

PARLAMENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1. Pozycja ustrojowa i struktura polskiego parlamentu

Pozycję ustrojową polskiego parlamentu należy rozpatrywać w kontekście podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, a zwłaszcza zasady reprezentacji politycznej oraz zasady podziału władz. Punktem wyjścia dla określenia istoty i charakteru tego organu musi być oczywiście zasada suwerenności Narodu, gdyż zasada ta wskazuje nie tylko podmiot władzy najwyższej w państwie, ale także formy jej sprawowania przez suwerena.

Zasadę suwerenności Narodu formułuje art. 4 ust. 1 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., który stanowi, że: *Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Z kolei z przepisu art. 4 ust. 2 ustawy zasadniczej wynika, iż suweren może sprawować władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. W praktyce ustrojowej sprawowanie władzy przez Naród w formie demokracji bezpośredniej (instytucja referendum, obywatelska inicjatywa ustawodawcza) nie znajduje jednak szerszego zastosowania, wobec czego decydujące znaczenie posiada przedstawicielskie (pośrednie) wykonywanie władzy przez wybranych w drodze wyborów powszechnych reprezentantów Narodu. Są nimi w pierwszej kolejności posłowie oraz senatorowie, stąd też tworzony przez nich **parlament ma charakter organu przedstawicielskiego.***

Sprawowanie suwerennej władzy przez Naród na zasadzie reprezentacji politycznej, czyli w formie demokracji przedstawicielskiej, sprowadza się głównie do tego, że wszelkie **decyzje o istotnym znaczeniu dla państwa podejmowane są w imieniu suwerena przez najwyższy organ przedstawicielski (parlament), złożony z reprezentantów wyłonionych z woli Narodu w ramach demokratycznych procedur wyborczych.** W takim kształcie ustrojowa konstrukcja zasady reprezentacji politycznej (określanej też często w doktrynie mianem zasady rządów przedstawicielskich) znajduje odzwierciedlenie w art. 4 ust. 2 Konstytucji RP. Z przyjętego w jego treści sformułowania wynika, że suweren rezygnuje w tym przypadku z bezpośredniej formy sprawowania władzy państwowej, udzielając jednocześnie swoim przedstawicielom mandatu do reprezentowania go na forum parlamentu oraz podejmowania w jego imieniu decyzji mających istotne znaczenie dla ogółu obywateli.

O przedstawicielskim charakterze parlamentu przesądza więc fakt, że obie jego izby (Sejm i Senat) są wybierane przez ogół obywateli. Podczas wyłaniania składu obu izb parlamentu muszą być jednak stosowane demokratyczne reguły wyborcze, a więc oparte na określonych w art. 96 i 97 Konstytucji RP zasadach powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowania. Niemniej istotne znaczenie ma również to, aby wybory przeprowadzane były regularnie, czyli nie rzadziej niż w konstytucyjnie przyjętych terminach (art. 98 Konstytucji), zamykających kolejne kadencje parlamentu. Wprowadzone w tym zakresie ograniczenie powoduje, że wyłonieni w trakcie wyborów parlamentarnych reprezentanci Narodu (posłowie i senatorowie) nie otrzymują powierzonych im przez suwerena mandatów bezterminowo, lecz na ściśle określony w normach konstytucyjnych okres kadencji Sejmu i Senatu. W ten sposób zagwarantowana zostaje możliwość cyklicznej rotacji ugrupowań politycznych tworzących większość rządową w parlamencie. Pozostałe partie polityczne mogą bowiem zawsze liczyć na to, że w nadchodzących wyborach uzyskają znaczące poparcie ze strony elektoratu, co pozwoli im na stworzenie stabilnej większości parlamentarnej i wyłonienie z jej składu własnej ekipy rządowej.

Powoływanie parlamentu w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich powoduje, że jego skład odzwierciedla podstawowe orientacje i preferencje polityczne ogółu wyborców. W konsekwencji **parlament jest organem reprezentacji politycznej, gdyż tworzą go posłowie i senatorowie reprezentujący partie i ugrupowania polityczne cieszące się w danym momencie największym poparciem ze strony elektoratu**. Gwarancją efektywnego udziału poszczególnych partii i ugrupowań politycznych w ramach tej reprezentacji jest oczywiście oparcie systemu politycznego państwa na zasadzie pluralizmu. Tylko wtedy mogą bowiem w pełni swobodnie konkurować ze sobą w trakcie wyborów wszyscy liczący się aktorzy sceny politycznej. Stosowanie w praktyce wyborczej czytelnych reguł nieskrępowanej rywalizacji pomiędzy różnymi partiami politycznymi ma przy tym zwykle nie mały wpływ na późniejszy układ sił politycznych w parlamencie i wzajemne relacje między większością a opozycją parlamentarną.

Prezentacja pozycji ustrojowej oraz charakteru parlamentu musi też uwzględniać instytucję mandatu przedstawicielskiego, gdyż ma ona szczególne znaczenie w procesie sprawowania władzy najwyższej przez suwerena. W obowiązującej Konstytucji RP (art. 104 ust. 1 i art. 108) wprowadzona została **klasyczna konstrukcja mandatu wolnego**, co oznacza, że posłowie i senatorowie są przedstawicielami całego Narodu i tym samym nie wiążą ich jakiegokolwiek instrukcje wyborców. Przyjęcie takiej konstrukcji mandatu przedstawicielskiego jako reguły kształtującej wzajemne relacje między suwerenem a jego reprezentantami prowadzi do wniosku, że każdy poseł i senator powinien w trakcie wykonywania mandatu kierować się głównie interesem ogółu społeczeństwa, a nie tylko jego określonej części, np. wyborców z danego okręgu wyborczego czy też własnego ugrupowania politycznego. Założe-

nie to nie sprawdza się jednak w praktyce ustrojowej, gdyż posłowie i senatorowie stawiają zwykle na pierwszym miejscu różne interesy partykularne. Taka praktyka nie może jednak dziwić, gdyż koncepcja mandatu wolnego zakłada co prawda uniezależnienie deputowanych od wyborców, ale nie daje bynajmniej gwarancji niezależności posłów i senatorów od kierownictwa własnej partii politycznej.

Dla określenia pozycji ustrojowej parlamentu szczególne znaczenie posiada również, sformułowana w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r., zasada podziału i równowagi władz. Stanowi on, że: *Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej*. W ramach tak przyjętego trójpodziału władz przepis art. 10 ust. 2 ustawy zasadniczej traktuje **Sejm i Senat jako organy władzy ustawodawczej**, wyznaczając im tym samym określone miejsce wśród naczelnych organów państwowych.

Zasada podziału władz nie znalazła się początkowo w katalogu podstawowych zasad ustrojowych III Rzeczypospolitej, jakie wprowadzone zostały do ustawy zasadniczej podczas transformacji ustrojowej z 1989 r. Wówczas obowiązywała jeszcze formalnie zasada jedności władzy państwowej, którą uosabiał przepis art. 20 ust. 1 Konstytucji PRL, stanowiący, że: *Najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*. Niemniej jednak już w tamtym okresie, a więc do wejścia w życie Małej konstytucji z 1992 r., Trybunał Konstytucyjny wywodził w swoim orzecznictwie zasadę rozdzielenia władz z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasadę podziału władz wprowadził ostatecznie dopiero art. 1 Małej konstytucji, ale nie została ona w tym przepisie sformułowana *expressis verbis*. Stanowił on bowiem, że: *Organami Państwa w zakresie władzy ustawodawczej są – Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, w zakresie władzy sądowniczej – niezawisłe sądy*. Przyjęta w treści tego aktu konstrukcja zasady podziału władz nie dawała przede wszystkim jasnej odpowiedzi na pytanie, jakie są faktyczne konsekwencje tak sformułowanej zasady dla funkcjonowania naczelných organów państwa, a przede wszystkim, czy tak zarysowany podział powinien być traktowany jako daleko idąca separacja władz, czy też jako ich równoważenie i współdziałanie między nimi.

Wyrażona w obecnie obowiązującej regulacji konstytucyjnej koncepcja podziału władz zakłada już nie tylko rozgraniczenie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ale także ukształtowanie relacji między poszczególnymi władzami na zasadzie równowagi. Nie można jednak zapominać, że realizacji tego generalnego założenia nie mogą zagwarantować przyjęte regulacje konstytucyjne, nawet wtedy, gdy są one wyjątkowo precyzyjne i nie budzą żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Faktycznie bowiem w praktyce ustrojowej każdego państwa demokratycznego decydujący wpływ na charakter wzajemnych stosunków między naczelnymi

organami państwowymi posiada istniejący w danym państwie system partyjny. Wyraża się on zwykle w tym, że funkcjonujące współcześnie systemy partyjne, w tym także system partyjny Rzeczypospolitej Polskiej, powodują zazwyczaj daleko idącą modyfikację konstytucyjnej zasady podziału i równoważenia władz. Wskutek tego w funkcjonowaniu naczelných organów państwa **dostrzec można częściej współpracę oraz wzajemne oddziaływanie na siebie większości parlamentarnej i wyłonionego przez nią rządu aniżeli konsekwentne stosowanie w praktyce ustrojowej przyjętej konstrukcji rozdziału władzy ustawodawczej i wykonawczej.**

Zadeklarowanie w treści ustawy zasadniczej zasady równowagi między poszczególnymi władzami nie oznacza bynajmniej, że równowaga ta musi być zawsze traktowana w sposób bezwzględny. W polskich realiach ustrojowych przekonuje o tym głównie zarysowująca się pewna **preponderancja parlamentu w stosunku do władzy wykonawczej.** Znajduje ona swój wyraz w wyraźnie rozbudowanych kompetencjach parlamentu (zwłaszcza Sejmu), które gwarantują mu decydującą rolę w zakresie kształtowania treści ustawodawstwa oraz znaczący wpływ na powoływanie rządu i sprawowanie kontroli jego działalności. Parlament ma także możliwość pociągnięcia rządu oraz ministrów do odpowiedzialności politycznej, prezydenta zaś może pociągnąć do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Należy jednak pamiętać, że obowiązujące rozwiązania konstytucyjne zapewniają również władzy wykonawczej określony wpływ na funkcjonowanie parlamentu. Przede wszystkim oba organy egzekutywy dysponują prawem inicjatywy ustawodawczej, natomiast Prezydent RP posiada prawo weta ustawodawczego oraz może (tylko w ściśle określonych sytuacjach) skrócić kadencję parlamentu i zarządzić wybory przedterminowe. Warto też zwrócić uwagę na **wzajemne relacje między głową państwa a parlamentem w warunkach koabitacji,** czyli wtedy, gdy urzędujący prezydent i większość rządowa w Sejmie reprezentują odmienne orientacje polityczne. Taka sytuacja nie jest korzystna dla rządu i wspierających go partii większości w Sejmie, ale jednocześnie powinna sprzyjać ugrupowaniom mniejszości sejmowej, gdyż prezydent staje się wtedy naturalnym oparciem dla opozycji parlamentarnej. Ma zwłaszcza realną możliwość blokowania tych inicjatyw legislacyjnych rządu i koalicji rządowej, które spotykają się z negatywną oceną opozycji politycznej czy też samego prezydenta, poprzez wykorzystywanie w tym celu instytucji weta ustawodawczego. Trzeba też podkreślić, iż nie jest to wcale założenie czysto teoretyczne. Aktywne angażowanie się Prezydenta RP w spory polityczne, toczone w parlamencie, a zwłaszcza popieranie klubów mniejszości sejmowej było bowiem widoczne w końcowym okresie prezydentury L. Wałęsy (który od jesieni 1993 r. do grudnia 1995 r. był w konflikcie z rządem tworzonym przez koalicję SLD i PSL), przez cztery lata prezydentury A. Kwaśniewskiego (od przejęcia władzy jesienią 1997 r. przez koalicję AWS i Unii Wolności do wyborów parlamentarnych we wrześniu 2001 r.), ostatnio zaś przez znaczną część prezydentury L. Kaczyńskiego

(czyli od chwili utworzenia koalicyjnego rządu PO-PSL premiera D. Tuska jesienią 2007 r. do śmierci Prezydenta RP w katastrofie smoleńskiej w kwietniu 2010 roku).

W odniesieniu do struktury polskiego parlamentu przyjęta została przez ustrojodawcę **zasada dwuizbowości**. Zasadę tę w treści obowiązującej Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. wyraża zarówno tytuł rozdziału IV (*Sejm i Senat*), jak też art. 10 ust. 2, stwierdzający, że *władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat*. Konstytucja nie wprowadziła jednak zasady równouprawnienia obu izb parlamentu, utrzymując **model dwuizbowości asymetrycznej**, który nawiązuje do tradycji polskiego parlamentaryzmu. Stwierdził to zresztą także już pod rządami obecnej ustawy zasadniczej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 1999 r. (K. 25/98), gdzie znalazło się jednoznaczne stwierdzenie, iż *Konstytucja z 1997 r. utrzymała model dwuizbowości niesymetrycznej, w którym Senat jest wprawdzie elementem władzy ustawodawczej, ale jego zakres działania i kompetencje nie są identyczne z zakresem działania i kompetencjami Sejmu*. Kilka lat później Trybunał Konstytucyjny zmodyfikował jednak swoje poprzednie stanowisko, bowiem w wyroku z 12 stycznia 2005 r. (K. 24/04) w sprawie zgodności z Konstytucją art. 9 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 52, poz. 515) doszedł do konstatacji, że Sejm i Senat powinny być traktowane, przynajmniej w zakresie realizacji funkcji ustawodawczej, jako dwie równoprawne izby polskiego parlamentu. Takie stanowisko Trybunału Konstytucyjnego spotkało się oczywiście z uzasadnioną krytyką w doktrynie prawa konstytucyjnego.

Druga izba parlamentu ma w Polsce wielowiekową tradycję, gdyż po wyodrębnieniu się w końcu XV wieku Izby Poselskiej dotychczasowa rada królewska już wtedy przeistoczyła się w Senat. Dwuizbowość parlamentu została później zachowana przez Konstytucję 3 Maja 1791 r. oraz przez obie ustawy zasadnicze z okresu II Rzeczypospolitej. Po odrzuceniu zasady dwuizbowości w referendum z 30 czerwca 1946 r., aż do 1989 r. funkcjonował natomiast w Polsce parlament jednoizbowy. Przywrócenie Senatu do ustroju Rzeczypospolitej Polskiej stało się możliwe dopiero po ustaleniach „Okrągłego Stołu” i nastąpiło w drodze noweli do konstytucji z dnia 7 kwietnia 1989 r. Zakładano wówczas, że Senat będzie izbą pozostającą w opozycji wobec skupionej wokół PZPR większości parlamentarnej w Sejmie. Zakres i tempo przeobrażeń politycznych w Polsce po wyborach czerwcowych 1989 r. spowodowały jednak, że przewidywana przez autorów kwietniowej nowelizacji konstytucji rola drugiej izby parlamentu nie znalazła zastosowania w ówczesnej praktyce ustrojowej.

Status ustrojowy Senatu nie zmienił się zasadniczo do dnia dzisiejszego, gdyż nadal **izbą silniejszą w strukturze polskiego parlamentu jest Sejm**. Konstytucja określa, co prawda, obie izby jako organy władzy ustawodawczej, ale to Sejm po-

dejmując w tej sferze zasadnicze decyzje, zaś rola Senatu ogranicza się w głównej mierze do udziału w ustawodawstwie. Przesądza o tym przede wszystkim fakt, że podejmowane przez Senat uchwały o odrzuceniu ustawy sejmowej lub o wprowadzeniu do niej poprawek mogą być stosunkowo łatwo przez Sejm odrzucone. Wyjątkiem są tu jednak projekty ustaw o zmianie konstytucji, gdyż dla ich przyjęcia wymaga się większości głosów w obu izbach parlamentu. O ograniczonej roli Senatu świadczy także to, że izbie tej nie przyznano żadnych uprawnień kreacyjnych oraz kontrolnych wobec organów władzy wykonawczej. Poza tym samo istnienie drugiej izby jest w ramach każdej kadencji parlamentu ściśle uzależnione od losów Sejmu, bowiem każdorazowe skrócenie kadencji Sejmu powoduje też automatycznie skrócenie kadencji Senatu. Biorąc więc pod uwagę fakt, iż Senat ma w znaczący sposób ograniczony udział w realizacji podstawowych funkcji parlamentu, można przyjąć, na co zwracają niejednokrotnie uwagę przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego, że taki model Senatu odpowiada koncepcji drugiej izby parlamentu jako **izby refleksji**.

