w sprawach bieżących (art. 115 ust. 1 Konstytucji).

Jeśli zatem postulować zmianę Regulaminu jeszcze przez Sejm obecnej kadencji, to właśnie w tym zakresie przedmiotowym, który Konstytucja wyznacza po raz pierwszy.

Bowiem brak stosownych unormowań, zwłaszcza wobec brzmienia art. 61 ust. 4 Konstytucji, może uprawnić zarzut niewykonywania przez Sejm obowiązku realizowania ustawy zasadniczej (a więc *de facto* jej naruszania).

*10 czerwca 1997 r.*

## W SPRAWIE REFORMY SYSTEMU KOMISJI SEJMOWYCH

WOJCIECH ODROWĄŻ-SYPNIEWSKI

1. Niniejsza opinia stanowi rekapitulację poglądów wyrażonych w opiniach BSE powstałych na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu, a zarazem jest próbą określenia konkretnego modelu systemu komisji sejmowych [por. prof. Andrzej Szmyt, *System komisji sejmowych w kontekście reformy CENTRUM* (10.06.1997) - dalej jako (*A. Szmyt*); dr Ryszard Piotrowski, *System komisji sejmowych w świetle reformy centrum* (10.06.1997) - dalej jako (*R. Piotrowski*), oraz tegoż autora - *Systemy komisji parlamentarnych w państwach Europy Zachodniej* (10.06.1997)].

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie wprowadza zasadniczych zmian w zakresie systemu komisji sejmowych. Zgodnie z konstytucyjną normą "Sejm powołuje komisje stałe oraz może powoływać komisje nadzwyczajne" (art. 110 ust. 2). Dyspozycja tego przepisu pozwala na konstatację, iż liczbę i zakres przedmiotowy komisji stałych - jako element "organizacji wewnętrznej" - określa autonomicznie Sejm w Regulaminie Sejmu (por. art. 112 Konstytucji).

Wydaje się zatem, iż wejście w życie nowej Konstytucji nie stwarza samostannie konieczności dokonywania reformy systemu komisji. Potrzebę taką - z jednej strony - stwarza przerost tego systemu (w obecnym stanie prawnym 25 komisje stałe), z drugiej zaś strony - reforma centrum jest okazją do formułowania propozycji zmian struktury komisji sejmowych. "Zmiany w konstrukcji centrum administracyjno-gospodarczego rządu są (...) swoistym wyzwaniem dla Sejmu, którego podjęcie może okazać się pożyteczne" (*R. Piotrowski*).

2. Zasadniczą rolą komisji sejmowych jest rozpatrywanie projektów ustaw i uchwał, będących przedmiotem prac Sejmu. Poszczególne komisje są organami Sejmu, które w zakresie swoich kompetencji przygotowują stanowisko Izby. Sprawozdanie komisji - zgodnie z intencją autorów Regulaminu Sejmu - powinno stanowić materiał umożliwiający izbie podjęcie decyzji. Właściwa realizacja tej funkcji przez komisję sejmową wymaga, by jej skład był reprezentatywny dla poglądów i interesów występujących w Izbie, a zarazem by był to organ chociażby w minimalnym stopniu specjalistyczny. Ten drugi wymóg gwarantować ma ustanowiony, w załączniku do Regulaminu Sejmu, podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi komisjami.



Dynamika przemian systemu komisji sejmowych uwidacznia dwie przeciwstawne tendencje. Jedna "opiera się na założeniu, iż komisji winno być mniej (np. kilka czy kilkanaście), za to winny się one zajmować dość szerokim, kompleksowo wykreślonym obrazem spraw, co ułatwiałoby realizację ogólniejszych punktów widzenia i sprzyjało realizacji skoordynowanej (spójnej) polityki w takim obszarze. Druga tendencja opiera się na założeniu, iż komisja winna być fachowo wyspecjalizowanym organem, co pociąga za sobą istotne zawężenie właściwości każdej z nich, tym samym także wzrost ich liczby (rozcłonkowanie systemu) oraz zakłócenia w merytorycznym skorelowaniu poszczególnych "polityk", z dominacją partykularnych punktów widzenia" (*A. Szmyt*).

Wydaje się, iż godną rozważenia jest koncepcja ustanowienia stałych podkomisji, o zdefiniowanych w regulaminie kompetencjach, funkcjonujących w ramach "dużych" komisji. Rozwiązanie takie godziłoby postulat "specjalizacji" (poszczególne podkomisje realizowałyby swoje zadania w wąskim obszarze kompetencji) z postulatem "reprezentatywności" (stanowisko przygotowane przez podkomisję musiałyby być zaakceptowane przez całą komisję zanim zostanie przedstawione na forum Izby).

Rozwiązanie takie pozwoliłoby ponadto na znaczne zredukowanie liczby komisji sejmowych, bez uszczerbku dla ich "specjalizacji" (w ramach "dużej" Komisji Spraw Zagranicznych mogłyby np. funkcjonować - istniejące dziś odrębnie - Komisja Łączności z Polakami za Granicą oraz Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych).

Stwierdzić należy, iż reforma ustanawiająca dwustopniowość komisji sejmowych nie miałaby charakteru rewolucyjnego w kontekście dominującej, w Sejmach kilku ostatnich kadencji, praktyki powoływania podkomisji do rozpatrzenia poszczególnych projektów ustaw, w tym również praktyki powoływania podkomisji stałych (zwyczaj w wątpliwym w świetle obecnie obowiązującego brzmienia Regulaminu Sejmu).

Przedstawiona koncepcja wydaje się być w pełni zgodna z postanowieniami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. w zakresie, w jakim określa ona strukturę organów Sejmu. Jak już zostało powiedziane Konstytucja określa pewne minimum (nakaz powołania komisji stałych) pozostawiając określenie "organizacji wewnętrznej" - autonomii Izby.

3. W ocenie autora najbardziej trafną klasyfikacją systemu komisji sejmowych - klasyfikacją ujawniającą swoisty dualizm tego systemu - jest podział na kategorię komisji "resortowych" oraz kategorię komisji "funkcjonalnych" (*A. Szmyt*). Pierwszą grupę stanowią komisje, których obszar działań odpo-

wiada podziałom resortowym w łonie rządu, drugą - komisje, których przedmiot działalności ma charakter *stricte* problemowy, a ich obszar kompetencji jest podporządkowany jednej (bądź kilku) funkcji. Oczywiście tak sformułowane kryteria mają charakter teoretyczny, w praktyce w wielu przypadkach trudno jest zaliczyć poszczególne komisje wyłącznie do jednej kategorii. Mimo to wydaje się, iż w obecnym stanie rzeczy do pierwszej kategorii zaliczyć można komisje takie jak:

Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych,  
 Komisja Edukacji, Nauki i Postępu Technicznego,  
 Komisja Transportu, Łączności, Handlu i Usług,  
 Komisja Kultury i Środków Przekazu,  
 Komisja Łączności z Polakami za Granicą,  
 Komisja Młodzieży, Kultury Fizycznej i Sportu,  
 Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych,  
 Komisja Obrony Narodowej,  
 Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa,  
 Komisja Polityki Przestrzennej Budowlanej i Mieszaniowej,  
 Komisja Polityki Społecznej,  
 Komisja Przekształceń Własnościowych,  
 Komisja Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej,  
 Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej,  
 Komisja Spraw Zagranicznych,  
 Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka,  
 Komisja Stosunków Gospodarczych z Zagranicą,  
 Komisja Systemu Gospodarczego i Przemysłu,  
 Komisja Zdrowia.

Do drugiej grupy zaliczyć trzeba następujące komisje:

Komisja do Spraw Służb Specjalnych,  
 Komisja Integracji Europejskiej,  
 Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej,  
 Komisja Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów,  
 Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich,  
 Komisja Ustawodawcza.

W tym miejscu dla ścisłości trzeba podkreślić, iż komisje: do Spraw Służb Specjalnych, Integracji Europejskiej oraz Polityki Gospodarczej Budżetu i Finansów mogą być również zakwalifikowane jako komisje resortowe.

Reforma systemu komisji sejmowych może objąć zarówno grupę komisji funkcjonalnych, jak również grupę "resortową". W pierwszym przypadku projekt zmian powinien uwzględniać fakt, iż byt znaczącej części komisji funkcjonalnych jest powiązany systemowo z rozwiązaniami zawartymi w ustawach zwykłych (ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ustawa o Trybunale Stanu, ustawa Prawo budżetowe). W konsekwencji ewentualne zmiany tej części systemu komisji sejmowych muszą uwzględniać konieczność nowelizacji ustawodawstwa zwykłego.

Stwierdzić jednak trzeba, iż przeciwko reformie tego "fragmentu" systemu (jeśli polegać by ona miała na łączeniu kompetencji poszczególnych komisji w celu ich ilościowej redukcji) przemawia - z jednej strony - usankcjonowana tradycją odrębność Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, Komisji Ustawodawczej i Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, z drugiej zaś strony - szczególnie charakter zadań Komisji do Spraw Służb Specjalnych oraz Komisji Integracji Europejskiej.

4. Reforma systemu komisji resortowych powinna uwzględniać zasadnicze założenie, że łączny (zsumowany) zakres działania poszczególnych komisji winien objąć całość problematyki społeczno-gospodarczej. Podział zbioru w sensie logicznym oznacza, iż wszystkie podzbiory są względem siebie rozłączne, a podział ma charakter wyczerpujący (każdy "element" zbioru należy do jednego i tylko jednego podzbioru). Oczywiście realizację tego "ideału" jest w praktyce bardzo trudna, jeżeli nie niemożliwa. W wielu przypadkach trudne jest do uniknięcia wzajemne, częściowe nakładanie się zakresów poszczególnych komisji (*A. Szmyt*).

Jak już zostało powiedziane, przebudowa systemu komisji sejmowych powinna uwzględniać zmiany struktury egzekutywy wynikające z reformy centrum. Celowa wydaje się swoista "synchronizacja" systemu komisji z nowym systemem resortów (w tym miejscu wskazać należy na likwidację Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Ministerstwa Przemysłu i Handlu oraz Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą).

5. Przechodząc do formułowania konkretnych propozycji legislacyjnych rozpocząć należy od określenia tych obszarów systemu, które nie powinny podlegać rekonstrukcji.

Jak już zostało powiedziane wątpliwa wydaje się zbyt daleko idąca reforma systemu komisji funkcjonalnych. W ocenie autora niniejszej opinii konieczne jest zachowanie w niezmiennym kształcie następujących komisji:

- Komisji Ustawodawczej,
- Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej,

- Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich,
- Komisji do Spraw Służb Specjalnych.

Wydaje się również, iż nie powinien podlegać zmianie byt i kompetencje Komisji Integracji Europejskiej. Jednak bezpośredni związek zakresu kompetencji tej komisji z problematyką należącą do zadań Komisji Ustawodawczej (harmonizacja prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej), iż być może celowe jest rozważenie zastąpienia Komisji Integracji Europejskiej stałą podkomisją Komisji Ustawodawczej.

Ogrom pracy stojący w kończącej się kadencji Sejmu przed Komisją Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów zasadnym czyni pytanie o sens ograniczenia zakresu kompetencji tej komisji jedynie do zagadnień *stricte* budżetowych. I tak zakres działania nowej "Komisji Budżetu i Podatków" mógłby obejmować sprawy systemu kredytowego i podatkowego, płac i dochodów, budżetu oraz planów finansowych państwa, a także funduszy celowych. Rozwiązanie takie w zasadniczy sposób mogłoby się przyczynić do usunięcia kolizji pomiędzy wymagającą czasu pracą nad budżetem oraz prowadzoną na bieżąco kontrolą polityki gospodarczej rządu.

Wydaje się więc, iż system komisji funkcjonalnych mógłby obejmować następujące komisje:

- Komisja Ustawodawcza,
- Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej,
- Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich,
- Komisja do Spraw Służb Specjalnych,
- Komisja Integracji Europejskiej,
- Komisja Budżetu i Podatków.

W odniesieniu do "obszaru" komisji resortowych celowe wydają się zmiany dalej idące.

- Komisja Polityki Gospodarczej mogła by obejmować swoimi kompetencjami zadania należące obecnie do:

- Komisji Transportu, Łączności, Handlu i Usług,
- Komisji Polityki Przestrzennej Budowlanej i Mieszkaniowej,
- Komisji Przekształceń Własnościowych,
- Komisji Systemu Gospodarczego i Przemysłu,
- Komisji Stosunków Gospodarczych z Zagranicą,

a także pozostałe zadania należące obecnie do Komisji Polityki Gospodarczej Budżetu i Finansów, których nie realizowałaby nowa Komisja Budżetu i Podatków. Standard specjalizacji w ramach tak szeroko zakreślonych kompetencji można zagwarantować, przez powołanie kilku specjalistycznych, sta-

łych podkomisji, (być może zasadne jest jednak pozostawienie jako komisji stałej Komisji Przekształceń Własnościowych ze względu na priorytetowy charakter jej kompetencji). Warto jednak ponownie przypomnieć, iż łącznie zakresów właściwości komisji umożliwia prowadzenie zsynchronizowanej (spójnej) polityki w obrębie dużych obszarów problematyki społeczno-gospodarczej.

Zasadne wydaje się zachowanie w niezmienionym kształcie następujących komisji:

- Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych,
- Komisja Obrony Narodowej,
- Komisja Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej,
- Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej,
- Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka,

W kompetencjach nowej Komisji Polityki Społecznej mogły znaleźć się łącznie zadania obecnych komisji:

- Komisja Polityki Społecznej,
- Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa,
- Komisja Zdrowia.

Również w tym przypadku celowe wydaje się powołanie stałych podkomisji o odrębnych kompetencjach.

Zadania Komisja Kultury i Nauki obejmowałyby dotychczasowy zakres działania:

- Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz
- Komisji Edukacji, Nauki i Postępu Technicznego.

Nowy zakres kompetencji Komisji Spraw Zagranicznych zawierałby obowiązki realizowane obecnie przez:

- Komisję Spraw Zagranicznych,
- Komisję Łączności z Polakami za Granicą,
- Komisję Mniejszości Narodowych i Etnicznych.

Również w przypadku Komisji Kultury i Nauki oraz Komisji Spraw Zagranicznych celowe wydaje się wyodrębnienie stałych podkomisji.

Ostatecznie przedstawiona propozycja obejmuje listę 15 stałych komisji sejmowych:

- (1) Komisja Ustawodawcza,
- (2) Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej,
- (3) Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich,
- (4) Komisja do Spraw Służb Specjalnych,
- (5) Komisja Integracji Europejskiej,

- (6) Komisja Budżetu i Podatków,
- (7) Komisja Polityki Gospodarczej,
- (8) Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych,
- (9) Komisja Obrony Narodowej,
- (10) Komisja Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej,
- (11) Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej,
- (12) Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka,
- (13) Komisji Polityki Społecznej,
- (14) Komisja Kultury i Nauki,
- (15) Komisja Spraw Zagranicznych.

6. Warto również przypomnieć odmienny model systemu komisji sejmowych sformułowany przez dr R. Piotrowskiego w powoływanej już opinii - *System komisji sejmowych w świetle reformy centrum*:

"Reforma centrum, niezależnie od oceny jej rzeczywistego zakresu i znaczenia, co nie jest przedmiotem niniejszego opracowania, sprzyja formułowaniu propozycji dotyczących struktury komisji sejmowych. Reformowanie się rządu nie oznacza oczywiście konieczności zmian w strukturze parlamentu, zwłaszcza że organizacyjne następstwa tych przeobrażeń dadzą się pogodzić z istniejącą strukturą komisyjną Sejmu.

