

**Zasada autonomii regulaminowej Sejmu, Senatu
i Zgromadzenia Narodowego
w polskim prawie parlamentarnym**

**Rozważania na tle uregulowań Konstytucji RP
z 2 kwietnia 1997 roku**

Książkę tę dedykuję mojemu ojcu

Grzegorz Pastuszko

**Zasada autonomii regulaminowej Sejmu, Senatu
i Zgromadzenia Narodowego
w polskim prawie parlamentarnym**

**Rozważania na tle uregulowań Konstytucji RP
z 2 kwietnia 1997 roku**



**WYDAWNICTWO
UNIwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2019**

Recenzował
prof. nadzw. dr hab. KRZYSZTOF ECKHARDT

Redakcja tekstu i korekta
BERNADETA LEKACZ

Opracowanie techniczne, łamanie
oraz projekt okładki
PIOTR KOCZĄB

Korekta techniczna
EWA KUC

© Copyright by
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2019

ISBN 978-83-7996-629-5

1582

WYDAWNICTWO UNIwersytetu Rzeszowskiego
35-959 Rzeszów, ul. prof. S. Pigoń 6, tel. 17 872 13 69, tel./faks 17 872 14 26
e-mail: wydaw@ur.edu.pl; <http://wydawnictwo.ur.edu.pl>
wydanie I, format B5, ark. wyd. 27,80, ark. druk. 25,25, zlec. red. 112/2018

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

Spis treści

Wstęp	9
I. Zasada autonomii parlamentu – uwagi wprowadzające	17
1. Autonomia parlamentu – kwestie definicyjne	17
2. Znaczenie zasady autonomii parlamentu w systemie ustrojowym państwa demokartycznego	21
3. Ustrojowe przejawy zasady autonomii parlamentu w Polsce i ich normatywne ujęcie – rys problemu	29
3.1. Treść oraz zakres regulacji dotyczącej autonomii organizacji i przebiegu prac Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego	31
3.2. Treść oraz zakres regulacji dotyczącej autonomii personalnej izb Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego	34
3.3. Treść oraz zakres regulacji dotyczącej autonomii budżetowej Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego	37
3.4. Treść oraz zakres regulacji dotyczącej autonomii administracyjnej Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego	41
3.5. Treść oraz zakres regulacji dotyczącej autonomii terytorialnej Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego	45
3.6. Treść oraz zakres regulacji dotyczącej autonomii jurysdykcyjnej Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego	51
II. Zasada autonomii regulaminowej parlamentu – perspektywa historyczna i teoretyczna	60
1. Historyczne korzenie zasady autonomii regulaminowej parlamentu	60
2. Autonomia regulaminowa parlamentu w świetle założeń teoretycznych	63
3. Charakter prawny regulaminu parlamentarnego – perspektywa teoretyczno-prawna	72
III. Konstytucyjna regulacja zasady autonomii regulaminowej parlamentu	77
1. Podstawa prawna autonomii regulaminowej parlamentu w polskich konstytucjach	77
2. Treść oraz ustrojowe znaczenie art. 112 oraz 114 Konstytucji z 1997 r.	81
2.1. Ogólna charakterystyka art. 112 i 114 Konstytucji	81
2.2. Zakres materii <i>stricte</i> wewnętrznych przekazanych do uregulowania w regulaminie Sejmu i Senatu na gruncie art. 112 Konstytucji	85