2. Funkcje Sejmu i Senatu

W doktrynie prawa konstytucyjnego pojęciem funkcji organu państwowego określa się całokształt kompetencji mieszczących się w zakresie jego działania, które uregulowane są w przepisach konstytucyjnych i ustawowych. W przypadku parlamentu Konstytucja RP nie posługuje się jednak ani pojęciem, ani też katalogiem funkcji Sejmu i Senatu. Jedynie w treści art. 95 wymienione zostały dwie podstawowe funkcje parlamentu: ustawodawcza i kontrolna, ale z wyraźnym rozróżnieniem roli obu izb w tym zakresie. Pierwszą z nich przewidziano zarówno Sejmowi, jak i Senatowi, natomiast do realizacji funkcji kontrolnej powołany został wyłącznie Sejm. Nie oznacza to bynajmniej, że obie izby parlamentu sprawują tylko te dwie funkcje, bowiem z regulacji zawartej w różnych przepisach ustawy zasadniczej wynikają też inne funkcje Sejmu i Senatu. W sumie można wyodrębnić nawet **sześć funkcji parlamentu**: 1) ustrojodawczą; 2) ustawodawczą; 3) współkształtowania zasadniczych kierunków polityki państwa; 4) kreacyjną; 5) kontrolną; 6) wewnątrzorganizacyjną. W ramach tych funkcji nie jest oczywiście możliwe uwzględnienie wszystkich kompetencji Sejmu i Senatu, niemniej jednak wyróżnione tu funkcje pozwalają na precyzyjne wyznaczenie zasadniczych kierunków aktywności polskiego parlamentu.

Funkcja ustrojodawcza polega na kształtowaniu podstawowych zasad i instytucji ustroju Rzeczypospolitej Polskiej poprzez dokonywanie zmian w treści obowiązującej konstytucji. Tryb postępowania w tym zakresie różni się istotnie w porównaniu z trybem uchwalania ustaw zwykłych. Konieczność wprowadzenia daleko idących odrębności w postępowaniu z projektami ustaw w sprawie zmiany przepi-

sów konstytucyjnych wynika z faktu, że konstytucja jest ustawą zasadniczą o najwyższej mocy prawnej i wobec tego jej treść może być zmieniana jedynie przy zastosowaniu szczególnego trybu ustawodawczego. Tryb ten został określony w samej konstytucji (art. 235), gdyż jej nadrzędność w systemie źródeł prawa wyklucza uregulowanie procedury zmian konstytucyjnych w normach zwykłego ustawodawstwa. Oznacza to więc, że przepisy obowiązującej Konstytucji RP mogą być zmieniane wyłącznie w drodze ustawy o zmianie konstytucji, która jest co prawda ustawą, ale szczególnego rodzaju, odróżniającą się wyraźnie od innych ustaw.

Projekt ustawy o zmianie przepisów konstytucyjnych może być przedłożony wyłącznie przez co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat oraz Prezydenta RP. Z kolei przyjęcie ustawy o zmianie przepisów konstytucji jest możliwe tylko za zgodą obu izb parlamentu. Przewiduje to wyraźnie art. 235 ust. 1 Konstytucji, stwierdzając, że: *Zmiana Konstytucji następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat*. Wynika stąd, że Senat nie może wprowadzać żadnych poprawek do treści ustawy uchwalonej przez Sejm, ale za to staje się w ramach tej procedury ustrojodawczej organem, który w każdym wypadku przesądza definitywnie o przyjęciu lub odrzuceniu projektu ustawy o zmianie konstytucji.

Funkcja ustawodawcza, polegająca na uchwalaniu ustaw zwykłych, jest bez wątplenia podstawową oraz najbardziej charakterystyczną funkcją każdego współczesnego parlamentu. Obowiązująca Konstytucja RP powierza co prawda wykonywanie funkcji ustawodawczej obu izbom parlamentu, ale decydujące znaczenie w jej realizacji mają uprawnienia ustawodawcze Sejmu. Senat zaś tylko uczestniczy w procesie tworzenia ustaw, nie posiadając bynajmniej konstytucyjnych podstaw do podejmowania wiążących rozstrzygnięć dotyczących kształtu i treści aktów ustawodawczych.

Szczególne znaczenie funkcji ustawodawczej wynika w głównej mierze z faktu, że ustawy zwykle zajmują po konstytucji najwyższe miejsce w systemie źródeł prawa, zaś określony konstytucyjnie zakres przedmiotowy aktów ustawodawczych, stanowionych przez parlament, jest wręcz nieograniczony. Ustawy są przy tym uchwalane przez parlament w ramach istotnie sformalizowanego i rozbudowanego procesu legislacyjnego, określanego najczęściej mianem postępowania ustawodawczego lub trybu ustawodawczego. Tryb ten będzie przedstawiony w dalszej części tego rozdziału podręcznika.

Z przepisów Konstytucji RP wynika, że prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa polskiego należy przede wszystkim do kompetencji Rady Ministrów. Obowiązujące regulacje konstytucyjne i ustawowe gwarantują jednak także parlamentowi pewien **wpływ na określanie kierunków polityki państwa**. Ta funkcja Sejmu i Senatu przejawia się w głównej mierze w pracach obu izb nad osta-

tecznym kształtem ustawy budżetowej, będącej przecież dokumentem określającym planowane dochody i wydatki państwa na dany rok kalendarzowy. Postępowanie z projektem tej ustawy opiera się generalnie na modelu postępowania z projektem zwykłej ustawy, ale z uwzględnieniem pewnych odrębności (np. projekt ustawy budżetowej może zgłosić tylko Rada Ministrów, co jest zresztą jej obowiązkiem), które wynikają głównie z kluczowej roli budżetu dla funkcjonowania państwa, jak również z konieczności terminowego uchwalania tego aktu normatywnego. Przepis art. 225 Konstytucji RP stanowi w tej kwestii, że jeżeli w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi RP do podpisu, Prezydent może w ciągu 14 dni podjąć decyzję o skróceniu kadencji Sejmu. Ze względu na istotne znaczenie polityczne ustawy budżetowej, zarówno w pracach parlamentarnych nad budżetem państwa, jak też później w trakcie debaty sejmowej nad sprawozdaniem Rady Ministrów z wykonania tej ustawy, parlament staje się areną ostrej konfrontacji pomiędzy ugrupowaniami większości rządowej a klubami opozycji parlamentarnej.

Poza decydowaniem o kształcie ustawy budżetowej parlament ma też inne (przewidziane w Konstytucji lub w regulacjach regulaminowych) możliwości oddziaływania na kierunki polityki państwa. Należałoby tu wymienić w szczególności: a) uchwalanie ustaw dotyczących wybranych aspektów polityki finansowej państwa; b) podejmowanie przez Sejm uchwał problemowych odnoszących się do różnych dziedzin działalności państwa (m.in. polityki zagranicznej czy też polityki gospodarczej); c) akceptację przez Sejm programu działania Rady Ministrów poprzez uchwalenie mu wotum zaufania; d) uchwalanie przez Sejm pod adresem Rady Ministrów rezolucji i apeli wzywających rząd do podejmowania określonych działań; e) decydowanie przez Sejm w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny oraz o zawarciu pokoju.

Funkcja kreacyjna polega na tworzeniu oraz powoływaniu przez parlament różnych organów państwowych. Utworzenie organu państwowego oznacza ukształtowanie podstaw prawnych jego egzystencji. Następuje to zawsze w drodze ustawy, a tym samym praktycznie wszystkie organy państwowe tworzone są przez parlament. Jest to funkcja kreacyjna *sensu largo*, której realizacja stanowi faktycznie element funkcji ustawodawczej. W dosłownym znaczeniu funkcja kreacyjna sprowadza się natomiast do obsady personalnej utworzonych wcześniej organów państwowych. W tej postaci funkcja kreacyjna realizowana jest w kilku podstawowych wariantach: a) wspólnie przez Sejm i Prezydenta RP (powoływanie składu Rady Ministrów); b) samodzielnie przez Sejm (m.in. powoływanie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego, zastępców przewodniczącego i członków Trybunału Stanu, Prezesa NBP); c) przez Sejm za zgodą Senatu (m.in. powoływanie Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa NIK, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej); d) odrębnie

przez obie izby parlamentu (np. do składu Krajowej Rady Sądownictwa Sejm powołuje 4 posłów, Senat zaś 2 senatorów).

Funkcja kontrolna traktowana jest powszechnie w doktrynie prawa konstytucyjnego jako druga, po funkcji ustawodawczej, klasyczna funkcja każdego współczesnego parlamentu. Istota tej tradycyjnej funkcji sprowadza się przede wszystkim do realizacji parlamentarnej kontroli działalności rządu oraz podporządkowanej mu administracji publicznej. Parlament, jako najwyższy organ przedstawicielski Narodu, musi mieć bowiem zapewniony wpływ na powoływanie rządu i zasadnicze kierunki jego polityki oraz zagwarantowaną możliwość spowodowania dymisji gabinetu, jeśli utraci on zaufanie większości deputowanych w parlamencie. Zakres ingerencji parlamentu w bieżącą działalność rządu nie powinien być jednak pod żadnym pozorem zbyt szeroki, bo w przeciwnym wypadku oznaczałoby to istotne naruszenie zasady podziału oraz równowagi władzy ustawodawczej i wykonawczej. Z drugiej strony trzeba jednak mieć na uwadze fakt, że rząd tworzony jest zwykle przez ugrupowania dysponujące większością mandatów w parlamencie. Wówczas pomiędzy gabinetem a wspierającą go większością parlamentarną dochodzi do daleko idącej współpracy, wskutek czego możliwości efektywnej kontroli egzekutywy przez parlament stają się ograniczone. Dlatego też określone inicjatywy w ramach parlamentarnej kontroli działalności rządu podejmowane są najczęściej przez opozycję parlamentarną. Aby jednak stosowane przez opozycję formy kontroli przynosiły jakiegokolwiek efekty, musi mieć ona możliwość systematycznego wglądu w działalność rządu, nawet w takich sytuacjach, które dla większości rządowej w parlamencie mogą być bardzo niewygodne.

Konstytucja RP stwarza podstawy realizacji funkcji parlamentarnej kontroli działalności władzy wykonawczej w treści art. 95 ust. 2, który stanowi, że: *Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw*. Formy tej kontroli są w praktyce rozbudowane, bowiem Sejm może sprawować kontrolę działalności rządu i poszczególnych jego członków zarówno w ramach posiedzeń plenarnych izby, jak też za pośrednictwem własnych komisji parlamentarnych oraz w drodze interpelacji i zapytań poselskich. Szerzej o podstawowych formach parlamentarnej kontroli Rady Ministrów będzie jeszcze mowa w tej części opracowania.

Funkcja wewnątrzorganizacyjna obejmuje te kompetencje Sejmu i Senatu, które dają im możliwość określania szczegółowej struktury organizacyjnej oraz trybu funkcjonowania izb parlamentu. Podstawę prawną realizacji tej funkcji przez Sejm zawiera art. 112 Konstytucji RP, stanowiący, iż: *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*. Przepis ten na

podstawie art. 124 ustawy zasadniczej stosuje się odpowiednio także do Senatu. Tak więc w ramach funkcji wewnątrzorganizacyjnej obie izby parlamentu korzystają z tzw. **autonomii regulaminowej**, gwarantującej im wyłączne uprawnienie do uchwalania swoich regulaminów, regulujących całokształt problematyki związanej zarówno z organizacją wewnętrzną izb, jak też z trybem ich działania oraz realizacją przyznaných im kompetencji.

Warto podkreślić, że regulaminy parlamentarne nie są uchwalane w formie ustaw, ale jako uchwały normatywne poszczególnych izb parlamentu. Fakt ten posiada istotne znaczenie z punktu widzenia zagwarantowanej izbom autonomii, gdyż uchwały podejmowane są przez każdą z izb w pełni samodzielnie, a więc bez udziału drugiej izby oraz innych organów państwowych. Przepisy regulaminów Sejmu i Senatu muszą być oczywiście zgodne z treścią konstytucji, a o ich konstytucyjności orzeka Trybunał Konstytucyjny. Obecnie obowiązują regulaminy pochodzące jeszcze sprzed uchwalenia Konstytucji RP z 1997 r., niejednokrotnie przy tym nowelizowane, a mianowicie: a) uchwała Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. – *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (tekst jednolity: M. P. z 2012 r. poz. 32 z późn. zm.); b) uchwała Senatu z dnia 23 listopada 1990 r. – *Regulamin Senatu* (tekst jednolity: M.P. z 2010 r. Nr 39, poz. 542).

Jeszcze raz należy zwrócić uwagę, że w ramach zaprezentowanych tutaj funkcji polskiego parlamentu nie mieszczą się wszystkie kompetencje Sejmu i Senatu. Stąd też w doktrynie prawa konstytucyjnego pojawiają się propozycje poszerzenia katalogu tych funkcji, zwłaszcza że zakres uprawnień organów władzy ustawodawczej jest systematycznie rozbudowywany. Widoczne jest to przede wszystkim w sferze kompetencji Sejmu i Senatu wiążących się z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, wobec czego dałoby się także wyodrębnić **funkcję europejską** parlamentu.

3. Organizacja wewnętrzna izb parlamentu

Sejm i Senat jako organy kolegialne posiadają rozbudowaną strukturę organizacyjną, na którą składają się funkcjonujące w obu izbach parlamentu organy wewnętrzne o charakterze kierowniczym i pomocniczym. Zgodnie z ukształtowaną tradycją ustrojową, Konstytucja RP nie poświęca jednak zbyt wiele uwagi problematyce organizacji wewnętrznej izb parlamentu, pozostawiając w tym zakresie daleko idącą swobodę rozwiązaniom regulaminowym. W treści obowiązującej ustawy zasadniczej nie są nawet wymienione wszystkie organy wewnętrzne Sejmu i Senatu, gdyż do kategorii konstytucyjnych organów zalicza ona jedynie marszałków i wice-marszałków izb oraz komisje parlamentarne. Prezydya obu izb oraz funkcjonujące

w ich strukturze Konwenty Seniorów są więc w konsekwencji organami pozakonstytucyjnymi.

Funkcje jednoosobowego organu kierowniczego Sejmu sprawuje **Marszałek Sejmu**. Ze względu na przedstawicielski charakter Sejmu, jak też z uwagi na tradycje tej instytucji w dziejach polskiego parlamentaryzmu, Marszałek Sejmu zajmuje bardzo wysoką pozycję w systemie naczelnych organów państwowych. Określa ją w sposób generalny przepis art. 110 ust. 2 Konstytucji, stwierdzając, że: *Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz*. Konstytucja przyznaje mu również takie kompetencje, które nie są związane z funkcjonowaniem Sejmu (np. zastępowanie Prezydenta RP w pełnieniu funkcji głowy państwa), wobec czego Marszałek Sejmu musi być traktowany zarówno jako wewnętrzny organ Sejmu, jak też jako odrębny od Sejmu organ państwa.

Konstytucja w odniesieniu do wyboru Marszałka Sejmu przyjmuje jedynie ogólną zasadę, że: *Sejm wybiera ze swojego grona Marszałka Sejmu i wicemarszałków* (art. 110 ust. 1). Wynika z niej, że **wybór Marszałka Sejmu jest suwerennym uprawnieniem tej izby**, a tym samym szczegółowa regulacja procedury obsady tej funkcji zawarta została w regulaminie sejmowym. Wyboru Marszałka Sejmu dokonuje się każdorazowo na pierwszym posiedzeniu Sejmu po wyborach parlamentarnych. Kandydat na Marszałka Sejmu może być zgłoszony przez co najmniej 15 posłów, zaś warunkiem wyboru jest uzyskanie bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

W praktyce wybór Marszałka Sejmu dokonywany jest według określonych kryteriów politycznych. Regułą stało się już to, że kwestia obsadzenia stanowiska Marszałka Sejmu stanowi istotny fragment umowy koalicyjnej, zawieranej pomiędzy tymi ugrupowaniami parlamentarnymi, które zamierzają utworzyć wspólny rząd. W efekcie Sejm powołuje zwykle na tę funkcję posła reprezentującego najliczniejszy klub poselski. Niezależnie od formalnej przynależności politycznej, każdy urzędujący Marszałek Sejmu, chociażby ze względu na charakter pełnionej funkcji, sprowadzającej się generalnie do reprezentowania całego Sejmu oraz stania na straży jego praw, powinien zachować w swojej działalności bezstronność, jak też neutralność polityczną. Skoro jednak **w polskim prawie parlamentarnym nie została sformułowana zasada apolityczności przewodniczących obu izb parlamentu**, Marszałek Sejmu spełnia faktycznie istotną rolę polityczną. Może on zwłaszcza zabierać głos podczas debat plenarnych w Sejmie oraz uczestniczyć we wszystkich głosowaniach, jak również utrzymywać więzi polityczne ze swoim ugrupowaniem i być formalnie członkiem jednego z klubów poselskich. Nie powinien natomiast w żadnym wypadku faworyzować w pracach izby klubów większości parlamentarnej.