Zmiany w konstrukcji centrum administracyjno-gospodarczego rządu są wszakże swoistym wyzwaniem dla Sejmu, którego podjęcie może okazać się pożyteczne. Istotnym przejawem reformy wydaje się pewna agregacja kompetencji na szczeblu rządowym w dziedzinie: administracji publicznej, gospodarki i majątku państwowego. Te trzy sfery działania władzy wykonawczej mogłyby pozostawać w obrębie zainteresowania dwóch różnych komisji sejmowych:

- 1) administracji publicznej i samorządu,
- 2) gospodarki, majątku państwowego i budżetu.

Może warto rozważyć objęcie zakresem działania następnych komisji problematyki:

- 3) zdrowia i spraw socjalnych,
- 4) kultury, oświaty i nauki,
- 5) sprawiedliwości, praw obywatelskich i odpowiedzialności konstytucyjnej,
- 6) ustawodawstwa, prawa i ustawodawczych inicjatyw obywateli,
- 7) obrony narodowej,
- 8) spraw zagranicznych i integracji europejskiej,
- 9) regulaminowej i spraw poselskich,

10) służb specjalnych.

(...)

Po wprowadzeniu omawianych zmian w systemie komisji byłoby oczywiście możliwe tworzenie w miarę potrzeb podkomisji, powoływanie komisji nadzwyczajnych. Nieodzownym warunkiem realizacji tego zamierzenia wydaje się zasadnicze wzmocnienie kadrowe sekretariatów poszczególnych komisji.

Być może należałoby powołać stałą konferencję przewodniczących komisji, działającą przy Prezydium Sejmu lub Konwencie Seniorów, która - we współdziałaniu z klubami i kołami poselskimi - zajmowałaby się programowaniem i analizą prac komisji, harmonizowała te prace i zapewniała ich systemowy charakter. Konferencja ta dysponowałaby własnym aparatem umożliwiającym realizację jej zadań.

Ograniczenie liczby komisji działających w Sejmie do proponowanych 10, w układzie resortowo-problemowym byłoby - z jednej strony - próbą dostosowania się Izby do procesów agregacyjnych w obrębie centrum administracyjno-gospodarczego rządu, z drugiej - zaś tworzyłoby okazję do stymulowania reformy przez przeciwdziałanie tendencjom centralistycznym i dążenie do nadania reformie bardziej kompleksowego charakteru, czemu sprzyja rezygnacja z resortowego, specjalistycznego profilu zakresu właściwości komisji. Proponowana zmiana systemu komisji, w zgodzie z konstytucyjną zasadą pomocniczości uznaje, iż komisje sejmowe podejmują jedynie te zadania i problemy, których nie są w stanie rozwiązać inne wspólnoty, zwłaszcza na szczeblu lokalnym."

*25 sierpnia 1997 r.*

**UWAGI****DO ART. 236 UST. 1 W ZWIĄZKU Z ART. 118 UST. 2 I ART. 125  
KONSTYTUCJI RP Z 2 KWIEŹNIA 1997 R.***ANDRZEJ SZMYT*

1. Przepis artykułu 236 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. przewiduje, iż "w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji Rada Ministrów przedstawi Sejmowi projekty ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji". Przepis ten - historycznie biorąc - przypomina podobne rozwiązanie z Konstytucji Marcowej z 1921 r., gdzie w art. 126 ustrojodawca stwierdzał, że Konstytucja "ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia, względnie - o ile urzędowym istnieniu jej poszczególnych postanowień zawisło od wydania odpowiednich ustaw - z dniem ich wejścia w życie" (ust. 1), zaś "wszelkie istniejące obecnie przepisy i urzędzenia prawne, niezgodne z postanowieniami Konstytucji, będą najpóźniej do roku od jej uchwalenia przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze prawodawczej" (ust. 2). W odniesieniu do przepisu Konstytucji Marcowej zauważyć krótko można, że roczny termin okazał się zbyt krótki, by w jego trakcie możliwe było wywiązanie się z przewidzianego zadania. Ponadto przepis ten nie wskazywał *expressis verbis* podmiotu obciążonego obowiązkiem jego realizacji, co wymagało dalszych interpretacji. Z tego punktu widzenia podkreślić należy, iż art. 236 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. zakreśla termin - jak się wydaje - nieco bardziej realistyczny, a jednocześnie wskazuje konkretny organ - Radę Ministrów - jako właściwy dla realizacji tego przepisu.

2. Zakreślony w art. 236 ust. 1 termin 2 lat biegnie od "dnia wejścia w życie" Konstytucji. Tę kwestię - wejścia w życie Konstytucji - reguluje jej art. 243 przesądzając, iż "Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia". Tekst Konstytucji - po podpisaniu przez Prezydenta RP - ogłoszony został w Dzienniku Ustaw Nr 78, poz. 483 z dnia 16 lipca 1997 r., tak więc Konstytucja wejście w życie 17 października 1997 r., co da początek biegowi terminu przewidzianego w art. 236 ust. 1. Termin ten upłynie więc 16 października 1999 r.

3. Termin z art. 236 ust. 1 - inaczej niż w ust. 2 - nie dotyczy jednak, co należy podkreślić, "uchwalenia" ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji. Dotyczy on jedynie, co zostało sformułowane *expressis verbis*, "przedstawienia" Sejmowi stosownych projektów, czyli wykonania odpowiednich inicjatyw ustawodawczych, zgodnie - nie ma tu bowiem postanowień od-



miennych - z ogólnymi regułami trybu ustawodawczego. Nie wyklucza to oczywiście sytuacji, że w praktyce wspomniane projekty mogą przedstawione być znacznie wcześniej, co może umożliwić także ich uchwalenie przed wspomnianym terminem; w płaszczyźnie normatywnej nie jest to jednak konieczne, co więcej zaś, nie można przecież wykluczyć nieuchwalenia wniesionego projektu.

4. Redakcja art. 236 ust. 1 nie pozostawia wątpliwości, że przedłożenie Sejmowi właściwych projektów jest dla Rady Ministrów obowiązkiem, nie zaś tylko uprawnieniem. Można w tym kontekście postawić pytanie, czy ustrojodawca nie wprowadził tu wyłączności Rady Ministrów, eliminując tym samym dopuszczalność stosownych inicjatyw ustawodawczych innych podmiotów, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej. Jak się wydaje, nic nie przemawia za taką interpretacją art. 236 ust. 1, a w konsekwencji można przyjąć, iż w tym samym zakresie dopuszczalne są inicjatywy ustawodawcze nie tylko Rady Ministrów. Różnica tkwi jednak w ich charakterze: o ile dla innych podmiotów są one dopuszczalne, ale brak takiej inicjatywy nie rodzi odpowiedzialności, o tyle Rada Ministrów jest odpowiedzialna za dopełnienie obowiązku przedstawienia Sejmowi projektów ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji. Jak się wydaje, możliwa jest interpretacja art. 236 ust. 1 zakładająca, że wcześniejsze wniesienie do Sejmu projektu stosownej ustawy przez inny podmiot zwalnia rząd z obowiązku przedłożenia własnego projektu przy założeniu, iż w ocenie rządu wniesiony projekt spełnia wymogi "niezbędności" do stosowania Konstytucji.

5. Element odpowiedzialności Rady Ministrów za realizację obowiązku sprzęgnięty jest jednak z pewną sferą oceną - swobodnego uznania. Niezbędność określonych projektów ustaw do stosowania Konstytucji podlega ocenie rządu. Mieści się tu najpierw ocena, czy konkretne przepisy konstytucyjne są na tyle szczegółowe, iż zbędne dla ich stosowania jest wydawanie ustaw je konkretyzujących. Mieści się tu także ocena, czy obowiązujące dotychczas ustawodawstwo wystarcza dla stosowania nowej Konstytucji. Mieści się tu wreszcie także i ocena co do - choćby - pilności i kolejności przedkładania Sejmowi stosownych projektów. Kwestie te stanowią materie, w ramach których działania i zaniechania Rady Ministrów dawać mogą asumpt dla pociągnięcia rządu do odpowiedzialności politycznej na ogólnych zasadach. Uwzględnić jednak należy także możliwość odpowiedzialności konstytucyjnej, gdy chodzić będzie o uchybienie 2-letniemu terminowi w sytuacjach braku przygotowanego projektu ustawy dotyczącej instytucji wprowadzanej nową Konstytucją po raz pierwszy, a więc nie istniejącej wcze-

śniej. W takiej sytuacji - np. instytucji Rzecznika Praw Dziecka, czy skargi konstytucyjnej lub tzw. inicjatywy ludowej - potrzeba uchwalenia stosownych ustaw "niezbędnych" do stosowania Konstytucji jest oczywista. Instytucje takie swój konkretny kształt, umożliwiający ich zastosowanie w praktyce, mogą otrzymać dopiero w drodze ustawy zwykłej i bez jej uchwalenia nie może Konstytucja - w tym zakresie - być stosowana. Istotnym wyróżnikiem dla stopnia swobody przy dokonywaniu przez rząd oceny "niezbędności" projektów ustaw są tzw. zapowiedzi ustawodawcze w samej Konstytucji, *explicite* przewidujące wydanie tzw. ustaw wykonawczych. Przykładem może tu być właśnie art. 118 ust. 2 *in fine* - w zakresie dotyczącym inicjatywy ludowej czy art. 125 ust. 5 - w zakresie dotyczącym referendum. Nie ulega jednak wątpliwości, że zakresem art. 236 ust. 1 Konstytucji objęta jest tak problematyka realizacji "nowych" norm konstytucyjnych, jak i niezbędności dostosowania dotychczasowego ustawodawstwa, a więc jego zmiany lub uzupełnienia dla umożliwienia stosowania przepisów konstytucyjnych.

6. "Wdrożenie" Konstytucji, postrzegane przez pryzmat jej art. 236 ust. 1 nie oznacza, że tylko ten przepis ma tu zastosowanie. Pamiętać należy, iż do inicjatyw ustawodawczych rządu, podejmowanych dla realizacji obowiązku z art. 236 ust. 1 Konstytucji, mogą mieć zastosowanie także inne przepisy konstytucyjne. Jedynie tytułem przykładu, a więc bez szerszego rozwijania problematyki, należy wskazać na dopuszczalność uznania przez rząd wnoszonego przez siebie projektu ustawy za "pilny" (art. 123 ust. 1 Konstytucji), czy związanie rządu wymogami jakie projekt ustawy musi spełniać w świetle art. 118 ust. 3 Konstytucji.

7. Obowiązki Rady Ministrów na podstawie art. 236 ust. 1 Konstytucji dotyczą tylko tej części regulacji normatywnych, niezbędnych do stosowania Konstytucji, które - w świetle ogólnych reguł - wymagają formy ustawy. Jest to wprawdzie zawężenie potencjalnej materii, mające jednak u podstaw także inne przepisy konstytucyjne. W szczególności - w związku z art. 118 i art. 125 Konstytucji - wskazać tu należy na art. 112 Konstytucji, zakreślający sferę wyłączności (autonomii) regulaminowej Sejmu i - odpowiednio (art. 124) - Senatu. Zgodnie bowiem z jego brzmieniem "organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm". Na tę problematykę nie rozciąga się więc obowiązek rządu, wynikający z art. 236 ust. 1 Konstytucji. Poniekąd na marginesie można też zauważyć, iż w art. 236 ust. 1 Konstytucji z założenia nie chodzi też o takie

projekty ustaw, które zmieniałyby samą Konstytucję - nawet gdyby ewentualność taką postrzegać w kategoriach niezbędności do stosowania Konstytucji - a to z uwagi na wyraźne brzmienie art. 235 ust. 1, nie przewidujące prawa inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w zakresie przedkładania ustaw o zmianie Konstytucji.

8. Przepis art. 118 Konstytucji z 1997 r. reguluje podstawy prawa inicjatywy ustawodawczej. W ust. 2 tegoż artykułu ustrojodawca stwierdza, że "inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa". W doktrynie prawnoustrojowej instytucję tego rodzaju zwykle się określać mianem tzw. inicjatywy ludowej. Inicjatywa ludowa jest w polskim porządku prawnym instytucją nową, nie regulowaną więc także w dotychczasowym ustawodawstwie zwykłym. Jedyne dla ścisłości należy zaznaczyć, iż w tym miejscu pomijamy incydentalną regulację, zawartą w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowywania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 336 z późn.zm.), przewidującą w art. 2a inicjatywę ludową w zakresie przedstawienia Zgromadzeniu Narodowemu projektu nowej Konstytucji; zgodnie z Konstytucją RP z 1997 r. (art. 242 pkt 2) wspomniana ustawa konstytucyjna traci moc. Potrzebę wydania stosownej ustawy "wykonawczej" do nowych przepisów konstytucyjnych przesądził sam ustrojodawca, ograniczając tym samym luz ocenny, pozostawiony Radzie Ministrów w art. 236 ust. 1 Konstytucji.

9. Za charakterystyczny w art. 118 ust. 2 Konstytucji uznać należy zakres materii odesłanej do uregulowania ustawą, jeśli porównać go nie tylko z dość częstą praktyką legislacyjną, ale i interesującym nas także przepisem art. 125 ust. 5 Konstytucji. W odniesieniu do inicjatywy ludowej ustrojodawca założył, iż ustawodawca ureguluje jedynie "tryb postępowania" w tej sprawie, nie ma tu zaś często spotykanej formuły o odesłaniu do uregulowania ustawowego także "zasad" z zakresu stosownej materii. Rozróżnienie to uznać należy za istotne i dla ustawodawcy restryktywne, wkraczanie więc ustawodawcy w materię "zasad" rządzących inicjatywą ludową byłoby niedopuszczalne. W szczególności należy podkreślić - w świetle przepisów konstytucyjnych - niedopuszczalność ustawowego ograniczenia materii, których mogłaby dotyczyć inicjatywa ustawodawcza w wykonaniu grupy obywateli. Na okoliczność tę zwrócić należy uwagę dlatego, iż takie formy demokracji bezpośredniej jak inicjatywa ludowa czy referendum nie muszą - mocą tylko swej natury ustrojowej - być nieograniczone przedmiotowo; konkretny kształt nadaje

im norma konstytucyjna. Innymi słowy, ustawa zwykła - w świetle art. 118 ust. 2 *in fine* - nie może ograniczać przedmiotowo inicjatyw ludowych ponad granice, które wyraźnie wynikają z samej Konstytucji. Ustawa może natomiast powtórzyć bądź *explicite* wyrazić normy konstytucyjne, odnoszące się do granic przedmiotowych inicjatywy ludowej.