2.3. Zakres materii quasi-zewnętrznych przekazanych do unormowania w regulaminach Sejmu i Senatu na gruncie art. 112 Konstytucji	87
2.4. Problem rozgraniczenia materii ustawowych i regulaminowych na tle dyrektywy art. 112 nakazującej unormowanie sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwa wobec Sejmu i Senatu	93
2.5. Znaczenie art. 112 <i>in fine</i> w kontekście odpowiedzialności konstytucyjnej ponoszonej przez określone podmioty z tytułu niewykonania konstytucyjnego lub ustawowego obowiązku względem danej izby parlamentu	95
2.6. Zakres materii wewnętrznych przekazanych do uregulowania w drodze art. 114 regulaminu Zgromadzenia Narodowego	97
IV. Regulamin parlamentarny jako akt prawny	102
1. Ogólna charakterystyka regulaminów parlamentarnych w Polsce	102
2. Charakter prawny regulaminów parlamentarnych w Polsce	106
2.1. Charakter normatywny regulaminów parlamentarnych w przeszłości	106
2.2. Charakter prawny regulaminów parlamentarnych w świetle Konstytucji z 1997 r.	107
3. Miejsce regulaminów Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego w konstytucyjnym systemie źródeł prawa	109
3.1. Regulaminy parlamentarne w hierarchii źródeł prawa w przeszłości	109
3.2. Miejsce regulaminów parlamentarnych w systemie źródeł prawa w obecnym stanie prawnym	113
4. Forma oraz konstrukcja prawna regulaminów parlamentarnych w Polsce	118
4.1. Forma oraz konstrukcja prawna regulaminów parlamentarnych w przeszłości	118
4.2. Forma oraz konstrukcja prawna regulaminów parlamentarnych w obecnym stanie prawnym	123
5. Tryb zmiany regulaminów parlamentarnych w Polsce	127
5.1. Regulacja prawna dotycząca trybu zmiany regulaminów parlamentarnych w przeszłości	127
5.2. Tryb zmiany regulaminów parlamentarnych w obecnym stanie prawnym	129
6. Ramy temporalne obowiązywania regulaminów parlamentarnych w Polsce	134
6.1. Ramy temporalne obowiązywania regulaminów parlamentarnych w przeszłości	134
6.2. Ramy temporalne obowiązywania regulaminów parlamentarnych w obecnym stanie prawnym	137
7. Wykładnia regulaminów parlamentarnych w Polsce	138
7.1. Wykładnia regulaminów parlamentarnych w przeszłości	138
7.2. Wykładnia regulaminów parlamentarnych w obecnym stanie prawnym	141
8. Problem domniemania konstytucyjności regulaminów parlamentarnych w Polsce	149

V. Problem ingerencji prawodawstwa zewnętrznego w sprawy wewnętrzne parlamentu	153
1. Ingerencja prawodawstwa zewnętrznego w sprawy wewnętrzne parlamentu – uwagi wprowadzające	153
2. Ingerencja konstytucji w materię regulaminową	154
2.1. Ingerencja bezpośrednia konstytucji	154
2.2. Ingerencja pośrednia konstytucji	169
2.3. Ingerencja konstytucji a problem „nadwyżek” i „deficytów” regulaminowych	188
2.4. Ingerencja norm regulaminowych w normy konstytucyjne	202
3. Ingerencja ustawy w materię regulaminową	213
3.1. Ingerencja bezpośrednia ustawy	214
3.2. Ingerencja pośrednia ustawy	256
4. Ingerencja aktów prawa unijnego w materię wewnętrzne parlamentu	267
4.1. Zjawisko oddziaływania aktów prawa unijnego na regulaminy Sejmu i Senatu – charakterystyka ogólna	267
4.2. Przypadki regulacji regulaminowych ukształtowanych pod wpływem aktów prawa unijnego	272
5. Ingerencja Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w materię wewnętrzne parlamentu	275
5.1. Specyfika ingerencji Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w materię wewnętrzne parlamentu	275
5.2. Przypadki orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka mających wpływ na zakres swobody normowania materii wewnętrznych izb parlamentu w państwach sygnatariuszach Konwencji	277
6. Ingerencja regulaminu innego ciała parlamentarnego	284
7. Artykuł 112 Konstytucji <i>de lege constitutione ferenda</i>	285
7.1. Potrzeba zmiany art. 112 Konstytucji służąca uporządkowaniu istniejącego stanu prawnego	285
7.2. Potrzeba zmiany art. 112 Konstytucji determinowana innymi czynnikami	291
VI. Zasada autonomii regulaminowej parlamentu a kontrola regulaminów parlamentarnych przez Trybunał Konstytucyjny	294
1. Doktrynalne uwarunkowania oraz historyczne korzenie kontroli konstytucyjności regulaminów parlamentarnych parlamentu w wybranych państwach europejskich	294
2. Sądowa kontrola konstytucyjności regulaminów parlamentarnych w Polsce ...	300
2.1. Problem sądowej kontroli konstytucyjności uchwał parlamentarnych (w tym regulaminów parlamentarnych) w PRL	300
2.2. Problem sądowej kontroli konstytucyjności uchwał parlamentarnych (w tym regulaminów parlamentarnych) w początkach III RP	307
2.3. Sądowa kontrola konstytucyjności uchwał parlamentarnych (w tym regulaminów parlamentarnych) na gruncie Konstytucji z 1997 r.	321

3. Regulaminy Sejmu i Senatu jako podstawa kontroli konstytucyjności aktów normatywnych	346
3.1. Podstawa prawna kontroli dochowania wymogów regulaminowych przy stanowieniu aktów normatywnych	346
3.2. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego związane z kontrolowaniem prawidłowości procedury regulaminowej	352
Wnioski końcowe	359
Bibliografia	367