W regulaminie sejmowym określono też procedurę odwołania Marszałka Sejmu. Może być on odwołany przez Sejm na wniosek złożony przez co najmniej 46 posłów oraz imiennie wskazujący kandydata na nowego przewodniczącego tej izby parlamentu. **Sejm odwołuje Marszałka Sejmu** bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby głosów, i tylko w jednym głosowaniu. Regulamin przewiduje ponadto, że w przypadku śmierci Marszałka Sejmu lub rezygnacji z funkcji, jego obowiązki sprawowane są czasowo (do chwili wyboru nowego Marszałka) przez najstarszego wiekiem wicemarszałka Sejmu.

Zdecydowana większość kompetencji Marszałka Sejmu związana jest z wykonywaniem przez niego funkcji jednoosobowego organu kierowniczego izby. Wylicza je enumeratywnie przepis art. 10 ust. 1 regulaminu Sejmu, zaliczając do nich głównie: a) stanie na straży praw i godności Sejmu; b) reprezentowanie Sejmu; c) zwoływanie posiedzeń Sejmu i przewodniczenie jego obradom; d) czuwanie nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów; e) kierowanie pracami Prezydium Sejmu i przewodniczenie jego obradom; f) zwoływanie i przewodniczenie obradom Konwentu Seniorów; g) nadawanie biegu wszelkim inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym oraz wnioskom organów państwa skierowanym do Sejmu; h) nadawanie biegu dokumentom przedkładanym w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej; i) prowadzenie spraw z zakresu stosunków Sejmu z Senatem, parlamentami innych państw, instytucjami oraz innymi organami Unii Europejskiej. Nie wszystkie wymienione w art. 10 ust. 1 regulaminu **kompetencje Marszałka Sejmu** mają rozstrzygające znaczenie dla określenia jego pozycji ustrojowej, ale niewątpliwie do szczególnie istotnych uprawnień należałoby zaliczyć: wstępną ocenę zgłaszanych do Sejmu projektów aktów ustawodawczych, decydowanie o sposobie przeprowadzenia pierwszego czytania projektów ustaw, wstępne ustalanie porządku dziennego posiedzeń izby oraz przewodniczenie tym posiedzeniom. Poza kompetencjami związanymi z funkcjonowaniem Sejmu Konstytucja RP wyznacza Marszałkowi Sejmu także inne zadania, które przesądzają ostatecznie o jego znaczącej roli w systemie naczelnych organów państwowych. Należy do nich: a) przewodniczenie posiedzeniom Zgromadzenia Narodowego; b) zastępowanie Prezydenta RP, gdy nie jest on w stanie sprawować urzędu lub w przypadku opróżnienia urzędu prezydenta przed upływem jego kadencji; c) zarządzanie wyborów prezydenckich.

Przepis art. 10 ust. 3 regulaminu przyjmuje z kolei zasadę, że: *Marszałka Sejmu w zakresie przez niego określonym zastępują wicemarszałkowie Sejmu*. Ze sformułowania zawartego w art. 10 ust. 3 regulaminu Sejmu wynika jednoznacznie, że **wicemarszałkowie Sejmu** są zastępcami Marszałka Sejmu i podejmują działania wyłącznie w zakresie przez niego określonym. Wybór wicemarszałków odbywa się w takim samym trybie, jaki stosowany jest przy wyborze na stanowisko Marszałka Sejmu. O ich liczbie decyduje każdorazowo Sejm w drodze uchwały podjętej na

pierwszym posiedzeniu. W praktyce liczba wicemarszałków uzależniona jest faktycznie od składu politycznego Sejmu i w poszczególnych kadencjach waha się w granicach od 3 do 5.

Prezydium Sejmu to drugi, obok Marszałka, wewnętrzny organ kierowniczy tej izby parlamentu. Prezydium jest organem kolegialem, składającym się z Marszałka Sejmu oraz wicemarszałków. Szczególna rola Prezydium Sejmu, tak bardzo widoczna w długotrwałej tradycji polskiego parlamentaryzmu, została jednak wyraźnie ograniczona po uchwaleniu obowiązującej obecnie Konstytucji RP z 1997 r., wskutek dekonstytucjonalizacji tej instytucji ustrojowej. Spowodowało to konieczność dostosowania regulacji regulaminowych do nowych rozwiązań konstytucyjnych, których efektem było przede wszystkim odebranie Prezydium znacznej części uprawnień oraz przekazanie ich Marszałkowi Sejmu. Mimo pozbawienia konstytucyjnych podstaw swojej działalności Prezydium Sejmu nie utraciło charakteru organu kierowniczego izby, o czym mogą świadczyć przysługujące mu nadal kompetencje w zakresie organizacji prac Sejmu.

O politycznym profilu Prezydium Sejmu decyduje udział w jego składzie wicemarszałków Sejmu. W praktyce parlamentarnej znajduje bowiem zastosowanie niepisana zasada, zgodnie z którą funkcje wicemarszałków są obsadzone przez posłów z różnych klubów poselskich. Tak ukształtowany skład osobowy Prezydium Sejmu powinien w efekcie odzwierciedlać istniejący faktycznie układ sił politycznych w Sejmie, czyli umożliwiać na zasadzie parytetu udział w pracach tego organu wewnętrznego parlamentu wszystkich największych ugrupowań parlamentarnych. Problem jednak w tym, że regulamin Sejmu, w odróżnieniu od unormowań regulaminowych przyjętych w niektórych państwach zachodnich, nie ustanawia żadnych gwarancji pluralistycznego charakteru prezydium tej izby. Brak takich gwarancji oznacza, że nie da się całkowicie wykluczyć możliwości dyskryminacji ugrupowań opozycyjnych przy obsadzie stanowisk w gremiach kierowniczych parlamentu. Poza tym należy podkreślić, że przepisy regulaminowe zapewniają wiodącą rolę w pracach Prezydium Marszałkowi Sejmu, któremu przysługuje m.in. wyłączne prawo określania terminów oraz porządku dziennego posiedzeń Prezydium Sejmu. Regulamin Sejmu przewiduje też (art. 13 ust. 4), że podczas głosowań na posiedzeniach Prezydium Sejmu *w wypadku równej liczby głosów decyduje głos Marszałka Sejmu*.

Zakres zadań Prezydium Sejmu określa art. 12 regulaminu sejmowego. Zaliczono do nich przede wszystkim: a) ustalanie, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, planu prac Sejmu; b) ustalanie tygodni, w których mają się odbywać posiedzenia plenarne Sejmu (co najmniej z 3-miesięcznym wyprzedzeniem); c) dokonywanie wykładni regulaminu Sejmu (po wcześniejszym zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich); d) opiniowanie spraw wnoszonych przez Marszałka Sejmu; e) organizowanie współpracy między komisjami sejmowymi

i koordynowanie ich działalności; f) ustalanie zasad organizowania doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i jego organów, powoływania doradców sejmowych oraz korzystania z opinii i ekspertyz.

Wewnętrznym organem Sejmu o specyficznym charakterze jest **Konwent Seniorów**, będący w swoim założeniu zasadniczym forum współdziałania pomiędzy kierownictwem parlamentu a zorganizowanymi strukturami politycznej aktywności deputowanych. Organy o zbliżonym charakterze spotykamy współcześnie w wielu parlamentach, gdzie występują one pod różnymi nazwami. Funkcjonują zwykle jako instytucje regulaminowe, ale mogą też egzystować bez podstaw formalnych jako zwyczajowe formy współdziałania poszczególnych frakcji parlamentarnych.

Regulamin Sejmu wyodrębnia w składzie Konwentu Seniorów dwie kategorie członków (art. 15 ust. 1). Pierwszą z nich stanowią wszystkie osoby powołane wcześniej przez izbę do składu Prezydium Sejmu (Marszałek i wicemarszałkowie Sejmu), które tym samym wchodzi do Konwentu Seniorów niejako „z urzędu”. W drugiej grupie mieszczą się osoby wyłonione przez funkcjonujące w Sejmie kluby oraz koła parlamentarne, czyli liczebność Konwentu Seniorów uzależniona jest zawsze od politycznej struktury Sejmu. Regulamin gwarantuje, w ramach tej drugiej kategorii członków Konwentu Seniorów, prawo zasiadania w jego składzie osobowym: a) przewodniczącym lub wiceprzewodniczącym klubów poselskich; b) przedstawicielom porozumień klubów i kół poselskich liczących łącznie co najmniej 15 posłów; c) przedstawicielom kół parlamentarnych reprezentujących w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu osobną listę wyborczą. Przyjęta w regulaminie Sejmu formuła kształtowania składu osobowego Konwentu Seniorów ma więc na celu odzwierciedlenie pluralistycznej struktury tej izby parlamentu. Uwzględnia ona oczywiście faktyczną siłę polityczną poszczególnych frakcji politycznych w parlamencie, a tym samym w składzie Konwentu Seniorów reprezentowane są w pierwszej kolejności kluby poselskie (parlamentarne), będące podstawową formą zrzeszania się posłów w Sejmie RP.

Zakres kompetencji Konwentu Seniorów określony został w sposób generalny w treści art. 14 regulaminu sejmowego. Przepis ten przewiduje, że: *Konwent Seniorów jest organem zapewniającym współdziałanie klubów w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Sejmu*. Oznacza to, że Konwent Seniorów stanowi organizacyjną formę współpracy na forum tej izby parlamentu pomiędzy wszystkimi głównymi partiami oraz ugrupowaniami politycznymi, które są w danej kadencji reprezentowane w składzie Sejmu. Zacytowany tu przepis art. 14 regulaminu został następnie sprecyzowany w art. 16 ust. 1, stwierdzającym, że Konwent Seniorów opiniuje w szczególności: a) projekty planów prac Sejmu; b) projekty porządku dziennego poszczególnych posiedzeń Sejmu i ich terminy; c) wnioski co do trybu dyskusji nad poszczególnymi punktami porządku dziennego posiedzenia Sej-

mu; d) wnioski co do wyboru przez Sejm jego organów, e) zadania i przebieg pracy Kancelarii Sejmu.

W zakresie zapewnienia sprawności oraz skuteczności podejmowanych przez parlament działań szczególną rolę odgrywają **komisje parlamentarne**, które stały się nieodłącznym elementem składowym wszystkich współczesnych parlamentów. O pozycji i znaczeniu komisji parlamentarnych decyduje przede wszystkim to, że są one organami wewnętrznymi parlamentu, powołanymi do rozpatrywania i przygotowywania określonych spraw będących przedmiotem prac parlamentu, wyrażania opinii o projektach ustaw i innych sprawach kierowanych do nich przez parlament oraz do sprawowania kontroli wykonywania aktów ustawodawczych parlamentu.

W polskim prawie parlamentarnym **komisje sejmowe**, podobnie jak Marszałek Sejmu, mają zagwarantowane konstytucyjne podstawy swojego istnienia i działalności. Aktualnie tworzy je przede wszystkim przepis art. 110 ust. 3 Konstytucji RP, stanowiący, że: *Sejm powołuje komisje stałe oraz może powoływać komisje nadzwyczajne. Ze sformułowania tego wynika bezwzględny nakaz tworzenia tylko komisji stałych, natomiast powoływanie komisji nadzwyczajnych zależy wyłącznie od woli Sejmu. Poza tym art. 111 ust. 1 ustawy zasadniczej przewiduje możliwość powołania przez Sejm komisji śledczych. Określenie rodzajów komisji sejmowych, zasad ich powoływania oraz zakresu kompetencji należy już jednak do zakresu regulacji regulaminu Sejmu.*

Komisje stałe to komisje, których powołanie przewidziane jest w regulaminie Sejmu, a przy tym są powoływane na okres kadencji Sejmu. W odniesieniu do sposobu tworzenia komisji stosowana jest generalna zasada (art. 20 ust. 1 regulaminu Sejmu), że skład osobowy poszczególnych komisji wybiera Sejm na wniosek Prezydium Sejmu i po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. Przed przystąpieniem do powołania składu personalnego komisji Sejm dokonuje podziału wszystkich komisji stałych na 3 kategorie (komisje duże, komisje średnie, komisje małe) i na tej podstawie ustala liczebność każdej komisji. Jednocześnie ustalane są tzw. **parytety**, czyli następuje określenie liczby miejsc, jakie powinny zostać przydzielone poszczególnym klubom poselskim w ramach każdej kategorii komisji. W obrębie ustalonych parytetów określa się również skład liczbowy prezydiów komisji sejmowych, mający na celu zagwarantowanie klubom takiej liczby miejsc we władzach komisji, która odpowiada ich liczebności. Warto podkreślić, że dokonywanie przez Sejm klasyfikacji komisji stałych oraz ustalanie parytetów w składzie komisji i ich prezydiów nie znajduje podstaw regulaminowych i jest jedynie przejawem określonej praktyki parlamentarnej.

Ze względu na realizowane funkcje komisje stałe dzieli się na dwie podstawowe grupy. Pierwszą z nich stanowią **komisje resortowe**, które odpowiadają w zasadzie poszczególnym resortom administracji rządowej (np. Komisja Finan-

sów Publicznych, Komisja Obrony Narodowej, Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi). Podstawowym zadaniem tych komisji jest opiniowanie projektów aktów ustawodawczych oraz udział w realizacji funkcji kontroli parlamentarnej. Do drugiej grupy zaliczają się **komisje problemowe**, których zakres działania nie jest powiązany z zakresem działania ministerstw, gdyż realizują one zadania o wyraźnie wyodrębnionym charakterze. Są wśród nich komisje zajmujące się określonymi problemami natury politycznej i społecznej (np. Komisja do Spraw Służb Specjalnych, Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych) oraz komisje wykonujące zadania związane z tokiem prac Sejmu oraz sprawami poselskimi (np. Komisja Ustawodawcza, Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich). Należy przy tym zwrócić uwagę, że przy tworzeniu niektórych komisji o charakterze problemowym (Komisja do Spraw Unii Europejskiej, Komisja Etyki Poselskiej) znajduje zastosowanie regulaminowa zasada proporcjonalnej reprezentacji klubów i określonych kół poselskich w składzie tych komisji.

Komisje nadzwyczajne powoływane są przez Sejm dla zbadania konkretnie określonej sprawy lub w celu rozpatrzenia konkretnego projektu ustawy. W przypadku tego rodzaju komisji parlamentarnych cel ich utworzenia oraz zasady i tryb funkcjonowania określone są każdorazowo przez Sejm w uchwale powołującej komisję nadzwyczajną. Regulamin Sejmu przewiduje, że przy pracach parlamentarnych nad niektórymi projektami ustaw (projekty kodeksów, projekty zmian w treści kodeksów, projekty przepisów wprowadzających nowe kodeksy) komisje nadzwyczajne powoływane są obligatoryjnie. Komisje te nie są tworzone na okres kadencji Sejmu, lecz jedynie do czasu wykonania powierzonych im zadań.

Komisje śledcze tworzone są na podstawie art. 111 Konstytucji RP, który przewiduje, że: *Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy*. Szczegółowe zasady powoływania takich komisji, zakres ich działania oraz tryb funkcjonowania określa ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. *o sejmowej komisji śledczej* (Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1218 z późn. zm.). Ustawa ta przewiduje, że komisję śledczą Sejm powołuje w drodze uchwały bezwzględłą większością głosów, przy czym projekt uchwały Sejmu o powołaniu komisji może być zgłoszony przez Prezydium Sejmu lub grupę co najmniej 46 posłów. Szczególne znaczenie ma niewątpliwie przepis art. 2 ust. 2 ustawy, który stanowi, że: *W skład komisji może wchodzić do 11 członków. Skład komisji powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów, odpowiednio do jej liczebności*. W ten sposób nastąpiło ustawowe potwierdzenie zasady parytetu politycznego, stosowanej już w praktyce parlamentarnej przy ustalaniu składu osobowego stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych, ale niemającej dotąd nawet podstaw regulaminowych. O roli komisji śledczych będzie jeszcze mowa podczas prezentacji form parlamentarnej kontroli działalności Rady Ministrów.

Organizacja wewnętrzna Senatu nie odbiega zasadniczo od struktury organizacyjnej Sejmu. Ujęcie w analogiczny sposób zasad organizacji obu izb parlamentu znajduje nawet podstawy konstytucyjne, bowiem na mocy art. 124 Konstytucji RP z 1997 r. do Senatu stosuje się odpowiednio art. 110 tejże ustawy zasadniczej. Tym samym także w drugiej izbie muszą być powoływani: Marszałek, wicemarszałkowie oraz komisje parlamentarne. Pewne różnice w zakresie struktury, sposobu powoływania oraz zakresu zadań i kompetencji wewnętrznych organów drugiej izby przewidywane są tylko w regulaminie Senatu.