10. W świetle przepisów konstytucyjnych można, jak się wydaje, wskazać kilka przypadków materii, w zakresie których inicjatywy ludowe uznać należy za wykluczone. Wspominaliśmy już wcześniej o wyraźnych rozstrzygnięciach ustrojodawcy, wyłączających określone materie spod regulacji w formie ustawy (materia "regulaminowa" Sejmu, Senatu, Zgromadzenia Narodowego, co oznacza - naszym zdaniem - zakaz także inicjowania takich regulacji ustawowych, a więc wyklucza także i inicjatywę ludową. Przykładem wyłączenia inicjatywy ludowej może być też art. 221 Konstytucji, ustanawiający wyłączność Rady Ministrów w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o przewidywanym budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. Ograniczenia te są wyjątkiem od reguły, ale wyjątkiem ustanowionym bezpośrednio w Konstytucji. Takim wyjątkiem ograniczającym są też postanowienia art. 235 ust. 1 Konstytucji, dotyczącym wprowadzenia przedkładania projektów ustaw o zmianie Konstytucji, ale wykluczającym i w tym zakresie inicjatywy ludowe.

11. Rolą ustawy zapowiedzianej w art. 118 ust. 2 *in fine* Konstytucji jest więc uregulowanie jedynie trybu postępowania. Tryb ten winien być rozumiany jako obejmujący tylko te elementy, które są "zewnętrzne" wobec postępowania wewnątrz parlamentu, pozwalające na "ukonstytuowanie" inicjatywy ustawodawczej przez grupę obywateli. W dopuszczalnych przedmiotowo ramach inicjatywy ludowej mieszczą się jednak zróżnicowane - pod różnymi względami - materie, co może ewentualnie skłaniać do rozważenia dopuszczalności różnych trybów, aczkolwiek przepis konstytucyjny używa tu jednak liczby pojedynczej.

12. Przepisy konstytucyjne określają status prawny wnioskodawcy projektu ustawy; wnioskodawca ma obowiązek przedstawienia skutków finansowych wykonania przedkładanej ustawy (art. 118 ust. 3), ma prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm (art. 119 ust. 2), może też wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu (art. 119 ust. 4). O ile w przypadku inicjatywy ludowej "wnioskodawcą" jest grupa co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu, o

tyłe trudno założyć, iż tak rozumiany podmiot może - w sensie organizacyjnym - wypełniać wszystkie przypisane mu role. Jak się więc wydaje, ustawa zapowiedziana w art. 118 ust. 2 *in fine* Konstytucji winna przede wszystkim określać działania jakoś rozumianego "komitetu inicjatywnego", dookreślać status "pełnomocnika" występującego w imieniu wnioskodawcy, reguły związane ze zbieraniem wymaganej liczby podpisów obywateli - w tym m.in. tryb ich weryfikacji, czy dopuszczalność (skuteczność) wycofania poparcia (podpisu). Pewnym schematem mogą być elementy merytoryczne, zawarte w sygnalizowanych art. 2a i 2b ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1992 r., czy - odpowiednio przemodelowane - niektóre zasady ogólne referendum gminnego przeprowadzonego na wniosek mieszkańców. Przykładem zagranicznym może być tu szwajcarska ustawa z 1976 r. o prawach politycznych, obszernie regulująca zagadnienia także inicjatywy ludowej. Przykład szwajcarski także pokazuje, iż kwestie inicjatywy ludowej mogą być - w sensie techniczno-legislacyjnym - normowane w jednej ustawie razem z zagadnieniami referendalnymi.

13. W odniesieniu do zagadnień referendalnych można zauważyć, iż kluczowy tu art. 125 Konstytucji z 1997 r. co do meritum stanowi odpowiednik i kontynuację wcześniejszego art. 19 (w zw. z art. 13 i 26) tzw. Małej Konstytucji z 1992 r.; nowością normatywną rangi konstytucyjnej jest ust. 4. Dla dokładności odnotować należy także - w zakresie spraw referendalnych - przepisy art. 4, 62, 90 ust. 3, 170 i 235 ust. 6 Konstytucji. Zastanym przez nową Konstytucję materiałem normatywnym jest ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. Nr 99, poz. 487), której ocena winna być dokonana przez Radę Ministrów w ramach obowiązku wynikającego z art. 236 ust. 1 Konstytucji. Biorąc pod uwagę meritum rozstrzygnięć konstytucyjnych należałoby stwierdzić, iż ustawa o referendum z 1995 r. wymaga przede wszystkim zmian natury techniczno-legislacyjnej, co u podłoża ma fakt, że brzmienie jej przepisów nawiązuje *explicitie* do Małej Konstytucji z 1992 r., która zostaje uchylona mocą art. 242 pkt 1 Konstytucji, a także do ustawy konstytucyjnej z 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, także podlegającej uchyleniu (art. 242 pkt 2 Konstytucji). Przykładowo jedynie wymieniając, w pierwszym wymiarze wskazać można art. 1 i 4 ustawy o referendum, w drugim wymiarze cały jej rozdział 2 (art. 11-14), czy np. art. 39. Zakres zmian natury techniczno-legislacyjnej prowadzić może także do wniosku o potrzebie nowej ustawy o referendum, nie zaś tylko nowelizacji ustawy z 1995 r.

*6 sierpnia 1997 r.*

**UWAGI NA TEMAT SKARGI KONSTYTUCYJNEJ W ASPEKCIE:  
POZYCJI TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO,  
ZARYSU KONCEPCJI TRYBU WNOŠZENIA I ROZPATRYWANIA  
SKARGI, SPODZIEWANEGO WPŁYWU ORZECZNICTWA NA  
KIERUNKI INTERPRETACJI POSTANOWIEŃ  
KONSTYTUCYJNYCH, ZWŁASZCZA PRAW I WOLNOŚCI**

*BEATA SZEPIETOWSKA*

Uchwalona w dniu 2 kwietnia br. Konstytucja RP kształtuje pozycję jednostki w państwie wedle reguł, jakie wyznacza koncepcja indywidualistyczna, w ujęciu doktryny prawnonaturalnej. Zakłada ona (w opozycji do koncepcji uniwersalistycznej), że cele i interesy człowieka mają pierwszeństwo przed szeroko rozumianym interesem państwa. Dlatego też, państwo z całą jego strukturą organizacyjną tworzone jest i istnieje po to, aby służyć swoim obywatelom, którym winno zapewnić wolności i prawa przysługujące im z istoty człowieczeństwa.

W koncepcji tej państwu i jego organom wolno działać władczo wobec obywateli tylko w granicach kompetencji przyznanych im w konstytucji i ustawach, z powołaniem się na tę podstawę prawną (zasada legalizmu), natomiast obywatelom wolno czynić wszystko, co nie szkodzi innym, a to co jest szkodliwe i zabronione określa ustawa (zasada wolności).

Nowa polska ustawa zasadnicza wprowadzając szeroki katalog praw i wolności, określa - co szczególnie istotne - środki prawne gwarantujące ich ochronę.

Ustrojodawca dokonał konstytucjonalizacji instytucji skargi konstytucyjnej (art. 79), uznając ją za gwarancję ochrony konstytucyjnych wolności i praw dla wszystkich, którzy uznają, że naruszenie przysługujących im wolności i praw nastąpiło w toku stosowania prawa przez organy wymiaru sprawiedliwości lub organy administracji publicznej.

## **I. Pozycja Trybunału Konstytucyjnego**

Wydaje się, że pozycję ustrojową Trybunału - analizowaną w kontekście poszerzenia kognicji o rozpatrywanie skarg konstytucyjnych - cechować bę-

dzie wyraźne umocnienie, zarówno w wyniku "otwarcia się" na problemy - wazkie z punktu widzenia przestrzegania konstytucyjnych wolności i praw jednostki, jak i w związku z możliwością kontroli stosowania prawa przez sądy i organy administracji, jeśli akty normatywne stanowiące podstawę rozstrzygnięć budzą wątpliwości w aspekcie oceny ich konstytucyjności lub legalności.

Nie można przy tym pominąć faktu, że wyodrębnienie *expressis verbis* merytorycznej płaszczyzny orzekania (konstytucyjne wolności i prawa) zdeterminuje organy stanowiące prawo w kierunku takiego formułowania przepisów, dla których postawienie zarzutu naruszenia konstytucji lub ustaw będzie zdarzeniem wyłącznie incydentalnym.

## **II. Zarys koncepcji trybu wnoszenia i rozpatrywania skarg**

1. Formalną przesłanką wniesienia skargi winno być wyczerpanie toku instancyjnego (właściwego w danym postępowaniu) oraz zachowanie terminu (np. 60 dni od dnia doręczenia skarżącemu ostatecznego rozstrzygnięcia).

2. Skarga powinna odpowiadać warunkom stawianym dla pisma procesowego; nadto zawierać:

- dokładne określenie kwestionowanego aktu normatywnego;
- wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa, i w jaki sposób zostały naruszone;
- uzasadnienie z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego;
- dołączone kwestionowane rozstrzygnięcie.

3. Uzasadnione byłoby sporządzenie skargi przez adwokata lub radcę prawnego, chyba że skarżącym jest sędzia, prokurator, notariusz, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych. W przypadku niemożności poniesienia kosztów pomocy prawnej ustawa winna określać zasady ustanawiania adwokata lub radcy z urzędu.

4. Od skargi należało by uiścić wpis.

5. Skarga podlegałaby wstępnemu rozpoznaniu przez jednego sędziego na posiedzeniu niejawnym. Jeżeli skarga byłaby oczywiście bezzasadna lub nie zostałyby usunięte (sygnalizowane wcześniej) braki formalne, sędzia wydawałby postanowienie o odmowie nadania skardze biegu. Na postanowienie przysługiwałoby zażalenie, rozpatrywane przez trzech sędziów na posiedzeniu niejawnym. Postanowienie tego składu miało by charakter ostateczny.



6. Skargę (po nadaniu biegu) rozpatrywałby Trybunał na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznawania wniosków o stwierdzenie konstytucyjności lub legalności aktów normatywnych.

7. Uczestnikami postępowania byłiby: skarżący (jego przedstawiciel), organ, który wydał kwestionowany akt normatywny i Prokurator Generalny. Ponieważ obowiązkiem Trybunału byłoby powiadomianie o wpłynięciu skargi Rzecznika Praw Obywatelskich, organ ten byłby uczestnikiem postępowania, jeśli zgłosiłby udział w postępowaniu. Rozprawa mogłaby się odbyć bez względu na stawiennictwo uczestników postępowania.

8. Trybunał mógłby wydać postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania rozstrzygnięcia w sprawie, której skarga dotyczy, jeżeli jego wykonanie mogłoby spowodować skutki nieodwracalne, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego lub gdyby przemawiał za tym ważny interes publiczny lub inny ważny interes skarżącego.

9. Wydaje się celowe, aby w przypadku, gdy z pisemnych stanowisk uczestników postępowania bezspornie wynika, że kwestionowany przez skarżącego akt normatywny jest niezgodny z Konstytucją, Trybunał rozpatrzył skargę i wydał orzeczenie na rozprawie niejawniej (zasada ekonomii procesowej).

### **III. Spodziewany wpływ orzecznictwa na kierunki interpretacji postanowień konstytucyjnych, zwłaszcza praw i wolności**

Dotychczasowy dorobek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w płaszczyźnie praw i wolności jednostki pozwala stwierdzić, że interpretacja ta konkretyzuje i rozwija ich rozumienie, mając na względzie coraz pełniejsze realizowanie praw i wolności w praktyce.

Można zatem przypuszczać, że skarga konstytucyjna przyczyni się do częstszych wypowiedzi Trybunału, wyjaśniających jednostce merytoryczny sens i zasady skutecznego korzystania z przysługujących jej praw i wolności.

Autorytet Trybunału gwarantuje również aprobatę dla takich jego rozstrzygnięć, które biorąc pod uwagę zmieniającą się rzeczywistość społeczno-ekonomiczną, dopuszczają węższą (niż utrwalona w świadomości obywateli) interpretację praw i wolności, prowadzoną w oparciu o postanowienia Konstytucji (np. ograniczenie wysokości zasiłku chorobowego do 80% wysokości uposażenia nie narusza konstytucyjnego prawa do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy).

Wydaje się, że wyżej sygnalizowany kierunek orzecznictwa będzie miał szczególne znaczenie dla rozumienia konstytucyjnych praw i wolności obywatela w państwie, które odchodzi od socjalistycznej koncepcji opiekuńczości, zwłaszcza w sferze praw ekonomicznych i socjalnych.

*29 kwietnia 1997 r.*

**ISTOTA SKARGI KONSTYTUCYJNEJ  
JAKO FORMY BEZPOŚREDNIEGO DOCHODZENIA  
PRZEZ OBYWATELA ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ AKTÓW  
PRAWNYCH OBOWIĄZUJĄCYCH W PAŃSTWIE, JEŻELI  
DOTYCZĄ REGULACJI PRAW I WOLNOŚCI OBYWATELSKICH**

*ANDRZEJ SZMYT*

1. Zasada nadrzędności Konstytucji w całym porządku prawnym państwa wymaga, aby zapewniona została zgodność z Konstytucją wszystkich aktów niższego rzędu. Zapisanie samej zasady nie da efektów, jeżeli nie będą towarzyszyć temu odpowiednie gwarancje. Rolę gwarancyjną pełni ogół rozwiązań i instytucji ustrojowych, służących realizacji norm konstytucyjnych. Pośrednio służy temu np. zasada podziału władzy, umożliwiająca różnym władzom kontrolowanie się m.in. co do zgodności ich działań z Konstytucją. Służy temu też instytucja sądownictwa konstytucyjnego, stworzona jednak celowo, właśnie dla orzekania o zgodności z Konstytucją aktów normatywnych. Nie ulega wątpliwości, że obszarem o szczególnym znaczeniu, gdzie potrzebne są instytucjonalne i proceduralne gwarancje, jest materia praw i wolności obywatelskich.

2. Dla postępowania w sprawach badania zgodności prawa z Konstytucją szczególne znaczenie mają uprawnienia obywatela do inicjowania takiego postępowania. Możliwość zainicjowania przez obywatela procedury kontrolno-gwarancyjnej sprawia, że Konstytucja może być dla obywatela nie tylko uroczystym dokumentem, ale aktem prawnym o bardzo konkretnym znaczeniu.

3. Instytucją taką jest skarga konstytucyjna, przewidziana w przepisach Konstytucji uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. Skargi konstytucyjnej nie przewidują dotychczas obowiązujące przepisy Małej Konstytucji z 1992 r. ani utrzymane przez nią w mocy wcześniejsze przepisy konstytucyjne. Tymczasem skarga konstytucyjna, pomyślana jako środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności obywateli, znana była już wcześniej prawodawstwu niektórych państw europejskich, zwłaszcza w kręgu krajów niemieckiej kultury prawnej (RFN, Austria, Szwajcaria). Podobną instytucją jest znane w niektórych krajach amerykańskich "amparo". Istota skargi konstytucyjnej wyraża się - generalnie biorąc doświadczenia innych państw - w tym, że jest to instytucja służąca obywatelowi do ochrony, w drodze szczególnego postępowania przed sądem konstytucyjnym, przysłu-

gujących mu podstawowych praw obywatelskich w przypadku ich naruszenia przez akty organów państwowych albo czasem nawet przez ich bezczynność. Charakterystyczne jest, że chodzi jednak tylko o takie sytuacje, gdy dotyczy to naruszeń praw lub wolności o randze konstytucyjnej, a wystąpić ze skargą może tylko ten, czyje prawa zostały naruszone. Odróżnia to skargę konstytucyjną od tzw. skargi powszechnej (znanej jako *actio popularis*), którą wnieść może każdy niezależnie od tego, czy sam ma w tym bezpośrednio interes prawny.