Wstęp

Książka, którą oddaję do rąk Czytelnika, jest efektem moich wieloletnich badań nad zjawiskiem europejskiego, w tym w szczególności polskiego, parlamentaryzmu i związanych z tą sferą uregulowań prawnych. Pomysł na jej napisanie zrodził się w ramach przebiegającego ewolucyjnie i wieloetapowo procesu badawczego, który pozwolił dostrzec, że zagadnienie autonomii regulaminowej izb rodzimego parlamentu kryje w sobie wiele niezmiernie ciekawych problemów i z naukowego punktu widzenia stanowi daleko idące wyzwanie. W sposób szczególny do podjęcia tego trudu zachęcały ujawniane w toku prowadzonej analizy systemowe dysfunkcje, jakie w polskim porządku prawnym generuje fakt obowiązywania regulaminów będących wyrazem woli autonomicznych izb parlamentu, nie zaś efektem decyzji ustawodawcy zwykłego. Na tym tle ukazała się cała gama dylematów, obok których ciężko było przejść bez naukowej refleksji. O decyzji dotyczącej napisania tej książki przesądził wreszcie niezadowolający stan polskiej literatury prawniczej na ten temat. Jego analiza pokazała, że istniejące na rynku wydawniczym pozycje tworzą bardzo skromny, by nie powiedzieć – ubogi (w sensie liczbowym, bo w żadnym wypadku nie merytorycznym) dorobek publikacyjny, co zresztą kontrastuje silnie z dorobkiem doktryny niektórych państw europejskich (zwłaszcza Włoch, Francji i Hiszpanii), gdzie kwestie związane z autonomią parlamentarną, w tym regulaminową, cieszą się ogromnym zainteresowaniem środowiska akademickiego. Gdy idzie o opracowania polskie, zwraca uwagę fakt, że większa część z nich napisana została w czasach PRL oraz w okresie lat 90. W tej grupie niewątpliwie szczególne znaczenie miała jedyna opublikowana jak dotąd monografia autorstwa J. Repela *Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, w której ze względu na poruszaną tematykę podjęto cały szereg wątków objaśniających ustrojowe znaczenie zasady autonomii regulaminowej w warunkach funkcjonowania państwa socjalistycznego. Warto odnotować, że pozycja ta, pomimo że dotyczyła uwarunkowań prawnych minionego systemu ustrojowego, nie straciła całkowicie na aktualności. Wiele sformułowanych w niej tez wykorzystywano w badaniach nad tymi zagadnieniami już w dobie ukonstytuowania się III RP. Z pewnością także i dzisiaj tezy te śmiało mogą służyć jako punkt odniesienia dla oceny obowiązujących rozwiązań prawnych. Nie mniej wartościowe w płaszczyźnie merytorycznej były pu-

blikacje powstałe we wczesnym etapie transformacji ustrojowej, pióra W. Sokolewicza¹ oraz L. Garlickiego², stanowiące w owym czasie pierwszą doktrynalną próbę skonstatowania miejsca i znaczenia regulaminów parlamentarnych w systemie kształtującego się porządku prawnego państwa demokratycznego. Wywarły one niezmiernie silny wpływ na sposób postrzegania regulaminu jako aktu prawnego w nowym otoczeniu ustrojowym i pozwoliły rozwiązać wiele ujawniających się wówczas wątpliwości. Głęboka znajomość problematyki autonomii parlamentarnej skłoniła zapewne tych samych autorów do sformułowania przemyśleń także w odniesieniu do rozwiązań prawnych, jakie ustanowiono w ramach Konstytucji z 1997 r.³, nie byli oni jednak odosobnieni w podjętych wysiłkach, obok nich bowiem pojawiły się równoległe prace innych konstytucjonalistów, tym w szczególności M. Kudeja⁴. Wszystkie one za cel postawiły sobie wypracowanie stanowiska co do roli regulaminu, a w ślad za tym zasady autonomii regulaminowej w nowym kontekście konstytucyjnym. Nie ulega wątpliwości, że w dużej mierze cel ów osiągnięto, a dokonane ustalenia wyznaczyły kierunek myślenia o tych zagadnieniach. Niestety, tak jak poprzednio, żadne ze wspomnianych opracowań nie miało charakteru kompleksowego, ujmującego całość wskazanej problematyki w ramach monografii. Z przyczyn oczywistych więc publikacje te musiały pomijać wiele pomniejszych, lecz istotnych w tym zakresie wątków, a przy tym pozbawione były waloru całościowego spojrzenia na problem. Okoliczność ta rodziła poczucie niedosytu i skłaniała do przeprowadzenia bardziej wnikliwej analizy badawczej.