Jednoosobowym organem kierowniczym w Senacie jest **Marszałek Senatu**. Wybiera go Senat spośród kandydatów zgłoszonych przez co najmniej 10 senatorów. Wybór Marszałka odbywa się w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. W podobnym trybie wybierani są **wicemarszałkowie Senatu**, z tym jednak, że regulamin senacki przewiduje w art. 7 ust. 1, iż Senat wybiera nie więcej niż czterech wicemarszałków. Marszałek i wicemarszałkowie tworzą **Prezydium Senatu**, którego status ustrojowy (brak umocowania konstytucyjnego) oraz zakres zadań są niemal identyczne jak Prezydium Sejmu. Daleko idące analogie odnoszą się też do instytucji Konwentu Seniorów. W tej materii art. 16 ust. 2 regulaminu Senatu stwierdza, że **Konwent Seniorów** składa się z senatorów – przedstawicieli klubów oraz porozumień senackich, a także klubów parlamentarnych, jeżeli skupiają one w swoim składzie co najmniej siedmiu senatorów.

Najbardziej widoczne różnice pomiędzy organizacją wewnętrzną Sejmu i Senatu dotyczą komisji parlamentarnych. Wynikają one głównie stąd, że Senat jest izbą o zdecydowanie mniejszym składzie osobowym (liczy tylko 100 senatorów) oraz posiada, w porównaniu z Sejmem, znacznie węższy zakres funkcji (ograniczają się one przede wszystkim do udziału w realizacji funkcji ustawodawczej). W konsekwencji funkcjonujące w Senacie **komisje stałe** są pozbawione uprawnień kontrolnych w stosunku do organów egzekutywy i uczestniczą jedynie w procesie ustawodawczym. Także ich liczba jest dużo mniejsza niż liczba stałych komisji sejmowych. W miarę potrzeb Senat może powoływać **komisje nadzwyczajne**, ale w praktyce parlamentarnej to uprawnienie Senatu wykorzystywane jest sporadycznie. Brak jest natomiast możliwości powoływania w Senacie komisji śledczych, co również jest wynikiem tego, że drugiej izbie nie przysługują żadne uprawnienia w zakresie parlamentarnej kontroli działalności rządu.

4. Parlamentarne formy organizowania się posłów i senatorów

Prawo zrzeszania się w ramach frakcji parlamentarnych należy do podstawowych praw deputowanych we wszystkich współczesnych systemach ustrojowych. W doktrynie dominuje pogląd, że **frakcja parlamentarna** stanowi formę organizacji członków parlamentu, którzy należą do tej samej partii politycznej lub kilku partii o zbliżonych założeniach programowych i realizujących na forum parlamentu wspólne cele polityczne. Cele te dają się wyraźnie rozgraniczyć w zależności od tego, jakie miejsce w strukturze politycznej parlamentu zajmuje określona frakcja parlamentarna. Chodzi tu głównie o to, czy dana frakcja tworzy opozycję parlamentarną, czy też (samodzielnie lub wraz z innymi frakcjami) stanowi parlamentarną większość i wspiera działalność egzekutywy. Należy bowiem przyjąć, że gdy frakcja jest w opozycji wobec frakcji większości parlamentarnej i popieranego przez nie rządu, to przede wszystkim zmierza do przejęcia władzy w państwie. Kiedy zaś frakcja parlamentarna tworzy lub współtworzy większość rządową, to bez wątpienia zasadniczym celem jej działalności jest dążenie do jak najdłuższego sprawowania władzy. Frakcje parlamentarne odgrywają faktycznie znaczącą rolę i z tego względu trudno byłoby sobie wyobrazić efektywne funkcjonowanie instytucji parlamentarnych, gdyby w parlamencie nie istniały zorganizowane frakcje partyjne.

W polskim prawie parlamentarnym frakcje partyjne określane są tradycyjnie jako **kluby parlamentarne (poselskie, senatorskie)**. Obecnie podstawę prawną tworzenia w Sejmie i Senacie klubów parlamentarnych, jak też innych form organizowania się posłów i senatorów regulują przepisy ustawy z dnia 9 maja 1996 r. *o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (Dz.U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 z późn. zm.). Artykuł 17 ust. 1 tej ustawy stanowi, że *na zasadach określonych w regulaminie Sejmu posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby, kola lub zespoły poselskie*, zaś w art. 17 ust. 2 czytamy, iż *na zasadach określonych w regulaminie Senatu senatorowie mogą tworzyć w Senacie kluby, kola lub zespoły senackie*. Nie ulega przy tym wątpliwości, że prawo tworzenia tych organizacji deputowanych wynika z zasady wolności działania partii politycznych, a więc ma też umocowanie konstytucyjne.

Takie stanowisko zajął też Trybunał Konstytucyjny w treści orzeczenia z dnia 26 stycznia 1993 r. (U 10/92), którego ustalenia zachowują swoją aktualność do dnia dzisiejszego. Należy zwłaszcza zwrócić uwagę na przyjęte przez Trybunał generalne założenie, że **określanie politycznych form organizowania się deputowanych zalicza się do materii objętej zasadą autonomii regulaminowej**, zgodnie z którą każda izba parlamentu uprawniona jest do samodzielnego kształtowania formy swojej organizacji i trybu funkcjonowania. W związku z tym Trybunał zaznaczył, że ustanowienie w treści regulaminu sejmowego minimalnej liczby 15 posłów zdolnych do utworzenia własnego klubu poselskiego nie może być oceniane jako

dyskryminacja mniejszych ugrupowań poselskich. Faktycznie bowiem zróżnicowanie składu osobowego klubów i kół oraz ich statusu prawnego i zakresu uprawnień oparte zostało wyłącznie *na merytorycznie uzasadnionych w świetle założeń Konstytucji kryteriach klasyfikacji ugrupowań poselskich*. Trybunał Konstytucyjny podkreślił zarazem oczywisty fakt, że zawsze o liczebności danego ugrupowania poselskiego *decydują przede wszystkim wyniki wyborów parlamentarnych, a o ich aktualnym składzie osobowym, często zmiennym – jak wykazuje praktyka – także wola indywidualnych posłów*. Poza tym w uzasadnieniu tego orzeczenia znalazło się też stwierdzenie, że możliwość tworzenia klubów poselskich jest następstwem określonych rozwiązań organizacyjnych pracy Sejmu i przysługuje posłom jako członkom danego ugrupowania politycznego ze względu na charakter oraz zadania izby, w składzie której zasiadają.

Z przepisów regulaminowych wynika, że tworzone w parlamencie **kluby i koła poselskie (senatorskie) muszą być oparte na zasadzie politycznej**. Użyte tutaj pojęcie *na zasadzie politycznej* nie zostało bliżej sprecyzowane w postanowieniach regulaminów, ale można przyjąć, że nie powinno się go zawężać jedynie do formalnej przynależności politycznej posłów i senatorów. Wydaje się, że w pełni uzasadnione byłoby objęcie tym pojęciem także innych grup deputowanych do parlamentu, które są połączone wspólnym i względnie trwałym interesem politycznym, jak chociażby poselskie koła mniejszości etnicznych. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że przepisy regulaminów parlamentarnych przewidują wyraźnie tylko dwie formy organizacyjne zrzeszania się posłów i senatorów „na zasadzie politycznej”, a mianowicie kluby i koła poselskie (senatorskie). Tak więc w sytuacji, kiedy podstawą utworzenia określonego zrzeszenia parlamentarnego nie będą przesłanki natury politycznej (ale np. wspólne zainteresowania określonej grupy posłów czy senatorów), zrzeszenie takie zostanie uznane za inną formę samoorganizowania się członków parlamentu.

Przy tworzeniu organizacji poselskich i senatorskich „na zasadzie politycznej” istotne znaczenie ma także kryterium liczebności, czyli określenie minimalnej liczby deputowanych jako bezwzględnego warunku ukształtowania takich organizacji. Jeśli chodzi o tę kwestię, to postanowienia art. 8 ust. 2 i 3 regulaminu Sejmu stwierdzają, że **klub poselski może utworzyć grupa co najmniej 15 posłów, zaś do utworzenia koła poselskiego niezbędna jest grupa minimum 3 posłów**. Z kolei przepisy art. 21 ust. 2 i 3 regulaminu Senatu przyjmują zasadę, że **w Senacie klub może być utworzony przez 7 senatorów, koło zaś przez 3 senatorów**. W obu regulaminach zwraca się przy tym uwagę, że każdy poseł (senator) może być członkiem tylko jednego klubu lub koła parlamentarnego. Jest to rozwiązanie w pełni uzasadnione, gdyż każdy członek parlamentu (z wyjątkiem posłów i senatorów niezależnych) związany jest faktycznie, a przynajmniej powinien być związany wyłącznie z jedną partią polityczną. Nie należy jednak tego rozumieć jako adresowane-

go do posłów i senatorów prawnego zakazu zmiany barw klubowych w trakcie kadencji parlamentu.

W kontekście zaprezentowanych wcześniej zasad tworzenia klubów i kół w obu izbach parlamentu należy postawić pytanie, czy zasady te mogłyby mieć zastosowanie także przy kształtowaniu wspólnych dla posłów i senatorów form organizacyjnych w parlamencie. W tej kwestii przepis art. 17 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora stanowi jednak tylko, że **posłowie wraz z senatorami mogą tworzyć wspólne kluby, koła lub zespoły parlamentarne**. Wobec tego trudno jest ustalić szczególne zasady tworzenia klubów oraz kół parlamentarnych, ale w tym zakresie punktem wyjścia do określenia takich zasad mogłoby być wskazanie w przepisach tej ustawy przynajmniej minimalnej liczby członków obu izb parlamentu (posłów i senatorów), warunkującej powołanie w jego składzie tego typu grup zrzeszających parlamentarzystów. Na tle obecnej regulacji ustawowej pewne jest tylko to, że dla utworzenia takiego klubu lub koła niezbędne jest uczestnictwo w ich składzie zarówno posłów, jak też członków drugiej izby parlamentu.

W praktyce ustrojowej dostrzec można natomiast, mimo braku w tym zakresie regulacji regulaminowych, systematyczne „wypieranie” w Sejmie klubów i kół poselskich przez kluby i koła parlamentarne. Są to jednak najczęściej ugrupowania parlamentarne tylko z nazwy, o czym świadczą doświadczenia w zakresie kształtowania klubów sejmowych z okresu kilku ostatnich kadencji parlamentu. W Sejmie III kadencji (1997–2001) funkcjonowały tylko kluby parlamentarne, ale każdy z nich miał formalnie charakter klubu poselskiego. Podczas IV kadencji parlamentu (2001–2005) jedynie PO używała określenia klub poselski, zaś pozostałe kluby dużych ugrupowań przyjęły nazwę klubów parlamentarnych. Wśród nich tylko kluby LPR, UP i Samoobrony RP, z formalnego punktu widzenia, mogły być uznane za kluby parlamentarne, gdyż zrzeszały w swoim składzie także senatorów. W trakcie skróconej V kadencji Sejmu (2005–2007) pięć ugrupowań (PiS, PO, Samoobrona RP, LPR, PSL) posiadało w Sejmie kluby parlamentarne, natomiast posłowie SLD zrzeszyli się w ramach klubu poselskiego, co było zresztą w pełni uzasadnione, gdyż SLD w wyborach z 2005 r. nie wywalczył żadnego mandatu w Senacie. Podczas poprzedniej VI kadencji (2007–2011) kluby poselskie utworzone zostały przez SLD i PSL, natomiast w obecnej VII kadencji parlamentu (2011–2015) nazwy klub poselski używają także dwa ugrupowania: Twój Ruch i SLD.

Poza klubami i kołami parlamentarnymi posłowie i senatorowie mogą zrzeszać się także w **zespoły poselskie lub senatorskie**. Z przepisu art. 8 ust. 6 regulaminu Sejmu wynika, że przy zrzeszaniu się posłów w ramach zespołów nie może mieć zastosowania to kryterium, które stanowi podstawę tworzenia klubów i kół poselskich, a więc przynależność polityczna. Analogiczne ograniczenie przewiduje też art. 21 ust. 6 regulaminu Senatu w odniesieniu do stworzonych w drugiej izbie zespołów

senatorskich. W tej sytuacji zespoły kształtowane są w praktyce parlamentarnej na podstawie kryteriów niemających charakteru politycznego, takich jak wspólne zainteresowania określonej grupy deputowanych bądź też istniejące między nimi powiązania o charakterze terytorialnym czy zawodowym. Tytułem przykładu można wskazać na niektóre zespoły funkcjonujące w kilku ostatnich kadencjach parlamentu, jak np. Poselski Zespół Tradycji Niepodległościowych, Poselski Zespół na rzecz Policji, Zespół Poselski Strażaków, Parlamentarna Grupa Kobiet.

Nie ulega wątpliwości, że **zasadniczym celem tworzenia klubów i kół parlamentarnych jest reprezentacja interesów własnych ugrupowań politycznych na forum parlamentu**. Stąd też regulaminy obu izb gwarantują wszystkim klubom i kołom określone przywileje, które stwarzają im możliwości efektywnego oddziaływania na tok pracy parlamentu oraz jego organów wewnętrznych. Tak więc: a) przewodniczący klubów lub ich zastępcy, jak również przedstawiciele określonych porozumień i kół parlamentarnych wchodzi z urzędu w skład obu Konwentów Seniorów; b) na wniosek klubów reprezentowanych w składzie Konwentów Seniorów, Marszałkowie mogą zwoływać ich posiedzenia; c) prezydium komisji sejmowych i senackich mają obowiązek uwzględniać wnioski klubów i kół w sprawie planów pracy oraz porządku dziennego posiedzeń komisji; d) podczas obrad plenarnych obu izb parlamentu wystąpieniom klubowym przysługują znacznie szersze limity czasowe, niż w przypadku zwykłych przemówień poselskich czy senatorskich. Nie jest to pełny wykaz istniejących w tym zakresie możliwości wpływu zrzeszeń parlamentarnych, bowiem regulaminy Sejmu i Senatu przewidują jeszcze inne formy udziału tych organizacji w określonych procedurach parlamentarnych.

W ramach prezentacji statusu i przywilejów organizacji zrzeszających parlamentarzystów nie sposób pominąć tak istotnej problematyki, jak wzajemne relacje pomiędzy członkami parlamentu a ich macierzystymi klubami i kołami parlamentarnymi. Niewątpliwie w tym wypadku szczególne znaczenie dla statusu każdego deputowanego, niezależnie od tego, czy jest członkiem klubu parlamentarnego tworzącego koalicję rządową, czy też wchodzi w skład klubu opozycyjnego, posiada **problem dyscypliny klubowej (partyjnej)**. Jej istotą jest sformułowanie przez frakcję parlamentarną w stosunku do deputowanych tej frakcji nakazu określonego zachowania się podczas prac w parlamencie (zwłaszcza w trakcie głosowań parlamentarnych), pod groźbą poważnych sankcji w przypadku niezastosowania się przez nich do tego nakazu. Formalne podstawy stosowania tak rozumianej dyscypliny klubowej wynikają z reguły z konkretnych przepisów regulaminów (statutów) poszczególnych klubów parlamentarnych, co możemy dostrzec także w praktyce polskiego parlamentu (zwłaszcza w pracach Sejmu RP).

Okazuje się, że na podstawie swoich regulaminów kluby poselskie mogą podejmować postanowienia nakazujące swoim posłom określone zachowanie się na

forum Sejmu, przede wszystkim podczas głosowań na posiedzeniach plenarnych izby czy też przy podejmowaniu decyzji (zajmowaniu określonych stanowisk) przez jego organy wewnętrzne (Prezydium Sejmu, Konwent Seniorów, komisje sejmowe). Poza tym regulaminy klubów poselskich przewidują też z reguły, że w przypadkach rażącego naruszenia dyscypliny klubowej może nastąpić nawet **wykluczenie posła ze składu klubu**. W polskiej praktyce parlamentarnej regułą jest jednak stosowanie dyscypliny klubowej jedynie przy podejmowaniu decyzji w tych sprawach, które dany klub poselski (a właściwie stojąca za tym klubem macierzysta partia polityczna) uznaje za szczególnie istotne dla realizowanej przez niego polityki. W okresie kilku ostatnich kadencji parlamentu dyscyplina klubowa wykorzystywana była przez partie i ugrupowania sejmowe tworzące egzekutywę wiele razy, z tym że sięgano do niej szczególnie chętnie podczas funkcjonowania gabinetów mniejszościowych.

Należy tu jeszcze zastanowić się, czy stosowanie w praktyce parlamentarnej dyscypliny klubowej nie narusza przyjętej w treści art. 104 ust. 1 Konstytucji RP konstrukcji mandatu wolnego, czy kluby parlamentarne mogą **w zgodzie z zasadą mandatu wolnego** narzucać deputowanym do parlamentu jednoznacznie określone zachowanie się podczas sprawowania przez nich mandatu, a zwłaszcza czy mogą czynić to pod rygorem zastosowania w stosunku do nich określonych sankcji. Aby odpowiedzieć na to pytanie, konieczne jest wyraźne rozróżnienie pomiędzy merytoryczną oraz proceduralną stroną dyscypliny partyjnej. Przy takim ujęciu za sprzeczne z konstytucyjną formułą mandatu wolnego trzeba byłoby uznać merytoryczne związanie deputowanego konkretnym nakazem oddania głosu „za” lub „przeciw” bądź też narzucenie mu pełnej treści wystąpienia w debacie parlamentarnej. Inaczej należy natomiast traktować podejmowane przez kluby parlamentarne środki dyscyplinujące deputowanych oraz obligujące ich do wykonywania określonych obowiązków w stosunku do własnego klubu lub koła parlamentarnego. Takie formy ingerencji klubowej wobec określonych inicjatyw oraz działalności deputowanych nie mogą być już traktowane jako naruszające w zasadniczy sposób istotę mandatu wolnego, gdyż dla klasycznej konstrukcji tego mandatu decydujące znaczenie mają zawsze wzajemne relacje między deputowanymi a wyborcami.