4. Skargę konstytucyjną przewiduje art. 79 Konstytucji uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe. Zgodnie z konstytucyjnym przepisem "każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji".

5. Tak pomyślana skarga służyć ma jednocześnie interesowi obiektywnemu, jakim jest ochrona samej Konstytucji, jak również interesowi poszczególnego obywatela, jakim jest ochrona konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Zainicjowanie tego trybu ochrony pozostawione jest aktywności obywatela, przy założeniu, że wcześniej wykorzystał on zwykle procedury, aby uzyskać ostateczne rozstrzygnięcie swej indywidualnej sprawy przed organami orzekającymi. Po wyczerpaniu tych procedur, a więc istniejącego "toku instancyjnego", może obywatel wnieść skargę konstytucyjną, jeśli uzna, że rozstrzygnięcie jego konstytucyjnych praw nastąpiło na skutek niezgodności z Konstytucją tego aktu, na którym sąd lub organ administracji oparł swe rozstrzygnięcie. Uznanie takiego aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją umożliwi wzruszenie decyzji lub orzeczeń sądowych wydanych z zastosowaniem takiego aktu normatywnego.

6. Instytucja skargi konstytucyjnej - tak, jak została pomyślana w Konstytucji uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe - daje obywatelowi prawo inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie we wszystkich wprawdzie sprawach konstytucyjności prawa. Obywatel ma jednak to prawo w sprawach o szczególnym dla siebie znaczeniu - jego konstytucyjnych praw, wolności i obowiązków. Skarga konstytucyjna ma charakter instytucji uzupełniającej w tym sensie, że jest jednym z wielu środków służących ochronie Konstytucji i praw obywateli, ale jednocześnie dla obywatela

jest bardzo istotna dlatego, że bezpośrednio on sam władny jest zainicjować ochronę swych konstytucyjnych praw w tym trybie, niezależnie więc od tego, czy podnoszonymi przezeń zarzutami gotowe byłyby zainteresować się inne podmioty uprawnione do występowania do Trybunału Konstytucyjnego. Instytucja skargi konstytucyjnej oznacza więc wzmocnienie ochrony konstytucyjnych praw i wolności obywatela poprzez zagwarantowanie mu bezpośredniego dochodzenia zgodności z Konstytucją tych aktów normatywnych, które dotyczą takich praw i wolności. Nie jest więc przypadkiem, że konstytucyjny przepis o skardze konstytucyjnej umieszczony został w rozdziale II Konstytucji, poświęconym wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela, w tym jego podrozdziale, który ustanawia środki ochrony wolności i praw.

*29 kwietnia 1997 r.*

## W SPRAWIE CHARAKTERU PRAWNEGO ZARZĄDZEŃ MARSZAŁKA SEJMU W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP

BEATA SZEPIETOWSKA

I. Aprobując postulaty doktryny oraz praktyki stanowienia, stosowania i kontroli prawa, ustawa zasadnicza z dnia 2 kwietnia 1997 r. konstytucjonalizuje problematykę źródeł prawa (Rozdział III).

1. Ustrojodawca jednoznacznie opowiedział się za zamkniętym systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa,<sup>42</sup> tworząc - po pierwsze - *numerus clausus* aktów, które uznał za generalne i abstrakcyjne: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (art. 87 ust. 1).

Po drugie zaś - *explicite* wskazał organy legitymowane do ich stanowienia w trybie i na zasadach określonych w Konstytucji (np. uchwalanie ustaw - Sejm - art. 120, w tym ustawa zmieniająca Konstytucję - Sejm i Senat - art. 235, ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach - Sejm i Senat - art. 90 ust. 2); ratyfikowanie umów międzynarodowych - Prezydent - art. 133 ust. 1 pkt 1; wydawanie rozporządzeń - Prezydent - art. 142 ust. 1, Rada Ministrów - art. 146 ust. 4 pkt 2, Prezes Rady Ministrów - art. 148 pkt 3, ministrowie kierujący działem administracji rządowej oraz powołani w skład Rady Ministrów przewodniczący określonych w ustawie komitetów - art. 149 ust. 2, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji - art. 213 ust. 2).

Katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 1) został rozszerzony o rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta na mocy art. 234 ust. 1 z rozdziału XI "Stany nadzwyczajne".

Natomiast, co szczególnie istotne, Konstytucja nie nadaje *expressis verbis* charakteru powszechnie obowiązującego:

- umowom zawartym przez Radę Ministrów z właściwymi przedstawicielami kościołów i związków wyznaniowych (art. 25 ust. 5), chociaż akty te uznaje za podstawę prawną uchwalenia ustaw określających stosunki między Rzeczpospolitą Polską a stronami umowy;

---

<sup>42</sup> Pomijam aspekt prawa miejscowego.

- prawu stanowionemu przez organizację międzynarodową (*pro futuro* np. prawo wspólnotowe Unii Europejskiej) w przypadku kolizji z ustawami (art. 91 ust. 3);

- układom zbiorowym pracy (art. 59 ust. 2), choć doktryna prawa pracy zgodnie twierdzi, iż akty tego rodzaju są specyficznym źródłem prawa pracy o powszechnie obowiązującym charakterze;

- regulaminom (uchwałom) Sejmu (art. 112; Senatu - art. 124),<sup>43</sup> które - obok niewątpliwie wewnętrznej materii jaką stanowi organizacja wewnętrzna i porządek prac oraz tryb powoływania i działalności jego organów - normują również sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu, a więc kształtują przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym.

Konkludując, logiczno-językowa wykładnia art. 87 ust. 1 prowadzi do wniosku, zgodnie z którym Sejm i Senat jako konstytucyjne organy władzy ustawodawczej (tym bardziej ich organy wewnętrzne: marszałkowie, komisje czy ewentualnie prezydium) nie zostały upoważnione do stanowienia - innych niż ustawy - aktów tworzących system źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

2. Równocześnie, ustrojodawca *expressis verbis* unormował cechy aktów prawnych nie spełniających przesłanki ogólności, zaliczając je do kategorii źródeł prawa wewnętrznie obowiązującego. Potwierdził tym samym dualistyczną strukturę systemu źródeł prawa: powszechnie i wewnętrznie obowiązujące.

Pod względem podmiotowym prawo do wydawania aktów wewnętrznie obowiązujących przyznał: Radzie Ministrów - w formie uchwał, Prezesowi Rady Ministrów oraz ministrom - w formie zarządzeń (art. 93 ust. 1 *in principio*).

Oba rodzaje aktów mają mieć charakter wewnętrzny i obowiązywać tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty (art. 93 ust. 1 *in fine*).

Konstytucyjnym warunkiem legalności zarządzeń jest ich wydawanie tylko na podstawie ustawy. Natomiast ograniczenie skuteczności stosowania wynika z zakazu uznania zarządzeń za podstawę decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2).

Zarówno uchwały, jak i zarządzenia podlegają kontroli konstytucyjności i legalności (art. 93 ust. 3).

---

<sup>43</sup> Również Regulamin Zgromadzenia Narodowego (art. 114 ust. 2).

II. W świetle przyjętych rozwiązań konstytucyjnych należy zatem rozstrzygnąć, czy Marszałek Sejmu jest podmiotem legitymowanym do wydawania zarządzeń t.zn. aktów wewnątrznie obowiązujących.

1. Postawione wyżej pytanie stanowi przyczynek do rozważenia problemu podstawowego, a mianowicie, czy ustrojodawca rygorystycznie zamykając system źródeł powszechnie obowiązującego prawa, opowiedział się jednocześnie za zamknięciem (zupełnością) systemu źródeł prawa wewnątrznie obowiązującego.

a) Wypada uznać, że *explicite* nazwane rodzaje aktów i podmioty je wydające (art. 93 ust. 1) są przykładem konstytucyjnego uporządkowania wyłączenia prawotwórstwa wewnętrznego Rady Ministrów i jej członków.

Po pierwsze, tezę tę potwierdza treść art. 142 ust. 1 (Rozdział V), który prawo wydawania zarządzeń - na zasadach określonych w art. 93 - przyznaje również Prezydentowi. Podobnie, art. 120 (art. 124) uznaje kompetencję Sejmu (Senatu)<sup>44</sup> do podejmowania uchwał, choć nie wszystkie będą miały charakter wewnętrznych aktów normatywnych (np. wybór składu pozasejmowych organów państwowych).

Po drugie zaś, jeśli przyjąć podmiotowe zamknięcie tego systemu, to np. centralne organy administracji rządowej (np. Prezes Głównego Urzędu Cel czy Prezes Głównego Urzędu Statystycznego), nie wspominając o organach, których status wyklucza podległość organizacyjną Radzie Ministrów (np. Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Prezes Narodowego Banku Polskiego) utraciłyby prawo stanowienia aktów wewnątrznie obowiązujących.

Co bardziej paradoksalne nie mogłyby wydawać zarządzeń nawet w sytuacji wyraźnego upoważnienia ustawowego do ich podjęcia (art. 93 ust. 2).

b) Dlatego też trzeba uznać, że Konstytucja nie zamyka kręgu podmiotów legitymowanych do stanowienia aktów prawa wewnętrznego, ograniczając jednocześnie - pod względem formalnym i przedmiotowym - zakres ich prawotwórstwa.

Sygnalizowano wyżej, iż art. 93 ust. 1 porządkuje *explicite* tworzenie prawa wewnętrznego wyłącznie przez Radę Ministrów i jej członków, natomiast w ust. 2 i 3 operuje terminem "zarządzenie" i "uchwała" bez precyzowania, jaki podmiot je stanowi.

c) Można zatem przyjąć, że konstrukcja uchwał i zarządzeń jako aktów prawa wewnętrznego określa podstawowe kryteria ich konstytucyjności, któ-

---

<sup>44</sup> Również Regulamin Zgromadzenia Narodowego.



re obowiązują wszystkie podmioty upoważnione do korzystania z takich form prawotwórstwa.

Art. 93 ust. 2 (w zw. z ust. 1) przesądza o określeniu w ustawie podstawy prawnej do wydania zarządzenia oraz determinuje wewnętrzny charakter tego aktu przez wskazanie, iż obowiązuje on wyłącznie jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu zarządzenie, co w konsekwencji oznacza zakaz podejmowania na jego podstawie decyzji, których adresatem mogłyby być obywatele, osoby prawne lub inne podmioty.

Jeżeli Konstytucja traktuje zarządzenie jako akt wewnętrzny organu jednoosobowego, a uchwałę jako akt wewnętrzny organu kolegialnego, to uzasadnione jest - również dla uchwały - określenie w ustawie podstawy prawnej jej podjęcia.

Wymóg wydawania zarządzeń (uchwał) na podstawie ustawy implikuje pytanie, czy akty te mogą być stanowione przez organ w ramach jego ogólnych kompetencji określonych w ustawie i wynikających z np. prawa kierowania określoną jednostką organizacyjną (opcja dotychczas aprobowana), czy też przyjąć trzeba, że do stanowienia prawa wewnętrznego potrzebne jest odrębne i wyraźne upoważnienie ustawowe (choć mniej szczegółowe niż przy rozporządzeniu)?

Ponieważ wykładnia językowa art. 93 ust 2 nie rozwiązuje problemu sugerujemy zasadność jego interpretowania przy zastosowaniu metody funkcjonalnej.

d) Przeciwno zamknięciu katalogu podmiotów uprawnionych do wydawania prawa wewnętrznego przemawia również art. 188 pkt 3 Konstytucji, stanowiąc, że Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe.

Za S. Ehrlichem<sup>45</sup> "przez przepis prawny rozumie się gramatyczną jednostkę zdaniową wyodrębnioną graficznie w tekście aktu normatywnego, pochodzącego od powołanego organu państwowego i ogłoszonego we właściwej publikacji urzędowej".

Definicja ta pozwala zatem przyjąć, że przepisy prawa, o których mówi art. 188 pkt 3 (podlegające kognicji Trybunału) muszą być zawarte w akcie normatywnym powszechnie obowiązującym (generalnym i abstrakcyjnym) lub też w akcie normatywnym wewnętrznie obowiązującym (oznaczony adresat i zachowanie).

---

<sup>45</sup> S. Ehrlich, Wstęp do nauki o państwie i prawie, PWN, Warszawa 1979, ss. 110-111.

Zakres właściwości Trybunału wyklucza bowiem badanie zgodności aktów, które nie spełniają cechy normatywności [tworzą je np. przepisy (normy) etyczne, deontologiczne], jak również aktów stosowania prawa t.zn. aktów konkretnych i indywidualnych (np. decyzja administracyjna czy kreacyjna uchwała Sejmu).

Punkt 3 art. 188 obejmuje więc wszystkie przepisy prawa zawarte w aktach normatywnych nie wymienionych z nazwy w punktach 1 i 2 art. 188 oraz przepisy prawa zawarte w aktach normatywnych określonych przez art. 93 ust. 3, a wydawanych przez podmioty inne niż wymienione w ust. 1 tego artykułu, będące centralnymi organami państwowymi.

2. W oparciu o cytowany przepis należałoby ustalić, czy Marszałek Sejmu jest centralnym organem państwowym, co uprawnia go do wydawania przepisów prawa o charakterze wewnętrznym (zarządzeń), podlegających kontroli Trybunału.

Definicja "organu państwowego" sprowadza się do wskazania następujących jego cech: celowo zorganizowany i wyraźnie wyodrębniony zespół ludzi i środków, utworzony i działający na podstawie prawa, wykonujący w imieniu państwa określone zadania i mogący dla ich realizacji korzystać ze środków władczych i stosować przymus państwowy.

W doktrynie prawa konstytucyjnego występują różne klasyfikacje organów państwowych, przeprowadzane na podstawie rozmaitych kryteriów, przykładowo:

- liczby piastunów (organy jedno- i wieloosobowe),
- terytorialnego zakresu działania (centralne, tzn. wykonujące swoje zadania na całym terytorium państwa, oraz terenowe, tzn. działające na części obszaru państwowego),
- relacji zachodzących między organami (samoistne - samodzielne w stosunkach z innymi oraz - pomocnicze, wypełniające zadania wewnątrz struktury organu),
- ustanowienia w ustawie zasadniczej (organy konstytucyjne) bądź akcie innego rodzaju (pozakonstytucyjne).

W świetle powyższej charakterystyki Marszałek Sejmu jest z całą pewnością jednoosobowym organem konstytucyjnym (art. 110 ust. 2), któremu ustawa zasadnicza przyznaje kompetencje samoistne wobec innych organów tzn. reprezentowanie Sejmu na zewnątrz.

Pozostając organem wewnętrznego kierownictwa pracami Izby, samodzielnie (choć w imieniu Sejmu) wchodzi w relacje z innymi organami pań-

stwowymi, co może potwierdzić realizowanie cechy, którą jest skuteczność działań Marszałka Sejmu na całym terytorium państwa.

Dlatego też, wywodząc z koncepcji podmiotowo otwartego "systemu" źródeł prawa wewnętrznie obowiązującego (art. 93 ust. 2 i 3) ogólną kompetencję Marszałka Sejmu do wydawania zarządzeń, uzasadniamy jednocześnie jej istnienie w oparciu o treść art. 188 pkt 3, ze skutkiem poddania kontroli Trybunału stanowiących przez Marszałka przepisów prawa (tworzących ten rodzaj aktów).