Celem napisania tej książki jest ukazanie treści oraz ustrojowego znaczenia zasady autonomii regulaminowej wyrażonej w przepisach Konstytucji z 1997 r. Zawarte w niej rozważania zmierzają do udzielenia odpowiedzi na cztery zasadnicze pytania. Po pierwsze, jakie znaczenie dla systemu prawa w Polsce ma konstytucyjna podstawa omawianej zasady, tj. art. 112 oraz 114 Konstytucji. Po drugie, jak przedstawia się miejsce oraz prawna charakterystyka regulaminów parlamentarnych w obecnym stanie prawnym. Po trzecie,

¹ Między innymi: W. Sokolewicz, *Regulamin Sejmu w świetle Małej Konstytucji*, [w:] *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi*, „Studia Iuridica” 1995, t. XXVIII; *idem*, *Komentarz do art. 14, uwaga nr 9*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polski*, Warszawa 1996.

² L. Garlicki, *Regulamin w systemie źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4.

³ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 112, uwaga nr 5*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001; L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2.

⁴ Między innymi: M. Kudej, *Regulamin Sejmu w świetle postanowień Konstytucji i zasad autonomii*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model Konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.

jaki jest zakres systemowych ograniczeń autonomii regulaminowej – zarówno tych wynikających z konieczności dostosowania treści uchwał regulaminowych do zewnętrznego otoczenia prawnego, jak i tych związanych z możliwością kontrolowania takich uchwał przez Trybunał Konstytucyjny. Po czwarte, czy w ogóle decyzję najwyższego autorytetu ustawodawczego o zachowaniu mającej silne zakorzenienie w polskiej tradycji ustrojowej autonomii regulaminowej uznać można za rozstrzygnięcie słuszne.

Zakres rozważań zawartych w monografii obejmuje wszystkie trzy organy władzy ustawodawczej – Sejm, Senat oraz Zgromadzenie Narodowe. Taka perspektywa badawcza pozwala na przedstawienie problematyki zasady autonomii regulaminowej w sposób całościowy, a przy tym stwarza możliwość uwypuklenia różnic w uregulowaniu tej materii przez ustawodawcę konstytucyjnego w odniesieniu do obu izb parlamentu oraz Zgromadzenia. Można sądzić, że zawężenie jej wyłącznie do kwestii autonomicznej działalności prawodawczej któregośkolwiek z tych ciał byłoby zabiegiem dalece nieuzasadnionym, nie stoją za tym bowiem żadne racjonalne przesłanki. Trudno w szczególności uznać, że przesłanką taką jest konstytucyjne wyeksponowanie Sejmu i Senatu w systemie organizacji władzy państwowej. Oczywiście ze względu na ustrojową charakterystykę obu tych izb fragmenty poświęcone ich autonomii regulaminowej mogą się wydawać Czytelnikowi szczególnie istotne, nie zmienia to jednak faktu, że analogiczne problemy związane z funkcjonowaniem Zgromadzenia Narodowego też nie są pozbawione prawnej doniosłości. To zaś musi prowadzić do wniosku, że zakres przeprowadzonych badań jest właściwy i że koncepcja merytoryczna książki w takiej postaci pozwala uniknąć zarzutu wadliwie zakreślonego pola badawczego.

Podkreślenia wymaga konstrukcja wywodów zawarta w prezentowanej monografii, charakteryzująca się tym, że fragmenty dotyczące uregulowań obowiązujących obecnie w każdym przypadku poprzedzone zostały uwagami historyczno-prawnymi. Taki sposób tworzenia tekstu miał na celu nie tylko precyzyjne, dawkowane krok po kroku przedstawienie Czytelnikowi rozwiązań i poglądów doktryny, jakie funkcjonowały w przeszłości, ale zmierzał także do unaocznienia wpływu rodzimej tradycji ustrojowej na dzisiejsze podejście do poszczególnych składających się na tematykę autonomii regulaminowej zagadnień prawodawcy. Należy sądzić, że stosowany w wielu publikacjach monograficznych redakcyjny schemat polegający na ujmowaniu tego typu rozważań w pierwszych rozdziałach tutaj ze względu na objętość materiału, ale też z uwagi na wyżej wskazany cel byłyby chybiony. Z całą pewnością jego przyjęcie pociągnęłoby za sobą negatywne skutki dla klarowności autorskiego przekazu, stąd decyzja o innej formule ustrukturyzowania tekstu.