5. Kadencja oraz tryb funkcjonowania Sejmu i Senatu

Parlament Rzeczypospolitej Polskiej, podobnie jak inne współczesne parlamenty, jest organem kadencyjnym, czyli wybieranym na okres, w ramach którego może on realizować swoje konstytucyjne funkcje. Przepis art. 98 ust. 1 Konstytucji RP postanawia w tej kwestii, że **Sejm i Senat są wybierane na czteroletnie kadencje**. Określa jednocześnie precyzyjnie ramy czasowe kadencji parlamentu, stwierdzając, iż: *Kadencje Sejmu i Senatu rozpoczynają się z dniem zebrania się Sejmu na pierw-*

sze posiedzenie i trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następczej kadencji. Z treści art. 98 ust. 1 wynika więc, że kadencje obu izb parlamentu są ze sobą ściśle powiązane. W ten sposób kadencja Senatu liczy się od dnia, w którym Sejm zebrał się na pierwsze posiedzenie po wyborach, mimo że pierwsze posiedzenie Senatu zwoływane jest zwykle na inny dzień. Także ostatni dzień kadencji Sejmu jest jednocześnie ostatnim dniem kadencji Senatu. Poza tym obowiązująca obecnie ustawa zasadnicza nie przewiduje żadnej przerwy międzykadencyjnej, gdyż upływ „starej” kadencji parlamentu i początek „nowej” zbiegają się w tym samym terminie.

Ewentualne przedłużenie czteroletniej kadencji parlamentu byłoby dopuszczalne jedynie w drodze zmiany treści art. 98 ust. 1 obowiązującej Konstytucji RP. Bez dokonywania zmiany ustawy zasadniczej kadencja parlamentu mogłaby zostać wydłużona wyłącznie w jednym przypadku, a mianowicie podczas obowiązywania jednego ze stanów nadzwyczajnych. Taka możliwość wynika bowiem z przepisu art. 228 ust. 7, który przewiduje, że w czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu *nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu.*

Przepisy Konstytucji RP z 1997 r. przewidują natomiast **skrócenie kadencji parlamentu**. Jest ono dopuszczalne jedynie po spełnieniu szczególnych wymogów formalnych i może nastąpić z zastosowaniem dwóch wariantów: a) w formie własnej decyzji parlamentu, b) na mocy decyzji podjętej przez głowę państwa.

Gdy decyzję o skróceniu konstytucyjnie określonej kadencji podejmuje sam parlament jest to **tzw. samorozwiązanie**. Może być ona podjęta na podstawie art. 98 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że: *Sejm może skrócić swoją kadencję uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów.* Oznacza to, iż do podjęcia decyzji Sejmu o samorozwiązaniu parlamentu wymaganych jest 307 głosów poselskich. Uzyskanie takiej większości głosów sprawia zazwyczaj poważne trudności, ale np. podczas głosowania przeprowadzonego w dniu 7 września 2007 r. za skróceniem poprzedniej kadencji Sejmu opowiedziało się aż 377 posłów, w tym prawie wszyscy posłowie PiS, czyli ugrupowania tworzącego wówczas gabinet J. Kaczyńskiego. Należy tu jeszcze zwrócić uwagę na fakt, że następstwem podjęcia przez Sejm decyzji w sprawie samorozwiązania izby jest każdorazowo także zakończenie kadencji Senatu.

Jeśli decyzję w sprawie przedterminowego upływu kadencji Sejmu podejmuje Prezydent RP, jest to **skrócenie kadencji obu izb parlamentu**. Przewiduje je art. 98 ust. 4 Konstytucji RP, stwierdzając, że: *Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, może w przypadkach określonych w Konstytucji zarządzić skrócenie kadencji Sejmu. Wraz ze skróceniem kadencji Sej-*

mu skrócona zostaje również kadencja Senatu. Przepis ten zakłada więc konieczność zasięgnięcia przez Prezydenta RP opinii przewodniczących obu izb przed podjęciem decyzji o skróceniu kadencji Sejmu i Senatu. Opinie te nie posiadają jednak charakteru wiążącego, wobec czego każde podjęcie decyzji o skróceniu kadencji parlamentu należy traktować jako w pełni suwerenne uprawnienie Prezydenta.

Obowiązująca Konstytucja RP nie pozostawia bynajmniej Prezydentowi pełnej swobody w zakresie decydowania o skróceniu kadencji parlamentu (tak jak ma to miejsce w V Republice czy też we Włoszech). W obecnym stanie prawnym Prezydent RP może bowiem podjąć decyzję o skróceniu kadencji Sejmu (a tym samym także Senatu) jedynie w dwóch przypadkach, bardzo wyraźnie określonych w treści ustawy zasadniczej:

- 1) gdy zostaną wyczerpane wszystkie przewidziane w Konstytucji możliwości powołania Rady Ministrów, a więc w przypadku odrzucenia przez Sejm po raz trzeci wniosku o wotum zaufania dla rządu – wówczas skrócenie kadencji jest **obligatoryjne** (art. 155 Konstytucji RP);
- 2) jeżeli w ciągu 4 miesięcy od przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi do podpisu – wówczas skrócenie kadencji jest **fakultatywne** (art. 225 Konstytucji).

Zasadniczym skutkiem skrócenia kadencji Sejmu i Senatu, niezależnie od tego, czy doszło do niego w drodze samorozwiązania czy też w wyniku podjęcia decyzji o skróceniu kadencji parlamentu przez Prezydenta RP, jest konieczność przeprowadzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych. Zgodnie z przepisem art. 98 ust. 5 Konstytucji wybory te są zarządzane przez Prezydenta, który wyznacza ich datę na dzień przypadający nie później niż w ciągu 45 dni od dnia podjęcia przez Sejm uchwały w sprawie samorozwiązania lub podjęcia przez Prezydenta RP decyzji o skróceniu kadencji parlamentu.

Wraz ze skróceniem kadencji Sejmu i Senatu następuje też faktyczne przerwanie ciągłości realizowanych wcześniej zadań całego parlamentu. W tym wypadku znajduje zastosowanie **zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych**. Jej istota sprowadza się do tego, że każda sprawa niedoprowadzona do końca w obu izbach parlamentu traktowana jest jako ostatecznie zamknięta, co oznacza, że nie jest ona przekazywana nowo wybranemu parlamentowi. Jest to zasada mająca zastosowanie jedynie do prac parlamentarnych, a więc dyskontynuacja nie jest praktykowana np. przy przekazywaniu funkcji premiera. Problem dyskontynuacji nie jest uregulowany ani w przepisach konstytucyjnych, ani też w regulaminach obu izb parlamentu. Niemniej jednak, zgodnie z ukształtowanym zwyczajem, zasada dyskontynuacji traktowana jest już jako istotny element polskiego prawa parlamentarnego. W praktyce parlamentarnej zasada ta ma największe znaczenie dla realizacji funkcji ustawodawczej parlamentu. W tym wypadku przyjmuje się, że jakiegokolwiek projekty

ustaw, nieuchwalone jeszcze przez obie izby, nie dochodzą do skutku, a procedura ustawodawcza jest zamykana. W nowej kadencji parlamentu konieczne jest wobec tego ponowne wykonanie inicjatywy ustawodawczej oraz rozpoczęcie całej procedury uchwalania ustawy od początku.

Od zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych przewidziane są jednak pewne wyjątki. Przede wszystkim parlament nowej kadencji ma obowiązek rozpatrzenia zgłoszonego podczas poprzedniej kadencji parlamentu formalnego wniosku o pociągnięcie określonej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Przepis art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. *o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli* (Dz.U. Nr 62, poz. 688) wyklucza stosowanie zasady dyskontynuacji w stosunku do obywatelskich inicjatyw ustawodawczych. Stanowi on, że: *Projekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której został wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji bez potrzeby ponownego wniesienia projektu ustawy.* Z kolei art. 148e regulaminu Sejmu przewiduje, że w przypadku niezakończenia prac Komisji do Spraw Unii Europejskiej przed upływem kadencji Sejmu, prace te mogą być kontynuowane w analogicznej Komisji powołanej przez Sejm następnej kadencji.

W odniesieniu do trybu funkcjonowania parlamentu możliwe jest przyjęcie jednego z dwóch rozwiązań: systemu sesyjnego lub systemu permanencji. **System sesyjny** sprowadza się do tego, że w ramach kadencji parlamentu następuje wyodrębnienie kilkumiesięcznych sesji, podczas których parlament zbiera się regularnie na posiedzenia plenarne. Pomiędzy sesjami parlament nie obraduje, chyba że zostanie zwołana sesja nadzwyczajna. Taki tryb pracy parlamentu znajduje współcześnie zastosowanie w wielu systemach ustrojowych, gdzie zwołuje się jedną lub dwie sesje w ciągu roku. Sesyjny tryb funkcjonowania parlamentu wykorzystywany był także w Polsce – zarówno w dwudziestolecium międzywojennym, jak też w okresie PRL.

System permanencji charakteryzuje się z kolei tym, że kadencja parlamentu ma jednolity charakter, a więc w jej ramach nie jest stosowany podział na okresy odbywania sesji oraz okresy międzysesyjne. W tym systemie jedynym trybem funkcjonowania izb parlamentu są posiedzenia plenarne, które odbywają się w terminach ustalanych przez parlamentarne organy kierownicze, a nie przez głowę państwa. We współczesnych systemach rządów zasada permanencji nie jest jednak stosowana tak często, jak zasada prac sesyjnych. W polskim prawie parlamentarnym zasada permanencji została wprowadzona w drodze nowelizacji ustawy zasadniczej z dnia 7 kwietnia 1989 r. Obecnie zasada ta jest sformułowana w art. 109 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiącym, że: *Sejm i Senat pracują na posiedzeniach.* Poza tym sformułowaniem, w treści Konstytucji określono jeszcze tryb zwoływania pierwszych w nowej kadencji posiedzeń obu izb parlamentu, natomiast szczegółowa regulacja

organizacji oraz przebiegu posiedzeń plenarnych Sejmu i Senatu zawarta już została w obu regulaminach parlamentarnych.

Pierwsze posiedzenia Sejmu i Senatu Prezydent RP zwołuje na dzień przypadający w ciągu 30 dni od dnia przeprowadzenia wyborów parlamentarnych (art. 109 ust. 2 Konstytucji RP), a gdy wybory odbyły się w konsekwencji skrócenia kadencji Sejmu – w ciągu 15 dni od dnia wyborów. Jednocześnie Prezydent wyznacza Marszałków Seniorów (w Sejmie zostaje nim jeden z najstarszych wiekiem posłów, w Senacie – najstarszy senator), których zadaniem jest przewodniczenie pierwszym posiedzeniom obu izb parlamentu. Podczas tych posiedzeń dochodzi do ukonstytuowania się Sejmu i Senatu, na co składa się złożenie ślubowania przez posłów i senatorów oraz wybór Marszałków i wicemarszałków. Poza tym na pierwszym po wyborach posiedzeniu Sejmu Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów, do czego jest zobligowany przez art. 162 ust. 1 Konstytucji.

Zwoływanie kolejnych posiedzeń obu izb parlamentu należy do kompetencji Marszałków. Posiedzenia te odbywają się w terminach ustalonych odpowiednio przez Prezydium Sejmu oraz Prezydium Senatu. Zwołanie posiedzenia plenarnego izby wiąże się każdorazowo z koniecznością ustalenia **porządku dziennego** tego posiedzenia. Jest on ustalany zawsze przez Marszałka po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów, ale poszczególne kluby oraz koła parlamentarne mogą zgłaszać wnioski o uzupełnienie porządku dziennego. Przedstawiane propozycje są rozpatrywane przez Konwent Seniorów i jeżeli zostaną uwzględnione, treść porządku dziennego posiedzenia izby zostaje zmodyfikowana. Taka procedura ustalania porządku dziennego sprzyja usprawnieniu jej prac, gdyż pozwala uniknąć wstępnych debat parlamentarnych nad ostatecznym kształtem porządku dziennego kolejnych posiedzeń Sejmu oraz Senatu.

W Konstytucji RP ustanowiona została **zasada jawności posiedzeń plenarnych** obu izb parlamentu. Przewiduje ją art. 113, stwierdzając, że: *Posiedzenia Sejmu są jawne* (z mocy art. 124 zasada jawności odnosi się także do posiedzeń Senatu). Ten sam przepis ustawy zasadniczej dopuszcza jednak możliwość zarządzenia tajności obrad *jeżeli wymaga tego dobro państwa*. Uchwalenie tajności obrad następuje bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (senatorów).

Posiedzenia plenarne Sejmu i Senatu odbywają się zgodnie z zasadami unormowanymi szczegółowo w regulaminach parlamentarnych. Posiedzeniom tym przewodniczy Marszałek bądź też jeden z wicemarszałków, mając głównie na uwadze realizację kolejnych punktów przyjętego porządku dziennego. Po zakończeniu debaty nad poszczególnymi punktami porządku obrad przeprowadzane są zwykle **głosowania**. Przy podejmowaniu rozstrzygnięć przez obie izby parlamentu wykorzystuje się trzy rodzaje większości: zwykłą, bezwzględną oraz kwalifikowaną. Przy stoso-

waniu **zwykłej większości** musi być przewaga głosów „za” nad głosami „przeciw”, natomiast głosy „wstrzymujące się” nie są brane pod uwagę. Ta większość głosów wymagana jest przede wszystkim dla uchwalania przez Sejm ustaw zwykłych oraz podejmowania uchwał przez obie izby parlamentu. Istotą **większości bezwzględnej** jest to, że liczba głosów „za” musi być większa od łącznej liczby głosów „przeciw” i „wstrzymujących się”. Większość bezwzględna ma zastosowanie m.in. podczas podejmowania przez Sejm uchwał o odrzuceniu poprawek Senatu do treści aktów ustawodawczych oraz w sprawie zarządzenia referendum ogólnokrajowego. Z kolei przy zastosowaniu **większości kwalifikowanej** liczba głosów „za” stanowi pewien ułamek ogólnej liczby głosów (najczęściej 2/3). Takiej większości wymaga się m.in. podczas głosowania w Sejmie w sprawie zmiany przepisów konstytucyjnych oraz tzw. samorozwiązania izby. Natomiast kwalifikowaną większość 3/5 głosów poselskich przewiduje się w sprawie postawienia członka rządu w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu oraz dla odrzucenia weta Prezydenta RP.

6. Procedura ustawodawcza

Jedną z zasadniczych cech ustawy jest to, że jest ona uchwalana przez parlament w ramach sformalizowanej oraz istotnie rozbudowanej procedury, w której uczestniczą także organy pozaparlamentarne. Procedura ta, której przebieg określa ją zarówno przepisy konstytucyjne, jak też szczegółowe regulacje regulaminowe, zwana jest **postępowaniem ustawodawczym** lub **trybem ustawodawczym**. Rozbudowany proces dochodzenia ustawy do skutku dzieli się na kolejne **fazy procesu ustawodawczego**, a mianowicie: 1) przygotowanie projektu ustawy i wykonanie inicjatywy ustawodawczej; 2) postępowanie z projektem ustawy w Sejmie; 3) postępowanie w Senacie w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm; 4) postępowanie sejmowe w sprawie stanowiska Senatu; 5) postępowanie sejmowe w sprawie weta prezydenckiego; 6) podpisanie ustawy przez Prezydenta i zarządzenie jej ogłoszenia.

Zanim nastąpi formalne wykonanie inicjatywy ustawodawczej, musi być przygotowany projekt ustawy. W przygotowywaniu projektów ustaw biorą udział różne podmioty, nawet te, którym nie przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (m.in. partie polityczne, organizacje społeczne, organy samorządu terytorialnego). Rządowe projekty ustaw (stanowiące *de facto* większość uchwalanych ostatecznie przez parlament projektów aktów ustawodawczych) są przygotowywane przez wyspecjalizowane komórki legislacyjne w poszczególnych resortach na podstawie *Zasad techniki prawodawczej*, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *zasad techniki prawodawczej* (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

We wszystkich postępowaniach zmierzających do uchwalenia ustawy wszczęcie takiego postępowania następuje z chwilą wykonania inicjatywy ustawodawczej, która stanowi zatem pierwszy etap rozbudowanej procedury ustawodawczej. **Inicjatywa ustawodawcza** oznacza wobec tego prawo wnoszenia do parlamentu projektów ustaw przez określone podmioty ze skutkiem prawnym, polegającym na wszczęciu postępowania ustawodawczego. Zasadniczym celem tak rozumianej inicjatywy ustawodawczej jest więc w każdym wypadku zobligowanie parlamentu przez wnioskodawcę do rozpatrzenia zgłoszonego projektu ustawy w ramach przyjętej procedury i ustosunkowanie się do niego poprzez uchwalenie danej ustawy bądź też odrzucenie projektu.