3. W konsekwencji wypada zbadać, które z ustaw upoważniają Marszałka Sejmu do wydania zarządzeń oraz rozstrzygnąć, czy akty te adresowane są do jednostek organizacyjnych podległych Marszałkowi, a zatem czy ich przedmiot mieści się w zakresie pojęcia "prawo wewnętrzne".

a) Jako przykład ustawy można wskazać:

- upoważnienie Marszałka Sejmu - na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli - do określenia w drodze zarządzenia wymaganych kwalifikacji, zasad wynagradzania oraz tabel stanowisk pracowników NIK (art. 95 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli);

- upoważnienie Marszałka Sejmu do nadawania - na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich - statutu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich);

- upoważnienie Marszałka Sejmu do określania systemu wynagrodzeń pracowników Biura RPO (art. 20 ust. 6 powołanej wyżej ustawy),

- upoważnienie Marszałka Sejmu do określania w drodze zarządzenia - w odniesieniu do pracowników Kancelarii Sejmu, Biura Trybunału Konstytucyjnego, Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Państwowej Inspekcji Pracy oraz Krajowego Biura Wyborczego (art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych):

- stanowisk, na których w ww urzędach zatrudniani pracownicy są urzędnikami państwowymi w rozumieniu ustawy (art. 2 pkt 1),

- zasad i trybu odbywania aplikacji, wykazu stanowisk objętych aplikacją, a także zasad i wypadków dopuszczających zaliczenie aplikacji oraz zwolnienie od jej odbycia (art. 7 ust. 6),

- stanowiska, do którego został przygotowany urzędnik państwowy, na które zatrudnia się go po odbyciu aplikacji i zdaniu egzaminu (art. 7 ust. 2),

- szczegółowych zasad i trybu postępowania przy dokonywaniu ocen urzędników państwowych mianowanych oraz trybu postępowania odwoławczego w tych sprawach (art. 20 ust. 4),

- zasad wynagradzania i awansowania oraz wymaganych kwalifikacji w zakresie wykształcenia i praktyki zawodowej urzędników państwowych (art. 21 ust. 3),

- szczegółowych zasad przyznawania i wypłacania dodatku (za wieloletnią pracę), a także wypadków i warunków, w jakich do okresu pracy w urzędach państwowych wlicza się okres zatrudnienia w innych zakładach pracy (art. 22 ust. 2),

- zasad ustalania okresów pracy i innych okresów uprawniających do nagrody jubileuszowej, a także zasad jej obliczania i wypłacania (art. 23 ust. 2),

- utworzenie dodatkowego funduszu nagród dla urzędników państwowych za szczególnie osiągnięcia w pracy zawodowej (art. 24 ust. 2),

- ramowego regulaminu pracy w ww. urzędach (art. 24),

- zwrotu kosztów przeniesienia, diet, zwrotu kosztów podróży oraz innych świadczeń dla urzędnika państwowego przenoszonego do pracy w innej miejscowości (art. 26 ust. 2),

- rozkładu czasu pracy w tygodniu oraz jego wymiaru w poszczególnych dniach tygodnia (art. 30 ust. 1),

- szczegółowych zasad nadawania odznaki honorowej "Zasłużony Pracownik Państwowy", trybu przedstawiania wniosków o nadanie odznaki, wzoru odznaki oraz trybu jej wręczenia i sposobu noszenia (art. 31 ust. 4),

- zasad, składu i trybu powoływania komisji dyscyplinarnych, trybu powoływania rzeczników dyscyplinarnych oraz zasad i trybu postępowania przed komisjami dyscyplinarnymi (art. 36 ust. 7),

- zasad wynagradzania oraz innych świadczeń, w tym odpraw z tytułu rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy, przysługujących z tytułu zatrudnienia (doradców lub pełniących funkcje doradców osób zajmujących stanowiska państwowe inne niż wymienione w ust. 1 (art. 47 ust. 3).

Analizując cytowane upoważnienia, wypada skonstatować, iż forma zarządzenia nie spełnia w tych przypadkach warunków określonych w art. 93 Konstytucji.

Po pierwsze, trudno uzasadnić, że konkretnie oznaczeni adresaci aktów tego rodzaju pozostają wobec Marszałka Sejmu w stosunku podległości organizacyjnej (z wyłączeniem Kancelarii Sejmu).

Nie ulega nadto wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich czy Najwyższa Izba Kontroli nie są jednostkami organizacyjnymi lecz samodzielnymi organami państwowymi.

Po drugie zaś, jeśli materia upoważnień ma być unormowana przez organ zewnętrzny, to właściwym aktem normatywnym winno być wyłącznie rozporządzenie.

Ustawa o pracownikach urzędów państwowych właśnie rozporządzenie uznaje za jedyną formę prawną konkretyzowania przez Radę Ministrów materii ustawowej w aktach wykonawczych.

Przedmiotowo analogiczny zakres przekazany do uregulowania przez Marszałka Sejmu w drodze zarządzenia potwierdza (istniejącą przed wejściem w życie Konstytucji) dychotomię konstrukcyjną zarządzeń.

Polegała ona na traktowaniu tych aktów - w zależności od stanu prawnego - jako powszechnie obowiązujących (wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego) lub samoistnych (wydanych na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej).

Obowiązywanie ustawy zasadniczej jednoznacznie klasyfikuje zarządzenia do kategorii aktów prawa wewnątrznie obowiązującego (art. 93). Dla kompetencji prawotwórczych Marszałka Sejmu rozstrzygnięcie powyższe oznacza, że nie może on stanowić zarządzeń, których adresaci usytuowani są poza jednostkami organizacyjnymi podległymi Marszałkowi.

Stąd też, zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2) wyklucza stanowienie (a także zmianę) przez Marszałka Sejmu tych zarządzeń, które przez swą treść miałyby charakter powszechnie obowiązujący, a zatem naruszałyby art. 93 ustawy zasadniczej.

b) Poszukując uprawnień Marszałka Sejmu do wydawania zarządzeń na podstawie upoważnień zawartych w szeroko rozumianym prawie parlamentarnym, trzeba odnieść się przede wszystkim do postanowień Regulaminu Sejmu.

ba) Art. 11 ust. 1 pkt 8 tej uchwały stanowi, że "Marszałek Sejmu sprawuje pieczę nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu oraz wydaje stosowne zarządzenia porządkowe". Takie zarządzenia mają charakter prawa wewnątrznie obowiązującego, mimo że podstawą prawną ich podjęcia nie jest ustawa lecz uchwała - Regulamin Sejmu (zasada autonomii izby).

Regulamin wielokrotnie (np. art. 4 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 102 ust. 7) używa wyrażenia "Marszałek Sejmu zarządza", które oznacza jednak konkretną czynność, a nie formę aktu prawnego.

bb) Kolejnym aktem z zakresu prawa parlamentarnego jest ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

W żadnym z zawartych w ustawie upoważnień Marszałek Sejmu nie został określony jako organ legitymowany do podjęcia stosownego aktu wykonawczego (podustawowego).

a) Obowiązek realizowania ustawy nałożono na Prezydium Sejmu, które w formie uchwały (wspólnie z Prezydium Senatu) rozstrzyga np. :

- o zasadach wypłacania pracownikom biur klubów i kół nagród za wieloletnią pracę oraz odpraw w związku z zakończeniem kadencji Sejmu (art. 18 ust. 5);

- o wysokości i zasadach otrzymywania zryczałtowanych środków na pokrycie kosztów związanych z działalnością klubów i kół oraz ich biur (art. 18 ust. 5);

- o warunkach organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur (art. 18 ust. 6);

- o warunkach techniczno-organizacyjnych funkcjonowania zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych (art. 18 ust. 7);

- o zasadach i trybie wypłacania pracownikom biur (poselskich) nagród za wieloletnią pracę oraz odpraw w związku z zakończeniem kadencji Sejmu (art. 23 ust. 6);

- o zasadach korzystania ze świadczeń finansowych z funduszu świadczeń socjalnych przez byłych posłów a także członków ich rodzin (art. 41);

- o szczegółowych zasadach i trybie wypłaty diet parlamentarnych oraz należnościach posłów delegowanych przez Sejm poza granice kraju (art. 42 ust. 5).

b) Bez udziału Prezydium Senatu Prezydium Sejmu określa w uchwałach np.:

- zasady i wysokość ryczałtu na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biura poselskiego (art. 23 ust. 5);

- szczegółowe zasady wypłacania uposażenia posłom, w tym obejmującym mandat w trakcie trwania kadencji oraz tym, którzy nie złożyli ślubowania na pierwszym posiedzeniu Sejmu (art. 25 ust. 6);

- szczegółowe zasady realizacji uprawnień (otrzymywanie druków urzędowych i druków sejmowych oraz kopert z papierem listowym do prowadzenia korespondencji bez uiszczania opłat pocztowych - art. 44 ust. 3).

c) Ustawa przewiduje również - dla jej wykonania - wydawanie zarządzeń przez:

- Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, w uzgodnieniu z właściwymi ministrami i po porozumieniu z Prezydium Sejmu, w sprawie zasad i trybu postępowania przy ustalaniu świadczeń z ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia

emerytalnego oraz świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, a także uprawnień pracowniczych (art. 28 ust. 4);

- właściwych ministrów, za zgodą Prezydium Sejmu, w sprawie korzystania z prawa bezpłatnego przejazdu środkami publicznego transportu zbiorowego oraz przelotów w krajowym przewozie lotniczym, a także do bezpłatnych przejazdów środkami komunikacji miejskiej (art. 43 ust. 2).

Sygnalizowana wyżej zmiana (umocnienie) pozycji ustrojowej Marszałka Sejmu względem Prezydium Sejmu oznacza obligatoryjność dokonania zmiany upoważnień, o których mowa w pkt bb/ c/ (z Prezydium Sejmu na Marszałka Sejmu).

Poddaje też w wątpliwość zasadność upoważnienia w ustawie Prezydium Sejmu do realizowania w drodze uchwały określonych zadań i uprawnień (pkt bb/ a/ i b/). Nie wydaje się bowiem słuszne, aby ustawa jednoznacznie przesądziła o istnieniu Prezydium Sejmu (przez fakt przyznania kompetencji), skoro w zgodzie z zasadą autonomii izb, to Regulamin Sejmu rozstrzyga o utworzeniu (bycie prawnym) oraz kompetencjach wewnętrznych organów Sejmu.

Co więcej, upoważnienia do podjęcia uchwał (np. art. 41 czy art. 23 ust. 6) wkraczają w materię, która z całą pewnością nie mieści się w konstytucyjnie określonej sferze prawa wewnętrznego.

W konkluzji trzeba stwierdzić, że w obszarze prawa parlamentarnego (wyjątek: Regulamin Sejmu - zarządzenia porządkowe) nie znajdujemy unormowań stanowiących podstawę prawną do wydawania przez Marszałka Sejmu zarządzeń, charakteryzowanych przez art. 93 Konstytucji jako akty prawa wewnętrznego.

Być może dostosowanie przepisów Regulaminu Sejmu i ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora do rozwiązań przyjętych w Konstytucji przyniesie zmianę zarówno podmiotu, jak i zakresu regulacji w stanowionych przezeń aktach prawnych, tak by ich treść odpowiadała cechom, które ustrojodawca immanentnie wiąże ze sferą prawa wewnętrznego.

3. Kończąc, warto jeszcze wspomnieć, iż zgodnie z art. 127 ust. 1 Regulaminu Sejmu: "Szef Kancelarii Sejmu jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników Kancelarii Sejmu i ponosi odpowiedzialność za ich działania". Przepis ten oznacza - moim zdaniem - prawo Szefa Kancelarii Sejmu do stanowienia zarządzeń, których adresatem będą jednostki organizacyjne podporządkowane Szefowi.

*20 października 1997 r.*





## **JAKIE AKTY NORMATYWNE MOŻE W ŚWIETLE NOWEJ KONSTYTUCJI WYDAWAĆ PREZES NBP I INNE ORGANY BANKU CENTRALNEGO?**

*WOJCIECH ODROWAŻ-SYPNIEWSKI*

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. dokonuje zasadniczej reformy systemu źródeł prawa ustanawiając podział aktów prawa na akty prawa powszechnie obowiązującego i akty prawa wewnętrznego. Zgodnie z art. 87 ust. 1 "źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia". Ustęp 2 tegoż artykułu przyznaje ponadto aktom prawa miejscowego walor "powszechnego obowiązywania" na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Oba te przepisy ustanawiają zamknięty katalog aktów prawnych "powszechnie obowiązujących" (trzeba w tym miejscu zwrócić uwagę, iż "katalog" zawarty w art. 87 nie obejmuje ani regulaminów izb, ani przewidzianych w art. 59 ust. 2 "układów zbiorowych pracy i innych porozumień", nie obejmuje wreszcie rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów w czasie stanu wojennego, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie (art. 234); analiza statusu tych aktów prawnych i ich relacja do katalogu zawartego w art. 87 przekraczałyby ramy niniejszej opinii).

Zgodnie z Konstytucją (art. 92 ust. 1) rozporządzenia mogą być wydawane jedynie przez organy wskazane w Konstytucji [Prezydent RP (art. 142 ust. 2), Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2), Prezes Rady Ministrów (art. 148 pkt 3), minister kierujący działem administracji rządowej (art. 149 ust. 2), przewodniczący komitetu powołany w skład Rady Ministrów (art. 149 ust. 3) oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2)], na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie do wydania rozporządzenia nie może być przez uprawniony organ przekazane (subdelegowane) innemu organowi (art. 92 ust. 2).

Rozporządzenia są jedyną formą aktów prawnych przewidzianych przez Konstytucję o charakterze wykonawczym, które mają charakter źródła prawa powszechnie obowiązującego.

Drugą kategorią aktów normatywnych są akty prawa wewnętrznego (art. 93). Akty prawa wewnętrznego zawierać mogą jedynie normy wewnętrzne, obowiązujące organ wydający te akty. Od dawna doktryna prawa konstytu-

cyjnego i judykatura przyjmuje, iż przepisy takie nie mogą na obywateli nakładać obowiązków, jak również nie mogą być podstawą podejmowanych w ich sprawach decyzji. Art. 93 ust. 1 określa uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów jako "wewnętrzne i obowiązujące tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty". Ponadto art. 142 ust. 1 przyznaje Prezydentowi prawo wydawania zarządzeń na zasadach art. 93. Ust. 2 art. 93 stwierdza, iż "Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów." Wydaje się, że nie można przyjąć, iż krąg organów uprawnionych do wydawania aktów prawa wewnętrznego jest kręgiem zamkniętym. Przeciwno tej tezie bowiem przemawiają następujące argumenty:

1) stylizacja językowa - literalne brzmienie art. 93 ust. 1 pozwala jedynie na konstatację, iż określonym aktom pewnych organów przypisana została cecha "wewnętrzności" (wniosek taki nasuwać musi również porównanie sformułowań art. 87 ust. 1 i 2 z art. 93 ust. 1. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z wyliczeniem elementów zbioru, które noszą określoną cechę. Wyliczenie to może być zatem traktowane jako wyczerpujące. W przypadku drugim określonym elementom przypisana została pewna cecha. Brak jest podstaw, aby uznać, iż są to wszystkie elementy zbioru elementów "noszących daną cechę"),

2) w art. 93 ust. 3 ustawodawca konstytucyjny stwierdza, posługując się liczbą mnogą, iż "uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem". Brak wskazania o jakie (jakich organów?) "uchwały" i "zarządzenia" chodzi, może prowadzić do wniosku, iż obu tych kategorii nie wyczerpują akty organów wymienionych w art. 93 ust. 1,

3) w art. 188 pkt 3 Konstytucja stanowi, iż Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach "zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami". Sformułowanie takie może być przesłanką wniosku, iż krąg organów centralnych uprawnionych do wydawania "przepisów prawa" nie ogranicza się jedynie do organów uprawnionych do wydawania rozporządzeń i tych, o których mówi art. 93 ust. 1,

4) wreszcie wymieniane przez Konstytucję regulaminy izb, i regulamin Zgromadzenia Narodowego (art. 112 i art. 114 ust. 2) w przeważającej mierze mają charakter aktów wewnętrznych.