Konstytucja RP wylicza większość podmiotów posiadających prawo zgłaszania projektów ustaw w art. 118 ust. 1, stanowiącym, że: *Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów.* Jeszcze jeden podmiot, mający prawo wnoszenia projektów ustaw do parlamentu, wymienia art. 118 ust. 2, a mianowicie *co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.* W tym wypadku przepis art. 118 ust. 2 Konstytucji przewiduje ponadto, że szczegółowy tryb postępowania w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej zostanie uregulowany w odrębnej ustawie. Uczyniła to, prezentowana już w VIII rozdziale podręcznika, ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. *o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.* Z ustawy tej wynika, że grupa co najmniej 15 obywateli może utworzyć komitet inicjatywy ustawodawczej i po zebraniu minimum 1000 podpisów obywateli zawiadomić Marszałka Sejmu o utworzeniu takiego komitetu, dołączając do zawiadomienia przygotowany projekt ustawy. Gdy Marszałek postanowi o przyjęciu zawiadomienia, może się rozpocząć kampania promocyjna na rzecz zgłoszonego projektu ustawy oraz zbieranie wymaganej liczby podpisów obywateli. Dopiero po zebraniu 100 000 podpisów pełnomocnik komitetu wnosi do Marszałka Sejmu projekt ustawy wraz z załączonym wykazem podpisów popierających ten projekt.

Wśród wymienionych w art. 118 Konstytucji RP podmiotów inicjatywy ustawodawczej prawo zgłaszania projektów ustaw przyznane zostało także posłom. Ze sformułowania tego przepisu konstytucyjnego nie wynika jednak, czy jest to indywidualne uprawnienie posłów, czy też mogą oni korzystać z niego tylko w określonej grupie deputowanych. Konkretyzacja tej ogólnej normy konstytucyjnej znalazła się wobec tego w art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu, który przewiduje jednoznacznie, iż *poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.* Przyznanie w treści regulaminu prawa zgłoszenia do Sejmu projektu ustawy przez grupę co najmniej 15 posłów oznacza, że z inicjatywą taką może wystąpić samodzielnie każdy klub poselski, albowiem grupa 15 posłów stanowi faktycznie minimalną liczbę warunkującą zorganizowanie klubu

poselskiego (parlamentarnego) na zasadzie przynależności politycznej jego członków.

Ze sformułowania art. 118 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że **wnioskodawcy wszystkie projekty ustaw wnoszą do Sejmu**. Jest to w pełni uzasadnione, gdyż faza sejmowego postępowania z projektem ustawy poprzedza zawsze fazę postępowania ustawodawczego w Senacie. Należy tu jeszcze dodać, że art. 221 ustawy zasadniczej ustanawia zasadę wyłączności inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w zakresie ustawy budżetowej i innych ustaw dotyczących problematyki finansów publicznych. Oznacza to, że inne projekty ustaw zwykłych mogą być inicjowane przez każdy podmiot, któremu przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej.

Regulaminowym warunkiem wykonania inicjatywy ustawodawczej jest złożenie projektu ustawy **w formie pisemnej** na ręce Marszałka Sejmu (art. 34 ust. 1). Do projektu ustawy musi być dołączone uzasadnienie, które powinno określać potrzebę i cel uchwalenia ustawy, a także skutki finansowe jej wykonania. Gdy uzasadnienie projektu ustawy nie odpowiada wymogom prawnym, Marszałek Sejmu może zwrócić zgłoszony projekt jego wnioskodawcy. Z kolei w sytuacji, kiedy pojawi się wątpliwość, czy projekt ustawy jest zgodny z przepisami prawa, w tym z prawem Unii Europejskiej, Marszałek Sejmu (po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu) ma możliwość skierowania go do Komisji Ustawodawczej celem wyrażenia opinii (art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu). Komisja ta większością 3/5 głosów może zaopiniować zgłoszony projekt ustawy jako niedopuszczalny, ale z regulaminu Sejmu nie wynika już jednoznacznie, jaką decyzję mógłby wówczas podjąć Marszałek Sejmu. Nie wydaje się, aby mógł on odmówić nadania dalszego biegu temu projektowi ustawy, bowiem ostateczne decyzje niedopuszczające projektów ustaw do dalszego postępowania ustawodawczego powinny być jednak podejmowane przez całą izbę.

Z chwilą wykonania inicjatywy ustawodawczej rozpoczyna się każdorazowo **etap parlamentarnych prac nad zgłoszonymi projektami ustaw**. Etap ten, prowadzący się do wnikliwego rozpatrywania projektów ustaw w Sejmie, posiada w całym złożonym procesie ustawodawczym szczególne znaczenie. Od tego etapu postępowania ustawodawczego zależy bowiem w decydującym stopniu ostateczny kształt uchwalanych aktów ustawodawczych.

Parlamentarny etap prac nad projektami ustaw sprowadza się głównie do przeprowadzenia kilku czytań, które są przejawem powszechnie stosowanego w państwach demokratycznych modelu trybu ustawodawczego, polegającego na kilkakrotnym rozpatrywaniu projektu ustawy przez parlament, zanim zostanie uchwalony w ostatecznym kształcie. We współczesnych parlamentach najczęściej spotykany jest model dwóch lub trzech czytań, przedzielonych przy tym z reguły pracami komisji parlamentarnych. Taki porządek prac parlamentarnych nad zgłoszonym projektem ustawy ma zapobiegać podejmowaniu decyzji zbyt pochopnych oraz

nieprzemyślanych. Stosowanie kilku czytań sprzyja ponadto formowaniu się w parlamencie większości koniecznej dla uchwalenia ustawy, jak też umożliwia wyrażanie opinii o projekcie ustawy przez frakcje opozycji parlamentarnej.

W polskim prawie parlamentarnym przyjęta została **zasada trzech czytań**, na co wskazuje jednoznacznie przepis art. 119 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiąc, że: *Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach*. Oznacza to, że ustrojodawca kierował się intencją ustanowienia konstytucyjnego nakazu, aby każdy projekt ustawy był uchwalany przez Sejm dopiero po przeprowadzeniu trzech czytań, sprzyjających bardziej wnikliwemu rozpatrzeniu zgłoszonego projektu aktu ustawodawczego. Natomiast określenie konkretnych działań oraz decyzji składających się na poszczególne czytania (pierwsze, drugie, trzecie) pozostawione zostało do uregulowania w treści regulaminu sejmowego.

Pierwsze czytanie projektu ustawy może być przeprowadzone na posiedzeniu plenarnym Sejmu lub na posiedzeniu komisji sejmowej. Z reguły odbywa się ono w komisjach, z tym że w art. 37 ust. 2 regulaminu sejmowego wymienione zostały projekty aktów ustawodawczych, które muszą być kierowane do przeprowadzenia pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Zaliczono do nich projekty ustaw: o zmianie Konstytucji RP, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Regulamin Sejmu przewiduje też (art. 37 ust. 3), że Marszałek Sejmu może skierować do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym tej izby również inne projekty ustaw, jeżeli przemawiają za tym jakiegokolwiek ważne względy. Poza tym do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu kieruje się projekty ustaw, będące wynikiem inicjatywy obywatelskiej, co przewidują wyraźnie art. 10 ust. 3 i art. 13 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. *o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*.

W ramach pierwszego czytania za każdym razem dochodzi do wstępnej prezentacji oraz oceny zgłoszonego pod obrady parlamentu projektu aktu ustawodawczego. Pierwsze czytanie projektu ustawy obejmuje bowiem zawsze: uzasadnienie tego projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy. Jeżeli pierwsze czytanie projektu ustawy przeprowadzane jest na posiedzeniu plenarnym Sejmu, to kończy się wraz ze *skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm w związku ze zgłoszonym wnioskiem odrzuci projekt w całości* (art. 39 ust. 2 regulaminu Sejmu).

Szczególnie istotnym etapem postępowania ustawodawczego w Sejmie są merytoryczne **prace komisji sejmowych** nad projektami ustaw. Rozpoczynają się one albo po pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu (gdy projekt ustawy został skierowany do dalszych prac we właściwej komisji sejmowej), albo też są kontynuacją dotychczasowych prac komisji nad tym projektem (gdy jego pierwsze czytanie od-

było się na posiedzeniu komisji). Znaczenie tego etapu procesu ustawodawczego polega głównie na tym, że w czasie jego trwania dochodzi z reguły do nadania konkretnego kształtu ogólnym i szczegółowym rozwiązaniom prawnym projektu ustawy. Efektem prac komisji jest sprawozdanie o projekcie ustawy, w którym może ona proponować: 1) przyjęcie projektu bez poprawek; 2) przyjęcie projektu z poprawkami tej komisji; 3) odrzucenie projektu w całości. W końcowym sprawozdaniu komisji zamieszcza się również tzw. **wnioski mniejszości**, a więc wnioski i propozycje poprawek zgłaszane z reguły przez posłów opozycyjnych, które zostały odrzucone głosami większości członków komisji sejmowej.

Nowe możliwości w zakresie prac komisyjnych nad projektami aktów ustawodawczych stworzyły przepisy ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. *o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa* (Dz.U. Nr 169, poz. 1414). W ustawie tej przewidziana została bowiem **instytucja wysłuchania publicznego**, której zastosowanie w odniesieniu do projektu ustawy możliwe jest obecnie po wniesieniu tego projektu do Sejmu. Z treści art. 70a regulaminu sejmowego, konkretyzującego ogólne sformułowania ustawy lobbingowej, wynika przede wszystkim, że: 1) uchwała w sprawie przeprowadzenia wysłuchania publicznego (w którym mogą brać udział podmioty prowadzące zawodową działalność lobbingową) podejmowana jest przez komisję sejmową, do której skierowany został projekt ustawy; 2) uchwała komisji w tej sprawie podejmowana jest na pisemny wniosek zgłoszony nawet przez jednego posła; 3) uchwała komisji może być podjęta po zakończeniu pierwszego czytania projektu ustawy, a przed rozpoczęciem jego rozpatrywania przez komisję.

Po przekazaniu Marszałkowi Sejmu pisemnego sprawozdania komisji o projekcie ustawy przeprowadzane jest **drugie czytanie**, które zawsze odbywa się na posiedzeniu plenarnym Sejmu. W jego ramach następuje przedstawienie sprawozdania komisji o projekcie ustawy, a następnie przeprowadzana jest debata, podczas której mogą być zgłaszane poprawki i wnioski odnoszące się do rozwiązań zaproponowanych w treści rozpatrywanego projektu ustawy. Gdy w trakcie drugiego czytania zgłoszone zostaną nowe poprawki i wnioski, w tym również wniosek o odrzucenie projektu ustawy w całości, projekt ustawy kierowany jest ponownie do komisji w celu sporządzenia dodatkowego sprawozdania.

Przepis art. 48 regulaminu Sejmu przewiduje, że w sytuacji, kiedy rozpatrywany podczas drugiego czytania projekt ustawy nie zostanie skierowany ponownie do prac komisyjnych, to niezwłocznie może być przeprowadzone **trzecie czytanie** tego projektu. Z art. 49 regulaminu wynika, że w ramach trzeciego czytania przedstawiane jest Sejmowi dodatkowe sprawozdanie komisji dotyczące projektu ustawy (gdy został on ponownie skierowany do komisji po drugim czytaniu), albo poseł sprawozdawca przedstawia poprawki oraz wnioski zgłoszone podczas drugiego czytania. Dopiero w dalszej kolejności odbywają się **głosowania**, które są głównym

akcentem tego fragmentu procedury ustawodawczej. Podczas wszelkich głosowań w trakcie trzeciego czytania, w tym także w sprawie uchwalenia projektów ustaw, stosowana jest zasada zwykłej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 120 Konstytucji RP). Po uchwaleniu projektu ustawy kończy się sejmowe postępowanie z tym projektem, który od momentu przyjęcia go przez Sejm staje się ustawą.

Konstytucja RP w art. 121 ust. 1 przyjmuje zasadę, że każda uchwalona przez Sejm ustawa przekazywana jest następnie Senatowi. **Rozpatrzenie ustawy przez drugą izbę parlamentu** jest więc koniecznym etapem postępowania ustawodawczego, przy czym prace Senatu w tym zakresie poddane są ścisłym ramom czasowym. W przypadku ustaw zwykłych (włącznie z kodeksami oraz ustawami wykonującymi prawo Unii Europejskiej) termin ten wynosi 30 dni, przy ustawach budżetowych – 20 dni, a przy ustawach pilnych – 14 dni. Jeżeli jednak Senat nie podejmie stosownej uchwały w określonym terminie, to ustawę uznaje się za przyjętą w brzmieniu uchwalonym przez Sejm (art. 121 ust. 2 Konstytucji), a wtedy Marszałek Sejmu przekazuje ją do podpisu Prezydentowi.

Procedura rozpatrywania ustawy przez Senat jest w znacznym stopniu zbliżona do trybu jej uchwalania przez Sejm. Marszałek Senatu kieruje tekst ustawy do właściwych komisji senackich, których zadaniem jest przygotowanie projektu uchwały Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm. Nad projektem tej uchwały Senatu przeprowadzana jest debata na posiedzeniu plenarnym drugiej izby, podczas której może wypowiadać się każdy senator. Debata ta rozpoczyna się od wystąpienia sprawozdawcy komisji, a gdy w komisjach Senatu pojawiły się rozbieżności, to kolejnymi uczestnikami debaty są sprawozdawcy reprezentujący stanowiska mniejszości. Uchwałę wyrażającą stosunek drugiej izby do uchwalonej ustawy Senat podejmuje zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. W uchwale tej, zgodnie z postanowieniem art. 121 ust. 2 Konstytucji RP, **Senat może**: 1) **przyjąć ustawę bez poprawek**, co pozwala na przekazanie jej Prezydentowi w celu podpisania; 2) **odrzuć ustawę w całości**, co jest jednak wykluczone w odniesieniu do ustawy budżetowej (art. 223 Konstytucji); 3) **wprowadzić poprawki do tekstu ustawy**.

Gdy Senat uchwali wprowadzenie poprawek do ustawy lub jej odrzucenie, **stanowisko Senatu podlega rozpatrzeniu przez Sejm**. Wówczas uchwała Senatu kierowana jest zawsze do tych komisji sejmowych, które rozpatrywały projekt ustawy podczas wcześniejszego etapu postępowania ustawodawczego, czyli między pierwszym a drugim czytaniem (art. 54 ust. 1 regulaminu Sejmu). Komisje mają obowiązek rozpatrzenia uchwały Senatu i przedstawienia Sejmowi odpowiedniego sprawozdania. W sprawozdaniu tym komisje mogą proponować Sejmowi: przyjęcie wszystkich poprawek Senatu, przyjęcie jedynie niektórych poprawek, a odrzucenie

pozostałych lub też odrzucenie wszystkich poprawek wniesionych przez drugą izbę parlamentu.

Podczas głosowania na posiedzeniu plenarnym Sejmu posłowie mogą odrzucić zarówno poszczególne poprawki Senatu, jak też wniosek drugiej izby o odrzucenie ustawy w całości. Co do tego nie pozostawia żadnych wątpliwości przepis art. 121 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że: *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.*

Konstytucja przewiduje, że po zakończeniu parlamentarnego etapu prac ustawodawczych (czyli wówczas, gdy Senat przyjmie ustawę bez poprawek bądź też kiedy Sejm ustosunkuje się do uchwały Senatu odrzucającej ustawę lub wprowadzającej do niej poprawki) Marszałek Sejmu przedstawia ustawę do podpisu Prezydentowi (art. 122 ust. 1). **Promulgacja ustawy**, czyli uznanie zgodności ustawy z konstytucją i w konsekwencji jej podpisanie przez głowę państwa jest bowiem niezbędnym warunkiem ogłoszenia i wejścia w życie uchwalonego przez parlament aktu ustawodawczego. Złożenie podpisu przez Prezydenta pod ustawą ma jednocześnie potwierdzać fakt, że ustawa ta została uchwalona przez parlament zgodnie z zasadami określonymi w ustawie zasadniczej oraz w regulaminach Sejmu i Senatu. Prezydent podpisuje wówczas ustawę w terminie 21 dni od dnia jej przedstawienia do podpisu przez Marszałka Sejmu (art. 122 ust. 2 Konstytucji RP). Konstytucja przewiduje jednak skrócenie tego terminu do 7 dni w przypadku ustawy budżetowej i ustawy o prowizorium budżetowym (art. 224 ust. 1) oraz w odniesieniu do ustawy uchwalonej z zastosowaniem pilnego trybu ustawodawczego (art. 123 ust. 3).