Uznać zatem należy, iż Konstytucja w zakresie aktów prawa wewnętrznego nie ustanawia systemu zamkniętego. Przepisy wewnętrzne mogą być zatem wydawane - obok organów wymienionych w art. 93 ust. 1 - również przez inne organy państwowe takie jak Prezes NIK, Prezes NBP, ale również Prezydium Sejmu, czy nawet Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu (regulaminy wewnętrzne). Niemniej uznać również należy, iż charakterystyka aktów prawa wewnętrznego zawarta w ust. 1 i ust. 2 art. 93 stanowi niejako definicję "aktów wewnętrznych", która dotyczyć musi wszystkich przepisów wewnętrznych bez względu na formę prawną, w której zostały ustanowione (niezależnie od faktu, iż art. 93 ust. 2 "literalnie" odnosi się jedynie do zarządzeń, i nie wspomina nawet o uchwałach, o których mówi ust. 1 i 3 tegoż artykułu).

2. Przedstawione wyżej rozważania prowadzić muszą do wniosku, iż w świetle nowej Konstytucji Prezes NBP jak również inne organy NBP (Rada Polityki Pieniężnej, Zarząd NBP) nie mogą wydawać aktów prawa powszechnie obowiązującego. Organy te nie zostały przez Konstytucję wskazane jako uprawnione do wydawania rozporządzeń, a zatem upoważnienie ustawowe do wydawania rozporządzeń uznane być musi za sprzeczne z Konstytucją, podobnie jak upoważnienie do wydawania jakichkolwiek aktów powszechnie obowiązujących, niezależnie od ich formy prawnej. Jednocześnie za bezsporną należy uznać możliwość zawarcia w ustawie upoważnień dla tych organów do wydania aktów wewnętrznych (tak w formie uchwał, jak i zarządzeń), które jednakże miałyby obowiązujący charakter jedynie względem jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu dany akt.

Projekt ustawy o Narodowym Banku Polskim (Druk Sejmowy nr 1537 - wersja z dn. 6 czerwca 1997 r.) zawiera bardzo liczne przepisy upoważniające poszczególne organy NBP do wydania aktów (zarządzeń, uchwał), które mają posiadać walor "powszechnego obowiązywania". Taki charakter wydają się mieć upoważnienia zawarte w:

- Zarząd NBP - art. 14 ust. 4 pkt 2 i 3, art. 27 ust. 1 i 2, art. 28 ust. 2, art. 29 ust. 3, art. 34, art. 38 ust. 2 i art. 49 ust. 2,

- Prezes NBP - art. 39

- Rada NBP - art. 41.

(Podkreślić jednak należy, iż wyliczenie to może być niepełne. Ocena, czy inne upoważnienia do wydania aktów wykonawczych zawarte w projekcie mają charakter upoważnień do wydania aktów powszechnie obowiązujących wymaga szczegółowej oceny osoby bardziej niż autor kompetentnej w zakre-

sie Prawa bankowego). Kryterium dystynkcji stanowić musi w tym przypadku pytanie: czy dany akt wykonawczy będzie nakładał prawa i obowiązki bądź będzie stanowił podstawę do decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów, czy też będzie miał charakter wewnętrzny i będzie obowiązywał tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu dany akt?

W ocenie autora niniejszej opinii wszystkie te przepisy, które zawierają upoważnienia prowadzące do ustanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego są sprzeczne z analizowanym wyżej art. 87 ust. 1 nowej Konstytucji.

Konsekwencją takiej oceny jest pogląd o konieczności radykalnych zmian kształtu projektu. Wydaje się, iż zmiany te mogą iść w dwóch kierunkach. W niektórych przypadkach być może możliwe będzie zastąpienie upoważnienia do wydania aktu wykonawczego (o charakterze powszechnie obowiązującym) regulacją zawartą wprost w ustawie. W innych konieczna jest zmiana podmiotu uprawnionego do wydania aktu wykonawczego na jeden z organów, którym Konstytucja przyznaje prawo wydawania rozporządzeń. Możliwe wydaje się zastosowanie w tych przypadkach konstrukcji, iż "uprawniony organ (Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów bądź minister kierujący działem administracji) wydaje rozporządzenie w porozumieniu z właściwym organem NBP".

Art. 92 ust. 1 Konstytucji kryje w sobie zasadę, że uprawniony do wydania rozporządzenia organ czerpie swoje upoważnienie wprost z ustawy. W tym kontekście wątpliwa wydaje się konstrukcja, która warunkowałaby możliwość realizacji upoważnienia do wydania aktu wykonawczego - wnioskiem właściwego organu NBP ("uprawniony organ wydaje rozporządzenie na wniosek *właściwego organu NBP*").

12 czerwca 1997 r.

## W SPRAWIE SKŁADANIA OŚWIADCZEŃ MAJĄTKOWYCH PRZEZ MARSZAŁKA I WICEMARSZAŁKÓW SEJMU

ANDRZEJ SZMYT

W końcu września 1997 r. bieżąca praktyka parlamentarna przyniosła potrzebę odpowiedzi na pytanie "czy osoby zajmująca kierownicze stanowiska państwowe w Sejmie (Marszałek Sejmu i wicemarszałkowie) zobowiązane są również, przed objęciem kierowniczego stanowiska państwowego i po jego opuszczeniu do złożenia oświadczeń o swoim stanie majątkowym, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne". Potrzeba ta powstała - jak to określono - "w związku z przewidywanym zakończeniem w dniu 19 października 1997 r. II kadencji i rozpoczęcia w dniu 20 października 1997 r. III kadencji Sejmu oraz wobec: 1) wejścia w życie z dniem 17 października 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., 2) utraty mocy z dniem 17 października 1997 r. przez ustawę konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (w szczególności art. 2 tej ustawy), 3) obowiązku składania przez posłów oświadczeń o stanie majątkowym na dwa miesiące przed datą wyborów do Sejmu oraz w terminie 30 dni od dnia objęcia mandatu - wynikającego z art. 35 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora".

W kwestii powyższej punktem wyjścia analizy uczynić należy przepisy konstytucyjne. Przywołany wcześniej art. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (tzw. Małej Konstytucji) do czasu jej obowiązywania przewidywał, iż posłowie i senatorowie, osoby wchodzące w skład Rady Ministrów oraz inne osoby pełniące urzędy lub funkcje publiczne w państwie określone w ustawie konstytucyjnej, nie mogą prowadzić działalności nie dającej się pogodzić ze sprawowaniem mandatu, urzędu lub funkcji "w zakresie i pod rygorami określonymi w ustawie" (ust. 1). Jednocześnie przepis ust. 2 przesądzał, że wspomniane osoby "na początku i na końcu kadencji lub przed objęciem stanowiska i po jego opuszczeniu składają oświadczenie o swoim stanie majątkowym". Kwestię wspomnianego oświadczenia majątkowego przepis regulował więc *expressis verbis*, jednocześnie nakładając na ustawodawcę obowiązek wydania tzw. ustawy antykorupcyjnej. Dodajmy, iż

regulacje konstytucyjne odnosiły się do Marszałka i wicemarszałków zwłaszcza w art. 10 tzw. Małej Konstytucji, a samego Marszałka także w innych przepisach tejże ustawy (np. art. 4, 15-18, 25 i 27).

W nawiązaniu do przepisów konstytucyjnych Sejm uchwalił przywołaną wcześniej ustawę z 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, gdzie w art. 6 ust. 1 przesądził o obowiązku m.in. posłów do "złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym". Jednocześnie w art. 6 ust. 4 przesądzono, iż m. in. przepis ust. 1 "stosuje się odpowiednio do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe", przy czym pojęciem takich osób ustawa posługuje się (art. 1 ust. 1) "w rozumieniu przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe". We wskazanym odesłaniu chodzi o obowiązującą wciąż, wielokrotnie nowelizowaną, ustawę z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Ustawa ta wymienia m.in. Marszałka Sejmu i wicemarszałków (art. 2 pkt. 1). Przepisy te pozwalały na konkluzję, że odpowiednie stosowanie ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. w zakresie obowiązku składania oświadczeń majątkowych dotyczyło także Marszałka i wicemarszałków Sejmu.

Analizowane przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. znowelizowane zostały na mocy art. 52 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora; ustawa z 1996 r. dokonała korekt m.in. w art. 3-4 i 6, co korespondowało z zawarciem odpowiednich przepisów - dotyczących generalnie posłów i senatorów - bezpośrednio w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Jednocześnie jednak z nowego brzmienia art. 6 ust. 1 wynikało nadal, że "osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe są obowiązane do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym (...)", przy czym bez zmian pozostawione zostało rozumienie ustawowe takich osób w nawiązaniu do przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Wskazywałyoby to na obowiązek Marszałka i wicemarszałków Sejmu składania wspomnianych oświadczeń w trybie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r.

Wspomniana ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora postanowiła jednak generalnie w art. 35 ust. 1, iż "posłowie i senatorowie są obowiązani złożyć oświadczenie o swoim stanie majątkowym (...)", przy czym oświadczenie, o którym mowa zgodnie z ust. 3, "składa się Marszałkowi Sejmu (...) w terminie trzydziestu dni od dnia objęcia mandatu. Kolejne oświadczenie posłowie i senatorowie składają co roku do dnia 31 marca oraz na dwa miesiące przed datą wyborów do Sejmu i Senatu (...)". Podkre-

ślić tu należy, iż przytoczony przepis czyni chronologicznymi wyznacznikami objęcie mandatu, upływ kolejnych lat i kolejne wybory parlamentarne, odpowiednio je konkretyzując. Przepisy te *explicite* nie dotyczą osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i składania przez nie oświadczeń przed objęciem stanowiska i po jego opuszczeniu, które to cezury czasowe nawet w przypadku stanowisk Marszałka i wicemarszałków Sejmu nie muszą się pokrywać z objęciem mandatu i innymi terminami z cyt. art. 35 ust. 3 ustawy z 9 maja 1996 r.

Jednocześnie jednak art. 32 tejże ustawy stwierdza, że do posła i senatora zajmującego jednocześnie kierownicze stanowisko państwowe nie stosuje się przepisów art. 25-27, art. 28 ust. 1 i art. 29-31 (ust. 1), przy czym przez kierownicze stanowisko państwowe rozumie się stanowisko wymienione w art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (ust. 2). Z przepisów tych wynikałoby więc, iż do osób tych stosuje się przepis art. 35 ustawy, jako że nie został on wyłączony na mocy art. 32 ustawy. Konkluzja taka pozostaje jednak w sprzeczności z konkluzją, jaka wynika z analizy art. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r., a mianowicie, że Marszałek i wicemarszałkowie Sejmu składają stosowne oświadczenie na mocy art. 6 ustawy. Ukazanej rozbieżności nie można usunąć na zasadzie "*lex posterior ...*", ponieważ obie regulacje (nowe brzmienie art. 6 ustawy z 1992 r. i art. 35 ustawy z 1996 r.) wprowadzone zostały na mocy tej samej ustawy z 9 maja 1996 r. Jednocześnie należy zauważyć, iż przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. w obecnym jej brzmieniu same nie precyzują terminów, w jakich osoby sprawujące kierownicze stanowiska państwowe miały składać oświadczenia majątkowe, natomiast analiza stosunku każdej z obu ustaw (tej z 1992 r. i tej z 1996 r.) do art. 2 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r. jest dziś - tj. w momencie obowiązywania już Konstytucji RP z 1997 r. bezprzedmiotowa. Odnosząc się do zakresu przedmiotowego art. 2 ust. 2 Małej Konstytucji - nie ma dziś przesłanek dla analiz uwzględniających hierarchie norm, jako że nowa Konstytucja nie zawiera przepisu nakazującego składanie wspomnianego oświadczenia, a roli tej nie pełnią także znacznie ogólniejsze przepisy art. 106 i zwłaszcza art. 107 nowej Konstytucji.

Nie przekreśla to jednak ustawodawstwa zwykłego w zakresie składania oświadczeń.

Jak się wydaje, relacje między art. 6 ustawy z 1992 r. i art. 35 (w zw. z art. 32) ustawy z 1996 należy, jak się wydaje rozstrzygnąć na bazie zasady "*lex specialis*" o ile ustawa z 1992 r. mówi o wszystkich osobach zajmujących

kierownicze stanowiska państwowe, ustawa z 1996 r. "wyodrębnia" wśród nich te, które jednocześnie są posłami (art. 32), a więc Marszałka i wicemarszałków, nakazując - poprzez ominięcie w wykazie wyłączeń w art. 32 - stosowanie do nich reguły z art. 35 ustawy. Oznaczałoby to, że w odniesieniu do Marszałka i wicemarszałków Sejmu ustawodawca uznał, że wystarczająca "przejrzystość antykorupcyjna" zapewnia przepis art. 35 ustawy z 1996 r.

*20 października 1997 r.*



## **CZY W POLSKIM PRAWIE ZASADNA BYŁABY INICJATYWA USTAWODAWCZA POLEGAJĄCA NA WPROWADZENIU ZASADY KARANIA POSŁA ZA ZMIANĘ PRZYNALEŻNOŚCI DO KLUBU UTRATĄ MANDATU POSELSKIEGO**

*JANUSZ MORDWIŁKO*

Odpowiedź na postawione pytanie udzielona zostanie na podstawie analizy przepisów konstytucyjnych; Małej Konstytucji i Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r., a zwłaszcza tej ostatniej, przy czym obydwie ustawy zasadnicze w istocie nie różnią się w zakresie omawianej regulacji.

W Małej Konstytucji w art. 6 postanawia się, iż "Poseł jest reprezentantem narodu, nie jest związany z instrukcjami wyborców i nie może być odwołany". Instytucję mandatu poselskiego wspiera też art. 101 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych traktujący o obowiązku zdawania przez przedstawicieli sprawy "ze swojej pracy i z działalności organu dla którego zostali wybrani". Ten "stary" przepis konstytucyjny komplikuje nieco istotę mandatu wyrażoną w Małej Konstytucji, ale będąc reliktem mandatu uformowanego przez Konstytucję PRL z 1952 r. nie został wprowadzony do nowej Konstytucji.

Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. co do istoty mandatu stanowi analogicznie jak Mała Konstytucja. W art. 104 ust. 1 stwierdza się, iż "Posłowie są przedstawicielami Narodu. Nie wiążą ich instrukcje wyborców". Pominięto zawarty w Małej Konstytucji zwrot o niemożliwości odwołania posła, ale dekonstytucjonalizacja instytucji nieodwoływalności nie wyzwała jakiś prawnych konsekwencji, dlatego, że cecha odwoływalności lub nieodwoływalności jest tylko elementem dookreślającym istotę mandatu przedstawicielskiego natomiast nie stanowi (nie rozstrzyga) o jego istocie. Zawarcie w Małej Konstytucji zwrotu nieodwoływalności było raczej zmanifestowaniem przez ustrojodawcę, stanowiącego Małą Konstytucję, woli wyraźnego określenia mandatu wolnego i przeciwstawienia go mandatowi imperatywnemu funkcjonującemu na gruncie Konstytucji z 1952 r.

Dosyć za to ważnym elementem wzbogacającym interpretację treści mandatu poselskiego jest postanowienie zawarte w art. 107 nowej Konstytucji. W myśl tego przepisu poseł nie może prowadzić działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku. Za naruszenie tego zakazu poseł uchwałą Sejmu

może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, który może orzec o pozbawieniu mandatu.

Przytoczone powyżej przepisy konstytucyjne pozwalają na podjęcie i scharakteryzowanie kilku zagadnień wiążących się z zawartym w pytaniu zlecenia problemem.

W teorii reprezentacji funkcjonują dwie zasadnicze koncepcje mandatu parlamentarnego. Mandat imperatywny opiera się na traktowaniu deputowanego jako reprezentanta (przedstawiciela) tych którzy go wybrali. Tym samym pojawia się prawny węzeł bezpośredniej zależności pomiędzy przedstawicielem a jego wyborcami; przedstawiciel jest związany wolą swoich wyborców (co może znajdować wyraz w instytucji tzw. instrukcji i nakazów) oraz ponosi przed nimi prawną odpowiedzialność za swe działania (co może przybierać postać odwołania przedstawiciela przez wyborców). Koncepcję mandatu imperatywnego (związanego) za socjalistyczną doktrynę przyjęły konstytucje europejskich krajów socjalistycznych, w tym Konstytucja polska z 1952 r. Nie rozwijając szerzej istoty mandatu imperatywnego stwierdzmy, iż nawet w tej konstrukcji mandatu odrzucono stanowisko, które chciało traktować mandat jako zobowiązanie się przedstawiciela do reprezentowania interesów określonej grupy wyborców bez względu na zgodność tych interesów z interesem ogólnonarodowym. Dlatego dodajmy - w systemach ustrojowych, które opierały status deputowanego o konstrukcję mandatu imperatywnego nie przewidywano i nie ustanowiono żadnej możliwości pozbawienia mandatu z powodu niezgodności pomiędzy przedstawicielem a partią polityczną, której był on członkiem.

Wraz z ukształtowaniem się nowożytnych systemów demokratycznych myśl ustrojowa ukształtowała koncepcję mandatu wolnego.

Mandat wolny (współcześnie przyjęty przez zdecydowaną większość konstytucji europejskich państw demokratycznych) ukształtował się jako pochodna koncepcji zwierzchnictwa narodu. Opiera się na założeniu, iż deputowany reprezentuje cały zbiorowy podmiot suwerenności (korpus wyborczy, naród) nie jest więc jedynie przedstawicielem tych, którzy go wybrali. Nie istnieje tym samym prawna zależność deputowanego od swoich wyborców, niedopuszczalne są instrukcje czy nakazy wyborców, nie ma możliwości odwołania posła przez wyborców. Przeciwnie status deputowanego uformowany jest w sposób zapewniający mu maksymalną niezależność i swobodę działania, od deputowanego oczekuje się reprezentowania dobra powszechnego czy woli suwerena, nierzadko odległych od aktualnych życzeń wyborców.

Współczesne realia nie doprowadziły do odejścia od tego klasycznego modelu ale stworzyły konieczność rozpatrywania jego pozycji w dwóch niejako odrębnych płaszczyznach; stosunku deputowanego do wyborców i stosunku deputowanego do partii politycznych.

Artykuł 104 ust. 1 Konstytucji wyraża klasyczne ujęcie mandatu wolnego, formułując najpierw jego istotę (posłowie są przedstawicielami Narodu), a następnie ustanawiając zakaz wprowadzenia elementu mandatu imperatywnego ("nie wiążą ich instrukcje wyborców", ale Mała Konstytucja dodaje "i nie może być odwołany").

Z art. 104 ust. 1 Konstytucji wynikają dwie podstawowe cechy mandatu przedstawiciela: 1) uniwersalność (przedstawiciel reprezentuje cały zbiorowy podmiot suwerenności, a nie poszczególne grupy wyborców bądź ich organizacje) 2) niezależność (ani wyborcy, ani ich organizacje nie mają prawnej możliwości narzucenia przedstawicielowi sposobu działania).

Uniwersalny charakter mandatu polega na istnieniu bezpośredniego powiązania każdego posła z narodem jako zbiorowym podmiotem suwerenności. Powiązanie to ma charakter jednolity odnosząc się w jednakowym stopniu do wszystkich członków parlamentu niezależnie od charakteru systemu wyborczego czy sposobu wyboru (rodzaju listy).

Zasada niezależności oznacza niedopuszczalność ustanawiania jakichkolwiek prawnych form podporządkowania kierunków lub skuteczności działań deputowanego innym podmiotom. Z mocy wyraźnego stwierdzenia art. 104 ust. 1 Konstytucji oznacza to przede wszystkim zakaz związania posła instrukcjami wyborców.

Trzecim elementem mandatu wolnego jest zasada nieodwoływalności (niezależnie od tego czy jest ona wyartykułowana czy nie - wynika bowiem z istoty mandatu wolnego) w swojej podstawowej treści oznacza niedopuszczalność odwołania deputowanego przez jego wyborców; ani wyborcy ani ich organizacje nie mogą doprowadzić do przedterminowego wygaśnięcia mandatu przedstawiciela.

Niewyartykułowanie pozbawienia mandatu przez nową Konstytucję absolutnie nie oznacza przyzwolenia na ustanowienie pozbawienia mandatu przez ustrojodawcę. Nieodwoływalność wypływa z samej istoty mandatu wolnego i jej ustanowienie w Konstytucji (instytucja ta jest dostatecznie zdefiniowana przez doktrynę i praktykę) nie jest konieczne. Ustanowienie odwoływalności deputowanego w ustawie byłoby sprzeczne z Konstytucją (art. 104 ust. 1), dlatego, że taka ustawowa odwoływalność wyrażałaby instytucję mandatu wolnego z jej rzeczywistej treści. Ustrojodawca nie musiał koniecznie arty-

kułować nieodwoływalności, bowiem przywołał pojęcie zastane, mające jednoznaczne konotacje treściowe.

Dekonstytucjonalizacja "nieodwoływalności" jako elementu (ale jednego z kilku) mandatu wolnego nie oznacza jakiegś dopuszczalności odwoływalności w formie ustawy. Ustrojodawca dopuścił bowiem instytucję pozbawienia mandatu w szczególnym przypadku - wskazanym powyżej artykule 107 Konstytucji. A więc przyjmując nieodwoływalność i niepozbywalność mandatu przedstawicielskiego ustanowił wyjątek (art. 107 Konstytucji), dla tego wyjątku stworzył jednak podstawę konstytucyjną. Artykuł 107 jest swoistym wyjątkiem, gdy chodzi o możliwość odwołania czy pozbawienia mandatu (będącego szczególną formą przedterminowego zakończenia trwania mandatu), i nie może podlegać interpretacji rozszerzającej. Ustrojodawca konstytucyjny zastał mandat wolny (art. 14 Małej Konstytucji), którego cechą była wyraźnie zapisana nieodwoływalność, jeśliżby zatem chciał odstąpić od tego elementu, na rzecz odwoływalności, musiałyby dać temu wyraźny wyraz w tekście Konstytucji, a tego nie uczynił.

W płaszczyźnie stosunków pomiędzy deputowanym a partią polityczną stwierdzmy, iż Konstytucja przyznaje partiom politycznym status szczególny. W Małej Konstytucji rolę partii określa art. 4 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych, w nowej Konstytucji art. 11.

Gdy chodzi o funkcjonowanie parlamentu, to zakresy treściowe (art. 4 Utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych i art. 6 Małej Konstytucji) art. 11 i 13 Konstytucji oraz art. 104 ust. 1 Konstytucji nakładają się na siebie. Ponieważ jednak art. 11 Konstytucji odnosi się do znacznie szerszego wycinka systemu politycznego, możliwe jest traktowanie art. 104 ust. 1 Konstytucji jako regulacji szczególnej, uzupełniającej lub nawet modyfikującej ogólne postanowienia konstytucyjne o partiach politycznych. W sytuacji "konfliktu" między tymi przepisami pierwszeństwo należy do art. 104 ust. 1 Konstytucji jako normy wyjątkowej, świadomie modyfikującej rolę partii wobec członków parlamentu.

Oddziaływanie partii politycznych na funkcjonowanie parlamentu jest - podobnie jak idea wolnego mandatu - uznane, wręcz założone przez Konstytucję. Interpretacja art. 104 ust. 1 Konstytucji nie może tego ignorować, może natomiast wskazywać granice, które ten przepis wyznacza wpływowi partii na działalność przedstawicieli, a w szczególności prawnym i politycznym formom w jakich wpływ ten jest realizowany.

Powstaje wręcz pytanie, jakie z tych form są konstytucyjne zakazane? Przede wszystkim trzeba wykluczyć takie formy oddziaływania, które prze-

kreślałyby samą istotę mandatu wolnego zastępując go partyjnym mandatem imperatywnym. Interpretacja Konstytucji zawsze bowiem musi chronić istotę poszczególnych, ustanowionych przez nią instytucji. Za sprzeczne z istotą mandatu wolnego należy uznać w szczególności przyznanie partiom politycznym możliwości przedterminowego pozbawienia mandatu swoich posłów. W praktyce oznaczałoby to wprowadzenie możliwości odwoływania deputowanego. Ustawodawca zwykle nie stwarza partiom możliwości pozbawienia mandatu swoich deputowanych i to zarówno w sposób pośredni, jak i bezpośredni (przez przyznanie partiom możliwości zadeklarowania, że mandat posła uległ wygaśnięciu). Tym samym niedopuszczalna jest też pojawiająca się w polskim parlamencie I kadencji praktyka dymisji *in blanco*, polegająca na uzależnieniu wysunięcia kandydata w wyborach od zdeponowania przez niego w kierownictwie partii nie datowanego oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu (dodajmy, że Prezydium Sejmu odmówiło przyjęcia takich zrzeczeń jako sprzecznych z art. 6 Małej Konstytucji).

Podobnie niedopuszczalne byłyby formy ustawowego uzależnienia deputowanych od partii, np. przez uzyskiwanie od kandydatów zobowiązania do zwrotu kosztów kampanii wyborczej w przypadku wystąpienia z klubu lub innego naruszenia dyscypliny.

Zasada wolnego mandatu nie wyłącza powiązań klubowych deputowanego, zakazuje natomiast nadawania skutków prawnych dyscyplinie partyjnej. Naruszałoby to zasadę niezależności wyraźnie sformułowaną w art. 104 ust. 1 Konstytucji. Dopóki dyscyplina klubowa nie nabiera wymiaru prawnego, a ogranicza się do działań politycznych, to daje się pogodzić z zasadą wolnego mandatu.

Zasada wolnego mandatu wyklucza wreszcie ustanowienie prawnego zakazu wystąpienia posła ze swojego klubu czy nawet zmiany barw klubowych. Wyrażony np. w literaturze pogląd dopuszczający ustanowienie prawnego zakazu tworzenia klubu przez partie, która nie występowała w wyborach nie jest do przyjęcia, bowiem powstawałby problem sytuacji prawnej posła niezależnego, nie przynależącego do żadnego klubu. Poseł taki stykając się i tak z wieloma pośrednimi ograniczeniami (wynikającymi z Regulaminu) nie może zostać pozbawiony w ogóle uprawnień parlamentarnych, bo to przekreśliłoby zasadę jednakowej sytuacji prawnej wszystkich deputowanych. Tak więc współczesny model parlamentu przyjęty przez Konstytucję oparty na istotnym filarze mandatu wolnego skłania do negatywnej oceny możliwości ustanowienia w ustawie instytucji utraty mandatu (pozbawienia mandatu) przez posła naruszającego pryncypia działalności partyjnej czy

klubowej. Wysokie wydaje się prawdopodobieństwo zakwestionowania takiego ustawowego rozwiązania w procesie kontroli zgodności prawa z Konstytucją.

*8 lipca 1997 r.*

## OPINIA NA TEMAT TRYBU SKŁADANIA DYMISJI PRZEZ RADĘ MINISTRÓW W TRYBIE ART. 162 KONSTYTUCJI

PAWEŁ SARNECKI

Obowiązujący poprzednio w tej materii art. 64 pkt. 1 Małej Konstytucji wyrażał normę nader jednoznaczną, stanowiąc o obowiązku Prezesa RM założenia Prezydentowi dymisji “w razie” ukonstytuowania się nowego Sejmu. Gdyby pierwsze posiedzenie nowego Sejmu miało miejsce przed 17 X 1997 r., tj. przed wejściem w życie nowej Konstytucji, należałoby naturalnie również ten tryb zastosować.

W odróżnieniu od tych postanowień konstytucyjnych nowe postanowienia, tj. art. 162 Konstytucji z 2 IV 1997 r.:

- a) nie stwierdzają *expressis verbis* komu Prezes RM ma złożyć dymisję,
- b) wyraźnie natomiast stwierdzają, że złożenie dymisji nastąpić ma “na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu”.

Co do pierwszej z powyższych dwu kwestii odpowiedzi dostarcza zarówno art. 162 ust.3, jak i jednoznaczne rozumienie tej instytucji w prawie konstytucyjnym, zarówno polskim jak i innych państw: tam, gdzie funkcjonuje jednoosobowa głowa państwa, jest ona na ogół adresatem formalnego aktu dymisji, składanej przez rząd (wyjątek: konstytucja Szwecji, gdzie te i podobne uprawnienia przeszły z rąk króla w ręce przewodniczącego parlamentu). A więc również na tle analizowanego przepisu konstytucyjnego akt taki winien być dostarczony Prezydentowi.

Co do kwestii drugiej zauważyć można co następuje: wyrażenia “na pierwszym posiedzeniu” nie da się rozumieć inaczej jak “w trakcie” lub “w ciągu” (trwania pierwszego posiedzenia) i oczywiście “w miejscu tego posiedzenia”. Posiedzenie zaś trwa od słów Marszałka “otwieram posiedzenie” do również jego słów “zamykam posiedzenie” i naturalnie trwa na sali posiedzeń. Prawo Marszałka do otwierania i zamykania posiedzeń wynika z jego konstytucyjnego i regulaminowego uprawnienia do “przewodzenia obradom Sejmu” (art. 110 ust. 2 Konstytucji, art. 11 ust. 1 pkt 4 Regulaminu). Pomędzy tymi dwoma momentami pierwszego posiedzenia nastąpić winno wymagane przez art. 162 ust. 1 złożenie dymisji przez Prezesa RM. Moim zdaniem winno to nastąpić po wybraniu Marszałka Sejmu, wicemarszałków i sekretarzy (art. 3-5 Regulaminu Sejmu), czyli w sytuacji gdy można już w pełni mówić o “ukonstytuowanym” Sejmie, jako pierwsza rozpatrywana sprawa przez taki Sejm.