Przed podpisaniem ustawy Prezydent RP ma zagwarantowaną możliwość wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności tej ustawy z Konstytucją (art. 122 ust. 3 Konstytucji). Wówczas ma zastosowanie tzw. **prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw**, a więc przeprowadzana jeszcze przed wejściem w życie ustawy uchwalonej przez parlament. Wraz z wystąpieniem z takim wnioskiem Prezydent uzależnia od treści orzeczenia Trybunału dokonanie promulgacji ustawy. Faktem jest, że Prezydent RP (zgodnie z art. 122 ust. 3 ustawy zasadniczej) nie może już odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z przepisami obowiązującej konstytucji. Kiedy jednak Trybunał uznał ustawę za niezgodną z konstytucją, Prezydent odmawia podpisania tej ustawy. Gdy niezgodność ta dotyczy jedynie niektórych przepisów ustawy, Prezydent RP (po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu) *podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności* (art. 122 ust. 4 Konstytucji).

Najdalej idącym uprawnieniem Prezydenta RP w stosunku do ustawy uchwalonej przez parlament jest **prawo weta ustawodawczego**. Przewiduje je art. 122 ust. 5 Konstytucji RP w stwierdzeniu, że Prezydent *może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia*. Przepisy obowiązującej ustawy zasadniczej wykluczają jednak możliwość zastosowania przez Prezydenta RP weta ustawodawczego w stosunku do ustawy budżetowej (art. 224 ust. 1) oraz – na podstawie art. 235 ust. 7 – wobec ustawy o zmianie treści Konstytucji RP.

Zgłoszenie weta ustawodawczego stanowi w każdym przypadku wynik negatywnej oceny przez Prezydenta RP ustawy przedłożonej mu do podpisu. Prezydent może tym samym żądać ponownego rozpatrzenia ustawy z jakiegokolwiek powodu, gdyż przepisy konstytucyjne nie przewidują w tym zakresie żadnych ograniczeń przedmiotowych, pozostawiając urzędującej głowie państwa pełną swobodę uznania przyczyn uzasadniających skorzystanie z prawa weta.

Przewidywane przez Konstytucję RP weto prezydenckie to typowe **weto zawieszające**. Tak więc skutek zastosowania tego weta następuje jedynie zahamowanie postępowania ustawodawczego, a nie jego ostateczne przerwanie. Ustawa zawetowana przez Prezydenta RP jest ponownie rozpatrywana przez te komisje sejmowe, które już nad nią pracowały w ramach zwykłego trybu ustawodawczego, czyli przed drugim czytaniem projektu ustawy w Sejmie. Komisje w przygotowanym sprawozdaniu przedstawiają wniosek o ponowne uchwalenie ustawy w brzmieniu dotychczasowym bądź wniosek przeciwny (art. 64 ust. 3 regulaminu Sejmu). Do odrzucenia weta prezydenckiego, a więc ponownego uchwalenia przez Sejm zawetowanej ustawy wymagana jest zawsze większość 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 122 ust. 5 Konstytucji RP). W praktyce zapewnienie tej większości stwarza dla rządzącej koalicji poważne problemy i tym samym odrzucenie weta jest mało realne. Świadczy o tym przykład III kadencji Sejmu (1997–2001), kiedy urzędujący Prezydent RP skierował do Sejmu aż 28 wniosków o ponowne rozpatrzenie ustawy i tylko raz Sejm zdołał ponownie uchwalić zawetowaną ustawę.

Po promulgacji ustawy uchwalonej przez parlament Prezydentowi RP pozostaje już tylko **zarządzenie ogłoszenia ustawy** w Dzienniku Ustaw. Samo ogłoszenie ustawy należy z kolei do kompetencji Prezesa Rady Ministrów, co przewiduje wyraźnie przepis art. 21 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 i Nr 232, poz. 1378). Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia, ale też w samej ustawie może być określony inny termin wejścia w życie tego aktu normatywnego. Wtedy mamy najczęściej do czynienia z tzw. *vacatio legis*, czyli oznaczeniem terminu wejścia w życie ustawy po upływie odpowiedniego okresu dostosowawczego od daty jej urzędowego ogłoszenia.

Zaprezentowana tutaj forma realizacji funkcji ustawodawczej przez polski parlament ma zastosowanie tylko w ramach podstawowej procedury tworzenia ustaw. Poza nią przewiduje się jednak także **szczególne postępowania ustawodawcze**, a mianowicie: a) procedurę zmian w treści ustawy zasadniczej; b) postępowanie z pilnymi projektami ustaw; c) tryb prac nad ustawą budżetową; d) postępowanie z projektami kodeksów; e) procedurę prac nad ustawami wykonującymi prawo Unii Europejskiej.

Daleko idące odrębności w zakresie **postępowania z projektami ustaw w sprawie zmiany przepisów konstytucyjnych** wynikają przede wszystkim z faktu, że konstytucja jest ustawą zasadniczą o najwyższej mocy prawnej, wobec czego jej treść może być zmieniana jedynie przy zastosowaniu szczególnego trybu ustawodawczego. Przepisy Konstytucji RP mogą być zmieniane wyłącznie w drodze ustawy o zmianie konstytucji, która jest co prawda ustawą, ale ustawą o szczególnym charakterze. Wyróżnia się ona na tle pozostałych ustaw nie tylko nazwą i przedmiotem, który jest identyczny z przedmiotem regulacji konstytucyjnej, ale również mocą prawną oraz trybem jej uchwalania. Moc prawna ustawy o zmianie konstytucji jest oczywiście taka sama jak moc prawna samej konstytucji, zaś procedura uchwalania tej ustawy jest zasadniczo odmienna od zwykłej procedury ustawodawczej.

Przepis art. 235 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że projekt ustawy o zmianie jej przepisów może być przedłożony wyłącznie przez co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat oraz Prezydenta RP. Z kolei postępowanie w Sejmie z projektem ustawy o zmianie konstytucji jest bardzo podobne do procedury mającej zastosowanie podczas prac nad projektem każdej ustawy zwykłej. Jedyna istotna różnica sprowadza się w tym wypadku do tego, że pierwsze czytanie projektu tej ustawy może być przeprowadzone wyłącznie na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Całkowicie odmiennie zasady przyjęto natomiast w zakresie trybu uchwalania takich aktów ustawodawczych. Dla przyjęcia ustawy o zmianie przepisów konstytucji konieczna jest bowiem zawsze zgoda obu izb parlamentu, które w dodatku ustawę taką muszą uchwalić w jednakowym brzmieniu. W tej materii art. 235 ust. 4 Konstytucji przewiduje też, że: *Ustawę o zmianie Konstytucji uchwała Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględnie większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów*. Poza tym przy dokonywaniu zmian w treści rozdziałów I, II i XII Konstytucji dopuszcza się możliwość przeprowadzenia referendum zatwierdzającego zmiany wprowadzone przez parlament.

Warto zaznaczyć, że określone w art. 235 Konstytucji RP generalne zasady dokonywania zmian jej przepisów zostały skonkretyzowane w regulaminie Sejmu po jego nowelizacji w dniu 19 grudnia 2008 r. Przyjęto tu m.in. zasadę (art. 86b), że

do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie konstytucji Sejm może powołać komisję nadzwyczajną, której skład *powinien odzwierciedlać reprezentacje w Sejmie klubów i kół poselskich*. Nowe regulacje regulaminu przewidują ponadto: powoływanie przez komisję nadzwyczajną zespołu stałych ekspertów, udział w pracach tej komisji przedstawicieli Prezydenta, Rady Ministrów oraz Trybunału Konstytucyjnego, możliwość przeprowadzenia w Sejmie debaty o wybranych zagadnieniach projektu ustawy o zmianie konstytucji, przyjęcie sprawozdania komisji z prac nad projektem tej ustawy większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy członków komisji.

Procedurą ustawodawczą o szczególnym charakterze jest też **tryb postępowania z pilnym projektem ustawy**. Konstytucyjne podstawy stosowania tej procedury określone są w treści art. 123 ustawy zasadniczej. Jej odrębność w porównaniu ze zwykłym trybem uchwalania ustawy zaakcentowana została już na etapie wykonania inicjatywy ustawodawczej, bowiem jedynym podmiotem uprawnionym do nadania projektowi ustawy klauzuli pilności jest Rada Ministrów. Każdy projekt ustawy, który z inicjatywy rządu opatrzony został taką klauzulą, jest rozpatrywany przez Sejm w odrębnym postępowaniu, cechującym się przyspieszeniem tempa prac nad projektem, jak również częściowym ich uproszczeniem. Wszelkie odrębności w sejmowym postępowaniu ustawodawczym dotyczącym tego projektu ustawy, zgodnie z intencją art. 123 Konstytucji RP, określił regulamin Sejmu. Przyspieszenie postępowania z pilnym projektem ustawy ma miejsce już w trakcie pierwszego czytania, które może być przeprowadzone bez zachowania terminu co najmniej 7 dni od chwili doręczenia posłom druku projektu ustawy, a jeżeli miałyby ono odbywać się na posiedzeniu komisji sejmowej, to Marszałkowi Sejmu przysługuje prawo ustalenia terminu przedłożenia sprawozdania przez komisję nie dłuższego aniżeli 30 dni (art. 73 ust. 1 i 2 regulaminu). Jeśli zaś idzie o drugie czytanie, to zgodnie z art. 74 regulaminu, pilny projekt ustawy Marszałek Sejmu wprowadza do porządku dziennego posiedzenia Sejmu, najbliższego po zakończeniu prac komisyjnych nad tym projektem.

Szczególną postacią procedury ustawodawczej jest również **postępowanie z projektem ustawy budżetowej**. Opiera się ono generalnie na modelu postępowania z projektem ustawy zwykłej, ale z uwzględnieniem pewnych odrębności, które wynikają głównie z kluczowej roli budżetu dla funkcjonowania państwa, jak również z konieczności terminowego uchwalania tego aktu normatywnego. Przepis art. 225 Konstytucji RP przewiduje bowiem w tej kwestii, że jeżeli w ciągu 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi RP do podpisu, Prezydent może w ciągu 14 dni podjąć decyzję o skróceniu kadencji Sejmu. Szerzej o odrębnościach trybu prac nad ustawą budżetową będzie jeszcze mowa w rozdziale XX podręcznika.

Kolejną procedurą ustawodawczą o szczególnym charakterze jest **postępowanie sejmowe z projektami kodeksów**. Odrębności stosowane w ramach tej procedury legislacyjnej określa szczegółowo regulamin Sejmu. Polegają one przede wszystkim na przyjęciu całkowicie odmiennego ukształtowania prac merytorycznych nad projektem kodeksu, odbywających się pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem. Projekt kodeksu nie jest wówczas rozpatrywany przez żadną ze stałych komisji sejmowych, albowiem dla jego rozpatrzenia powołuje się komisję nadzwyczajną (art. 90 ust. 1 regulaminu). Komisja ta może tworzyć stałe podkomisje, a ponadto przepisy regulaminu nakładają na komisję nadzwyczajną obowiązek powołania stałych ekspertów. W pracach komisji nadzwyczajnej zagwarantowany też został udział przedstawicieli klubów i kół poselskich. Poza tym regulamin Sejmu przewiduje zgłaszanie wniosków mniejszości do sprawozdania komisji o projekcie kodeksu. Wnioski te nie mogą być jednak zgłaszane indywidualnie przez każdego posła wchodzącego w skład komisji, lecz przez co najmniej 5 posłów. Jednocześnie autorzy wniosku mniejszości muszą dołączyć jego uzasadnienie, wskazujące na różnice pomiędzy sprawozdaniem komisji a proponowaną zmianą w treści projektu, a także jej cel oraz przewidywane skutki prawne i finansowe.

W wyniku nowelizacji regulaminu Sejmu z dnia 13 lipca 2000 r. (M.P. Nr 21, poz. 428) wprowadzony został do jego tekstu nowy rozdział dotyczący **postępowania z projektami ustaw dostosowujących polskie ustawodawstwo do prawa Unii Europejskiej**. Prace nad tymi projektami prowadzone były w ramach szczególnej procedury ustawodawczej, której istota sprowadzała się przede wszystkim do tego, że projekty tzw. ustaw dostosowawczych rozpatrywała powołana wtedy w tym celu Komisja Europejska z pominięciem pozostałych komisji sejmowych, skrócono terminy dla poszczególnych etapów postępowania sejmowego oraz zwiększono wymogi formalne dla zgłaszania poprawek i wniosków poselskich. Z kolei po wejściu Polski do Unii Europejskiej pojawiła się kategoria „ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej”, których uchwalanie wiąże się także z koniecznością stosowania pewnych odrębności proceduralnych. Określa je osobny rozdział regulaminu Sejmu, wprowadzony w drodze jego nowelizacji z dnia 20 lutego 2004 r. (M.P. Nr 12, poz. 182), zatytułowany „Postępowanie z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej”.

O tym, które projekty ustaw powinny być rozpatrywane w specjalnym trybie, bowiem ich celem jest wykonanie prawa Unii Europejskiej, decyduje Rada Ministrów, ale wyłącznie w odniesieniu do własnych inicjatyw ustawodawczych. Wynika to z przepisu art. 95a ust. 2 regulaminu Sejmu, w którym stwierdza się, że: *Rada Ministrów, wnosząc projekt ustawy, deklaruje, czy jest to projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej*. W przypadku projektów ustaw wnoszonych do Sejmu przez inne podmioty o tym, czy dany projekt ustawy ma w założeniu wykonać prawo Unii Europejskiej, decyduje za każdym razem Marszałek Sejmu. Przyjęte od-

rębności proceduralne, które są stosowane podczas rozpatrywania projektów ustaw mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej, sprowadzają się do trzech podstawowych kwestii: 1) skrócenia procedury ich rozpatrywania w takim zakresie, aby dochowane zostały wszelkie terminy ustalone w akcie podlegającym wykonaniu; 2) ograniczenia poselskiego prawa zgłaszania poprawek; 3) utrudnień w przyjęciu wniosku o odrzucenie projektu ustawy. W tej ostatniej materii ustanowiono zasadę, że przyjęcie przez komisję sejmową wniosku grupy posłów o odrzucenie **projektu ustawy implementacyjnej** może nastąpić jedynie bezwzględną większością głosów, co w zasadzie wyklucza możliwość przeforsowania takiego wniosku przez kluby opozycji parlamentarnej.

7. Parlamentarna kontrola działalności Rady Ministrów

Drugą, obok funkcji ustawodawczej, szczególnie istotną funkcją każdego współczesnego parlamentu jest jego funkcja kontrolna. Funkcja ta realizowana bywa często wyłącznie przez izbę pierwszą parlamentu, czego przykładem może być także Sejm RP (Senat pozbawiony jest bowiem faktycznie uprawnień o charakterze kontrolnym). Dla sprawowania tej funkcji przez Sejm decydujące znaczenie mają oczywiście zagwarantowane mu konstytucyjnie środki parlamentarnej kontroli działalności Rady Ministrów: 1) dyskusja nad programem działania rządu oraz uchwalanie mu wotum zaufania; 2) debaty poselskie nad sprawozdaniami oraz informacjami przedkładanymi przez rząd, a zwłaszcza coroczne debaty nad sprawozdaniami rządu z wykonania ustawy budżetowej; 3) kontrola sprawowana przez komisje sejmowe; 4) prace sejmowych komisji śledczych; 5) interpelacje i zapytania poselskie oraz pytania w sprawach bieżących; 6) egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu i poszczególnych ministrów (instytucja wotum nieufności) oraz odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów.

Parlamentarna kontrola egzekutywy przejawia się już podczas powoływania składu Rady Ministrów. Jej podstawę stanowi art. 154 ust. 2 Konstytucji, przewidujący, że: *Prezes Rady Ministrów, w ciągu 14 dni od dnia powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej, przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania. **Debata nad programem działania rządu** rozpoczyna się od wygłoszenia na posiedzeniu Sejmu przemówienia (*exposé*), w którym prezentuje on główne założenia polityki nowego rządu oraz przedstawia skład osobowy swojego gabinetu. Następnie odbywa się zasadnicza debata nad treścią *exposé*, podczas której posłowie mogą stawiać pytania i uczestniczyć w dyskusji nad założeniami programu działania rządu. Po zamknięciu tej debaty odbywa się głosowanie w sprawie wniosku o **wyrażenie rządowi wotum zaufania**. Dla przyjęcia tego wniosku wymagana jest bezwzględna większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Analogiczne formy kontroli parlamen-*

tarnej przewidywane są też w przypadku zastosowania dwóch pozostałych procedur tworzenia Rady Ministrów.