Formą tego złożenia dymisji winno być odpowiednie oświadczenie, wygłoszone przez premiera z trybuny sejmowej. Jeżeli Prezydent RP przebywa na pierwszym posiedzeniu, winien nastąpić również akt fizycznego wręczenia mu odpowiedniego pisma przez premiera. Oczywiście żadna dyskusja posłów w tej kwestii nie może być dopuszczona, gdyż to nie Sejm jest organem, "przyjmującym" dymisję. Jeśli Prezydent RP jest nieobecny, Prezes RM winien, po złożeniu oświadczenia, opuścić salę posiedzeń i udać się do siedziby Prezydenta celem wręczenia mu formalnego aktu dymisji. Uważam, że również i w tej sytuacji "złożenie" dymisji już nastąpiło, i to - zgodnie z wymogami Konstytucji - "na posiedzeniu" Sejmu. Sądzę bowiem, że "złożenie" dymisji przez szefa rządu jest pojęciowo czymś znacznie szerszym niż "wręczenie", często fizyczne odpowiedniego aktu pisemnego Prezydentowi. "Złożenie" oznacza deklarację szefa rządu, że oto przestaje od tej chwili w tym charakterze funkcjonować. Adresatem, wobec którego deklaracja ta jest poczyniona są w istocie rzeczy wszyscy obywatele i wszystkie władze państwowe. Jest to niejako akt *erga omnes*. Prezydent, jako głowa państwa, również i w tej chwili tylko reprezentuje wszystkie te podmioty, i dlatego na jego ręce akt ten jest składany. Ale nie był to przecież "własny" rząd prezydenta - a rząd państwa, niezależnie naturalnie od tego w jakim trybie był powołany - i taki właśnie rząd składa dymisję. Rola Prezydenta jest niejako rolą pośrednika; prawda, że koniecznego, ale też nie więcej. "Złożenie dymisji" na posiedzeniu izby parlamentarnej o wiele bardziej przy tym podkreśla charakter i znaczenie tego aktu, niż "złożenie" jej w kameralnych warunkach prezydenckiego gabinetu. W tej pierwszej sytuacji bardziej wyraziście unaocznia się charakter tego aktu premiera - jest to złożenie swej dotychczasowej władzy w ręce Narodu. Naturalnie, premier nie mógłby wobec tego - udając się, jak powiedziano, do Prezydenta - zniweczyć skutki swego złożenia dymisji. Nawet gdyby faktycznie nie wręczył już Prezydentowi odpowiedniego aktu, należałoby w każdym razie traktować opisaną sytuację jako sytuację już "po złożeniu dymisji".

Natomiast w razie obecności Prezydenta winien on, po wysłuchaniu deklaracji o złożeniu dymisji i otrzymaniu aktu dymisji, zrealizować dyspozycję z art. 162 ust. 3, tj. powierzyć dotychczasowej Radzie Ministrów dalsze sprawowanie obowiązków. Formą tego aktu winno być również złożenie stosownego oświadczenia i wręczenie dotychczasowemu premierowi odpowiedniego dokumentu. Sugerować by raczej należało, aby te oświadczenia i działania Prezydenta nastąpiły z miejsca, gdzie znajduje się on podczas posiedzenia, a nie z trybuny sejmowej. Jeśli Prezydent będzie nieobecny -



wspomniane powierzenie dalszego sprawowania obowiązków następowałoby w trybie dotychczasowym.

29 września 1997 r.

## SKŁADNIE DYMISJI RADY MINISTRÓW W TRYBIE ART. 162 UST. 1 KONSTYTUCJI

ANDRZEJ SZMYT

Na gruncie różnych wariantów systemu parlamentarno-gabinetowego, którego istotną cechą jest posiadanie przez rząd zaufania parlamentu, występuje instytucja dymisji rządu. Najczęściej spotykanym wtedy uregulowaniem konstytucyjnym jest obowiązek złożenia przez rząd dymisji na skutek uchwalenia przez parlament rządowi wotum nieufności lub odmowy uchwalenia mu wotum zaufania, choć spotykane są też rozwiązania inne, poniekąd dodatkowe, takie jak np. dopuszczenie dymisji rządu z własnej jego inicjatywy (rezygnacja). Poniekąd klasycznym rozwiązaniem jest też spotykane w wielu krajach składanie przez rząd dymisji "w związku" z wyborami parlamentarnymi, a nawet - choć tu już wyjątkowo - z wyborami prezydenckimi. Dodać można, że w systemie parlamentarno-gabinetowym rząd podaje się - w związku z wyborami parlamentarnymi - do dymisji na podstawie zwyczaju funkcjonującego w praktyce nawet wtedy, gdy brak w tej mierze wyraźnych przepisów konstytucyjnych. W nawiązaniu do polskiej praktyki ustrojowej można zauważyć, iż zwyczaj taki istniał nawet w okresie obowiązywania Konstytucji PRL z 1952 r., w sytuacji, gdy rozwiązania ustrojowe oparte były na zasadzie jedności władzy z nadrzędnością Sejmu, nie zaś na zasadzie podziału władzy, a więc w sytuacji - zgodnej z logiką tzw. systemu komitetowego, nie zaś parlamentarno-gabinetowego takiej podległości, która umożliwiła w każdej chwili odwołanie rządu przez parlament.

Na gruncie Małej Konstytucji z 1992 r. stosowny przepis przewidywał, że "Prezes Rady Ministrów składa Prezydentowi dymisję rządu" m.in. "w razie ukonstytuowania się nowo wybranego Sejmu" (art. 64 pkt. 1), co w konsekwencji rodziło - po stronie Prezydenta - obowiązek przyjęcia dymisji z jednoczesnym powierzeniem rządowi, do czasu powołania nowej Rady Ministrów, sprawowania obowiązków (art. 65 ust. 1-2). Przytoczone przepisy *explicite* wskazywały, że adresatem dymisji był Prezydent, zaś właściwym momentem czasowym nie dzień wyborów (łatwy do jednoznacznego ustalenia), czy ogłoszenia ich wyników, czy wreszcie nawet stwierdzenia ich ważności, ale czas po "ukonstytuowaniu się" nowo wybranego Sejmu. Mała Konstytucja nie przesądzała sposobu rozumienia pojęcia "ukonstytuowania się" Sejmu, zostawiając takie ustalenia doktrynie i praktyce ustrojowej. W rezultacie związane to pojęcie z "pierwszym posiedzeniem" Sejmu, wyod-

rębnionym normatywnie w Regulaminie Sejmu, przyjmując iż złożenie przez posłów ślubowania oraz przeprowadzenie wyboru Marszałka i wicemarszałków Sejmu stanowi taki stopień ukonstituowania się Sejmu, który wystarcza do umożliwienia dymisji Rządu. Zgodnie z cyt. art. 64-65 Małej Konstytucji "dymisja winna być rozumiana jako wniosek Rady Ministrów o przyjęcie do wiadomości przez Prezydenta zakończenia misji danej Rady Ministrów, składany w wyniku zaistnienia przewidzianych prawnie przesłanek. Sens dymisji składanej "w razie ukonstituowania się nowo wybranego Sejmu" tkwił przede wszystkim w dążeniu do stworzenia warunków ułatwiających powołanie takiej nowej Rady Ministrów, która mogłaby uzyskać od nowo wybranego Sejmu wotum zaufania uchwalonego bezwzględną większością głosów.

Zgodnie z brzmieniem art. 162 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. "Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu". Zwraca tu uwagę strona redakcyjna przepisu, bowiem *explicite* nie wynika z jego brzmienia, kto jest adresatem składanej dymisji. *Primo facie* mogłoby chodzić tu o Sejm, jednak pod uwagę należy wziąć także inne przepisy konstytucyjne. Wprawdzie w żadnym z nich też nie jest powiedziane tak wyraźnie jak to było w Małej Konstytucji, iż Prezes Rady Ministrów dymisję "składa Prezydentowi", jednak z wielu przepisów wyraźnie wynika, że "przyjęcie dymisji" jest kompetencją Prezydenta (por. np. art. 144 ust. 3 pkt. 12 - w kontekście przyjmowania dymisji jako aktu wyłączonego spod kontrasygnaty, art. 162 ust. 3 - ze stwierdzeniem, że Prezydent przyjmując dymisję Rady Ministrów powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowego rządu; art. 162 ust. 4 - z wnioskiem płynącym dla analizowanej problematyki, że Prezydent nie może odmówić przyjęcia dymisji rządu, składanej na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu). W świetle przytoczonych przepisów poza sporem jest więc, iż prawnym adresatem składanej dymisji jest Prezydent. Żaden z przepisów konstytucyjnych nie wskazuje też jednak, by dymisja miała być "składana" na ręce innego organu, choćby i Sejmu, który następnie miałby "przekazywać" ją Prezydentowi. Byłaby to konstrukcja sztuczna i nie oparta na żadnych doświadczeniach. W świetle przytoczonych przepisów uprawniony wydaje się "wniosek, że Prezydent jest nie tylko organem "przyjmującym (akceptującym) dymisję, ale jest także organem, na ręce którego Prezes Rady Ministrów tę dymisję "składa".

Powyższe ustalenie wydaje się mieć charakter generalny w tym sensie, że dotyczy wszystkich wypadków składania dymisji, tj. nie tylko tych, o któ-

rych mowa w art. 162 ust. 1, ale także tych, o których mowa w art. 162 ust. 2 Konstytucji. Łączna analiza art. 162 ust. 1 i ust. 2 skłania do wniosków, że istotny sens przepisu zawartego w ust. 1 tegoż artykułu nie tkwi we wskazaniu forum ("pierwsze posiedzenie Sejmu"), na jakim ma zostać zrealizowany przez Prezesa Rady Ministrów obowiązek złożenia każdej dymisji, bo byłoby to założenie nielogiczne, jeśli wziąć pod uwagę treść ust. 2 tegoż artykułu Konstytucji. Zgodnie z art. 162 ust. 2 Konstytucji bowiem nie jest możliwe by wszystkie przewidziane w nim wypadki składania dymisji musiały mieć miejsce "na pierwszym posiedzeniu" nowo wybranego Sejmu. Także redakcja art. 162 ust. 2 rzutuje na interpretację przepisu wcześniejszego, zawartego w art. 1. Zgodnie z brzmieniem ust. 2, chodzi w nim o dymisje, składane "również w razie (...)" zaistnienia wypadków w nim wskazanych (tj. nieuchwalenia przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów, wyrażenia Radzie Ministrów wotum nieufności, rezygnacji Prezesa Rady Ministrów). Redakcyjny sposób nawiązania w ust. 2 do ust. 1 wskazuje, iż istotna treść tego przepisu (art. 162 ust. 1) Konstytucji zawiera się we wskazaniu pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu jako przesłanki aktualizującej obowiązek złożenia dymisji, nie zaś jako forum, na którym musi ten obowiązek zostać dopełniony. Jeżeli rozumowanie to uznać za słuszne, to w konsekwencji należałoby przyjąć, że konstytucyjne sformułowanie, iż dymisja Rady Ministrów składana jest przez jej Prezesa "na pierwszym posiedzeniu" nowo wybranego Sejmu, jest redakcyjną niezręcznością, zaciemniającą istotny sens przepisu z art. 162 ust. 1. W konsekwencji należałoby też przyjąć za możliwe, że Prezes Rady Ministrów składa dymisję nie "na" posiedzeniu Sejmu, lecz "po" i to bezpośrednio Prezydentowi. Z analizowanego punktu widzenia logiczniej sformułowany był przepis art. 64 Małej Konstytucji. Podkreślić jednak należy, że proponowana interpretacja art. 162 ust. 1 Konstytucji nie uwzględniała dosłownego jego brzmienia.

Przyjęcie za wiążące dosłownego brzmienia art. 162 ust. 1 Konstytucji wiązałoby się także z określonymi konsekwencjami. Oznaczałoby to zgodę na niekonsekwencję redakcyjną w ust. 2, zawartą w sformułowaniu o składaniu dymisji "również w razie (...)". Oznaczałoby to również pytanie o obecność Prezydenta na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu. Zgodnie bowiem z art. 109 ust. 2 (por. też art. 98 ust. 5) Konstytucji, do obowiązków Prezydenta należy "zwołanie" pierwszego posiedzenia Sejmu, co nie oznacza - na mocy tego przepisu Konstytucji - obowiązku obecności na nim. Także Regulamin Sejmu z 1992 r. (z późn.zm) w art. 1 wspomina o Marszałku-Seniorze "powoływanym" przez Prezydenta, do którego należy przeprowa-

dzenie określonych regulaminowo czynności na pierwszym posiedzeniu Sejmu, nie zawiera zaś przepisów - mimo nowelizacji z dnia 4 września 1997 r., dostosowującej go m.in. do potrzeb przeprowadzenia pierwszego posiedzenia dotyczących składania dymisji w trybie art. 162 ust. 1 Konstytucji. Nie wydaje się też, by celowe było wyinterpretowywanie konstytucyjnego obowiązku uczestnictwa przez Prezydenta w pierwszym posiedzeniu Sejmu dla umożliwienia złożenia dymisji, choć próby takiej nie można wykluczyć, gdyby uznać, iż złożenie dymisji musi się odbyć "na" pierwszym posiedzeniu Sejmu. Nie ulega jednak wątpliwości, że obecność Prezydenta umożliwiałaby złożenie dymisji na wspomnianym posiedzeniu. Nieobecność Prezydenta rodziłaby jednak pytanie o charakter wystąpienia Prezesa Rady Ministrów "składającego dymisję" rządu. Przyjęcie generalnego założenia, iż składa się ją mimo braku wyraźnego przepisu - na ręce Prezydenta, nadawałaby, jak się wydaje, wystąpieniu Prezesa Rady Ministrów charakter jedynie notyfikacji Sejmowi i opinii publicznej faktu dokonania złożenia Prezydentowi dymisji lub faktu takiego, mającego niezwłocznie nastąpić. Nie ulega wątpliwości, że "składanie" dymisji "na" posiedzeniu Sejmu podczas nieobecności Prezydenta mogłoby rodzić zastrzeżenia konstytucyjno-prawne. Nie można też nie dostrzegać, iż poza ewentualnym wystąpieniem Prezesa Rady Ministrów na posiedzeniu Sejmu złożenie dymisji wiąże się - poza aspektem konwencjonalnym prawnie - także z działaniami faktycznymi. Akt dymisji musi być tak podpisany przez Prezesa Rady Ministrów, jak i przekazany - w naszym rozumieniu Prezydentowi. Ewentualna realizacja obowiązku składania dymisji w toku posiedzenia ("na" pierwszym posiedzeniu) Sejmu winna znaleźć odzwierciedlenie w porządku dziennym i z pewnością być przewidziana po "ukonstytuowaniu" się Sejmu w rozumieniu, o jakim była mowa w odniesieniu do przepisu art. 64 Małej Konstytucji w zw. z art. 1-5 Regulaminu Sejmu.

29 września 1997 r.