Należy też zwrócić uwagę, że art. 160 Konstytucji RP przewiduje jeszcze jedną możliwość wykorzystania instytucji wotum zaufania. Stwierdza on, że: *Prezes Rady Ministrów może zwrócić się do Sejmu o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania. Z taką inicjatywą premier może wystąpić głównie w związku z sejmową debatą nad realizacją polityki rządu, wygłaszając wtedy exposé, będące swego rodzaju wprowadzeniem do tej debaty. Wówczas do udzielenia rządowi wotum zaufania wystarczy uzyskanie zwykłej większości głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Gdyby jednak wniosek ten został przez Sejm odrzucony, rząd byłby zmuszony podać się do dymisji.*

Wśród różnych instrumentów realizacji funkcji kontrolnej Sejmu wobec Rady Ministrów, na osobną uwagę zasługuje **coroczne rozpatrywanie sprawozdań rządu z wykonania ustawy budżetowej**. Obowiązek składania takich sprawozdań nakłada na Radę Ministrów przepis art. 226 ust. 1 Konstytucji, który stwierdza, że: *Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa.* Wraz ze sprawozdaniem rządu do Sejmu wpływają również dwa dokumenty opracowane przez Najwyższą Izbę Kontroli: analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinia w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Po przeprowadzeniu debaty poselskiej nad sprawozdaniem Rady Ministrów oraz innymi dokumentami odbywa się w Sejmie **głosowanie w sprawie absolutorium** z wykonania ustawy budżetowej. Uchwałę w przedmiocie absolutorium dla rządu Sejm podejmuje zwykłą większością głosów. Warto przy tym zauważyć, że odmowa udzielenia absolutorium, w świetle zasad obecnie obowiązującej Konstytucji RP, nie pociąga za sobą żadnych bezpośrednich skutków prawnych. Wydaje się jednak, że w wymiarze politycznym odmowa udzielenia absolutorium powinna być za każdym razem traktowana jednoznacznie jako wezwanie Rady Ministrów do podania się do dymisji (które nie może mieć jednak charakteru wiążącego, aby nie stwarzać procedury konkurencyjnej w stosunku do konstruktywnego wotum nieufności). Odmowa udzielenia absolutorium nie powinna bowiem stanowić sankcji o wiele mniej znaczącej aniżeli odmowa udzielenia rządowi wotum zaufania, która każdorazowo skutkuje przecież bezwzględnie dymisją Rady Ministrów.

Poza sprawozdaniami z wykonania ustawy budżetowej na forum Sejmu prezentowane są też inne rządowe sprawozdania i informacje. Sejm posiada bowiem regulaminowe podstawy żądania od Rady Ministrów oraz poszczególnych członków rządu przedstawiania wszelkiego rodzaju sprawozdań, informacji i wyjaśnień w różnych sprawach, a następnie rozpatrywania ich na posiedzeniach plenarnych

izby. W praktyce parlamentarnej polskiego Sejmu znane są przede wszystkim **bieżąca informacje członków rządu**, przedstawiane na posiedzeniach izby, które Sejm „przyjmuje do wiadomości”, ale może także ich nie przyjąć. Rozpatrzenie takiej informacji może również zakończyć się podjęciem przez Sejm stosownej uchwały, w której prezentuje on swoje stanowisko w danej sprawie.

W trybie przewidzianym dla uchwał Sejmu mogą być też podejmowane **rezolucje**, które – w myśl przepisu art. 69 ust. 1 regulaminu Sejmu – zawierają *wezwanie określonego organu państwowego do podjęcia wskazanego w rezolucji jednorazowego działania*. Rezolucja nie jest aktem wiążącym prawnie jego adresatów, wobec czego adresat rezolucji nie może być zobowiązany do wykonywania zawartego w rezolucji wezwania do podjęcia konkretnej działalności. Niewątpliwie wiąże ona jednak adresata w wymiarze politycznym, bowiem jest to akt prawny parlamentu, czyli organu władzy ustawodawczej, którego zignorowanie może stanowić uzasadnienie dla zastosowania przezeń określonych środków odpowiedzialności politycznej organów egzekutywy.

Jednym z podstawowych instrumentów kontroli parlamentu nad organami egzekutywy, służących realizacji konstytucyjnej funkcji kontrolnej Sejmu (art. 95 ust. 2 Konstytucji), jest **działalność kontrolna stałych komisji sejmowych**. Z obowiązujących regulacji prawnych wynikają trojakiemu rodzajowi uprawnienia kontrolne komisji: 1) prawo żądania informacji; 2) prawo żądania obecności; 3) prawo żądania wysłuchania. Pierwsze z nich posiada podstawy ustawowe, gdyż z przepisu art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. *o wykonywaniu mandatu posła i senatora* wynika jednoznacznie, iż członkowie Rady Ministrów są obowiązani do przedstawiania informacji oraz wyjaśnień na żądanie stałych komisji Sejmu. Przysługujące komisjom prawo żądania informacji powiązane zostało z komplementarnym wobec niego prawem żądania obecności. Art. 153 ust. 1 regulaminu Sejmu zobowiązuje bowiem ministrów nie tylko do składania sprawozdań i przedstawiania informacji, ale także do uczestniczenia w posiedzeniach komisji rozpatrujących określone informacje i sprawozdania. Prawo żądania wysłuchania stanowiska komisji znajduje z kolei swój wyraz w instytucjach **dezyderatów i opinii**. Dezyderaty zawierają postulaty komisji w określonych sprawach i są kierowane głównie do Rady Ministrów oraz poszczególnych jej członków. Adresat dezyderatu nie ma obowiązku realizacji postulatów w nim zawartych, ale musi zająć wobec nich określone stanowisko i powiadomić o tym Marszałka Sejmu. Istotą opinii komisji jest z kolei to, że zawiera jej stanowisko w określonej sprawie i może być kierowana głównie do adresatów dezyderatów komisji sejmowych.

Kolejną formą realizacji funkcji kontrolnej parlamentu są **sejmowe komisje śledcze**. Ich powoływanie przewiduje art. 111 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiący, że: *Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy*. Szczegółowa

regulacja podstaw prawnych działalności, trybu powoływania oraz zasad funkcjonowania tych komisji zawarta została natomiast w ustawie z dnia 21 stycznia 1999 r. *o sejmowej komisji śledczej*.

Zakres działania komisji śledczej, który nie może oczywiście wykraczać poza przyjęte ramy funkcji kontrolnej parlamentu, określany jest każdorazowo w uchwale powołującej daną komisję parlamentarną. Podczas postępowania prowadzonego przed sejmową komisją śledczą każda osoba wezwana przez komisję *ma obowiązek stawić się w wyznaczonym terminie i złożyć zeznania* (art. 11 ust. 1 ustawy). Obowiązkiem komisji śledczej jest złożenie Sejmowi sprawozdania ze swej działalności, które staje się później przedmiotem debaty na posiedzeniu plenarnym tej izby. Sejmowa komisja śledcza może także wystąpić ze wstępnym wnioskiem o pociągnięcie określonych osób (m.in. Prezesa NBP, Prezesa NIK, Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych) do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu.

Kolejną formą realizacji funkcji kontrolnej parlamentu są indywidualne środki kontroli organów władzy wykonawczej, do których zalicza się **interpelacje i zapytania poselskie oraz pytania w sprawach bieżących**. Z treści obowiązującej Konstytucji RP wynika, że te procedury interpelacyjne stanowią jedną z form parlamentarnej kontroli działalności jedynie poszczególnych członków Rady Ministrów. Nie pozostawia co do tego żadnych wątpliwości przepis art. 115 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej, który stanowi w tej kwestii, że Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi: 1) na interpelacje i zapytania poselskie w ciągu 21 dni; 2) w sprawach bieżących na każdym posiedzeniu Sejmu. Szczegółowa regulacja trybu rozpatrywania interpelacji, zapytań i pytań w sprawach bieżących zawarta została natomiast w treści regulaminu sejmowego.

Przepis art. 192 ust. 1 regulaminu stanowi, że **interpelacje poselskie** składane są na piśmie w sprawach o zasadniczym charakterze i dotyczących problemów związanych z polityką państwa. W treści interpelacji powinno znaleźć się krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające stąd szczegółowe pytania do interpelowanego. Odpowiedź na interpelację musi być udzielona także w formie pisemnej. W razie uznania otrzymanej odpowiedzi za niezadowolającą interpelant może wystąpić do Marszałka Sejmu o zażądanie przez niego dodatkowych wyjaśnień od interpelowanego, a także o umieszczenie zgłoszonej interpelacji na porządku dziennym posiedzenia Sejmu w celu przeprowadzenia debaty parlamentarnej w tej sprawie.

Zapytania poselskie tym głównie różnią się od interpelacji, że są zgłaszane przez posłów wyłącznie w sprawach o charakterze jednostkowym, dotyczących prowadzonej przez Radę Ministrów polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz zadań publicznych, realizowanych przez wszystkie organy administracji rządowej (art. 195 ust. 1 regulaminu Sejmu). W odniesieniu do zapytań i odpowiedzi na zapytania wy-

magana jest także forma pisemna, ale nad ich treścią nie może być już przeprowadzana debata na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Należy tu jednakże zwrócić uwagę, że w praktyce parlamentarnej różnica między interpelacjami a zapytaniami poselskimi coraz bardziej traci na ostrości.

Ostatnią procedurą kontrolną, obok interpelacji i zapytań poselskich, ale w takim samym zakresie dostępną dla wszystkich posłów, są **pytania w sprawach bieżących**. Przewiduje ją art. 115 ust. 2 Konstytucji, stwierdzając, że: *Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi w sprawach bieżących na każdym posiedzeniu Sejmu*. Pytania te są formułowane ustnie na posiedzeniu plenarnym Sejmu i wymagają udzielenia bezpośredniej odpowiedzi przez adresatów, którymi są poszczególni członkowie Rady Ministrów.

Parlamentarna kontrola działalności organów egzekutywy obejmuje również, w przypadku jednoznacznie negatywnej oceny pracy rządu i ministrów, egzekwowanie odpowiedzialności tych podmiotów. Przybiera ona zazwyczaj **postać odpowiedzialności politycznej rządu oraz ministrów przed parlamentem**, do której dochodzi z reguły w przypadku utraty przez organy egzekutywy zaufania ze strony większości parlamentarnej. Może przejawiać się także w formie odpowiedzialności konstytucyjnej poszczególnych członków rządu, jeśli w związku z wykonywaniem powierzonych im funkcji naruszają przepisy konstytucji lub innych aktów ustawodawczych.

Podstawową formą odpowiedzialności politycznej rządu i ministrów przed parlamentem jest możliwość uchwalenia pod ich adresem wotum nieufności. Konstytucja RP z 1997 r. dopuszcza wobec Rady Ministrów w pełnym składzie wyłącznie **konstruktywne wotum nieufności**, którego zasadniczą cechą jest równoczesne wyrażenie braku zaufania dla urzędującego gabinetu oraz dokonanie wyboru nowego premiera. Wynika to jednoznacznie z przepisu art. 158 ust. 1, który stanowi, że: *Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i wskazujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów*. Taka formuła wotum nieufności (wzorowana na rozwiązaniu przyjętym w ustawie zasadniczej RFN z 1949 r.) zastosowana została głównie w tym celu, aby zapobiec ewentualnym kryzysom rządowym i konieczności poszukiwania całkowicie nowej większości parlamentarnej.

Konstytucja RP przewiduje też (art. 159 ust. 1) indywidualną odpowiedzialność polityczną poszczególnych członków Rady Ministrów w formie **zwykłego wotum nieufności**. Wniosek o uchwalenie takiego wotum nieufności musi być podpisany przez minimum 69 posłów. W dodatku, zgodnie z art. 116 ust. 2 regulaminu Sejmu, wnioski o uchwalenie wotum nieufności dla konkretnych ministrów mogą być podane pod głosowanie dopiero po ich zaopiniowaniu przez właściwe komisje sejmowe.

Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie rządu podlegają także **odpowiedzialności konstytucyjnej** przed Trybunałem Stanu *za naruszenie Konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem* (art. 156 ust. 1 Konstytucji). O pociągnięciu członka rządu do odpowiedzialności konstytucyjnej rozstrzyga Sejm, przy czym dla podjęcia przez tę izbę parlamentu uchwały o postawieniu członka rządu w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu konieczne jest uzyskanie 3/5 głosów ustawowej liczby posłów.

8. Zgromadzenie Narodowe

Instytucja Zgromadzenia Narodowego, czyli połączonych izb parlamentu, pojawiła się w polskim prawie parlamentarnym **po raz pierwszy pod rządami Konstytucji marcowej z 1921 r.** Zadaniem tego gremium, zwoływanego przez Marszałka Sejmu i obradującego pod jego przewodnictwem, było wówczas dokonywanie wyboru prezydenta oraz przeprowadzanie rewizji treści konstytucji po 25 latach jej obowiązywania. Do idei zwoływania Zgromadzenia Narodowego powrócono dopiero podczas rozmów „Okrągłego Stołu” w 1989 r., gdy szukano rozwiązania gwarantującego wybór W. Jaruzelskiego na urząd prezydenta. Ostatecznie **nowela kwietniowa z 1989 r.** przyznała Zgromadzeniu Narodowemu prawo dokonywania wyboru prezydenta oraz kilka innych kompetencji: przyjmowanie ślubowania prezydenta, uznawanie trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu, możliwość postawienia prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Kiedy jednak w 1990 r. wprowadzono powszechne wybory prezydenckie, Zgromadzeniu zostało przyznane uprawnienie do stwierdzania ważności tego wyboru. Wreszcie na mocy ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. *o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP* Zgromadzenie Narodowe otrzymało szczególnie istotne kompetencje związane z tworzeniem nowej ustawy zasadniczej.

Obecnie obowiązująca Konstytucja przewiduje zwoływanie Zgromadzenia Narodowego w treści art. 114 ust. 1. Stanowi on, że: *W przypadkach określonych w Konstytucji Sejm i Senat, obradując wspólnie pod przewodnictwem Marszałka Sejmu lub w jego zastępstwie Marszałka Senatu, działają jako Zgromadzenie Narodowe.* Z kolei art. 114 ust. 2 Konstytucji stwarza wyraźną podstawę do uchwalania przez Zgromadzenie Narodowe własnego regulaminu. Taki regulamin nie został jednak do tej pory uchwalony, ale częściowo problematykę trybu pracy połączonych izb parlamentu reguluje uchwała Zgromadzenia Narodowego z 6 grudnia 2000 r. – *Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* (M.P. Nr 40, poz. 774).

W doktrynie prawa konstytucyjnego zaznaczyły się dwa rozbieżne stanowiska w kwestii, jaki jest **charakter ustrojowy Zgromadzenia Narodowego**. Część

przedstawiciele doktryny odmawia Zgromadzeniu charakteru samoistnego organu państwowego. Większość autorów uznaje jednak Zgromadzenie Narodowe za odrębny konstytucyjny organ państwa. Faktycznie bowiem Zgromadzenie składa się nie tyle z dwóch odrębnych izb parlamentu (Sejmu i Senatu), zachowujących w jego ramach swoją tożsamość, co z posłów i senatorów, którzy uczestniczą zarówno w pracach tego organu, jak i w głosowaniach wspólnie jako członkowie Zgromadzenia. Tym samym Zgromadzenie Narodowe należałoby jednak traktować jako wyodrębniony organizacyjnie i kompetencyjnie samoistny organ państwowy.

Z przepisów Konstytucji RP wynika, że **kompetencje Zgromadzenia Narodowego** są związane wyłącznie z osobą Prezydenta Rzeczypospolitej. Należy do nich: 1) przyjmowanie przysięgi od nowo wybranego Prezydenta (art. 130); 2) stwierdzanie trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania swego urzędu ze względu na stan zdrowia (art. 131 ust. 2); 3) wysłuchiwanie orędzia Prezydenta (art. 140); 4) stawianie Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (art. 145 ust. 2).

Podstawowa literatura

- A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011.
- S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006.
- S. Bożyk, *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006.
- S. Bożyk, *Sejm w systemie organów państwowych RP*, Warszawa 2009.
- S. Bożyk, *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.
- K. Eckhardt, *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemysł 2000.
- M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007.
- M. Grzybowski (red.), *Model polskiego parlamentu*, Kraków 1996.
- A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997.
- Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008.

- M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995.
- M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002.
- J. Marszałek-Kawa, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej po akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- W. Orłowski, *Senat III Rzeczypospolitej. Geneza instytucji*, Zamość 2000.
- H. Pajdała, *Komisje sejmowe. Status i funkcjonowanie*, Warszawa 2003.
- A. Preisner (red.), *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 2001.
- P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999.
- M. Stębelski, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012.
- A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008.
- J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2006.
- T. Włodek, *Instytucja rozwiązania parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009.
- P.B. Zientarski, *Organizacja wewnętrzna Senatu – studium prawnoustrojowe*, Toruń 2011.
- M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- E. Zwierzchowski (red.), *Izby drugie parlamentu*, Białystok 1996.
- E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000.