Przeprowadzone studia wymagały zastosowania kilku różnych metod badawczych znanych nauce prawa konstytucyjnego. Na pierwszy plan wysuwają się tutaj metody: dogmatyczno-prawna oraz teoretyczno-prawna, w dalszej kolejności pojawia się natomiast metoda analityczna, historyczno-prawna i w marginalnym wymiarze, niejako subsydiarnie, metoda komparatystyczna oraz metoda opisowa. Wykorzystanie tej pierwszej metody konieczne było ze względu na potrzebę analizy regulacji prawnych tworzących normatywną podstawę obowiązywania zasady autonomii regulaminowej, a także tych pozwalających na zilustrowanie przykładów regulowania spraw wewnętrznych izb parlamentu. Łącznie przedmiotem tej analizy uczyniono kilkadziesiąt aktów normatywnych na czele z Konstytucją oraz samymi regulaminami parlamentarnymi. Zastosowanie metody analitycznej wiązało się z kolei z dążeniem do syntetycznego zestawienia poglądów doktryny oraz wyartykułowania tez podnoszonych w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, a w pewnej mierze również sądów konstytucyjnych funkcjonujących w niektórych państwach obcych. Podjęte w tym zakresie starania pozwoliły usystematyzować stan wiedzy na temat określonych zagadnień przy jednoczesnym zaprezentowaniu szerokiego spektrum opinii wyrażanych przez środowisko akademickie i sędziowskie. Ich efektem były też autorskie uwagi polemiczne kontrujące przynajmniej część z tych wypowiedzi. Metoda teoretyczno-prawna posłużyła z kolei przeprowadzeniu badań w zakresie wzajemnych powiązań między uregulowaniami prawnymi zawartymi w różnych aktach prawnych mających za przedmiot normowania parlamentarne *internae*. Dzięki niej udało się poczynić bardziej szczegółowe niż dotychczas ustalenia co do sposobu konstruowania takich przepisów i na tym tle wyprowadzić krytyczne wnioski. Korzyścią, jaka stąd płynie, jest to, że Czytelnik może dostrzec szczególne miejsce regulaminów parlamentarnych w ramach polskiego porządku prawnego i związane z tym legislacyjne problemy. Dodatkowo metoda ta pozwoliła na analizę publikacji z zakresu teorii prawa pomocnych przy ocenie niektórych omawianych w książce zagadnień. W szerokim wymiarze użyto również metody historyczno-prawnej, która dała możliwość przeanalizowania rozwiązań normatywnych oraz poglądów nauki z okresu międzywojennego, PRL a także transformacji ustrojowej. O potrzebie tak głębokiej retrospekcji badawczej zdecydował fakt, iż uwarunkowania historyczne wszystkich wymienionych okresów wywarły fundamentalny wpływ na ukształtowanie uregulowań prawnych obowiązujących obecnie, a także na sposób postrzegania przez doktrynę wielu łączących się z tą problematyką kwestii. Niewątpliwie bez ich znajomości trudno byłoby zrozumieć stan prawny uformowany po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Marginalne znaczenie w prowadzonych badaniach miała

natomiast ograniczona do państw europejskich metoda prawno-porównawcza stosowana incydentalnie, wyłącznie w tych fragmentach, które zasługiwały na tego rodzaju akcent. Rezygnacja z rozległych wątków komparatystycznych wynikała głównie z przekonania, że rzetelne omówienie materii autonomii regulaminowej w tej perspektywie wymagałoby szerokich studiów, a to z pewnością musiałyby się przyczynić do zaburzenia proporcji skreślonego wywodu i spowodowałyby gargantuiczny rozrost objętości książki. Naturalnie przeciwwskazanie to nie zmienia faktu, iż kwestie prawno-porównawcze są niezmiernie ciekawe z naukowego punktu widzenia i zasługują na odrębne opracowanie. W równie niewielkim stopniu wykorzystano metodę opisową służącą przedstawianiu praktyki ustrojowej. Wpływ na to miały naturalnie ograniczone potrzeby włączania tego rodzaju elementów do prowadzonych wywodów.

Przygotowanie tej monografii nie byłoby możliwe, gdyby nie bogata baza źródłowa, do jakiej sięgnięto w trakcie prowadzonych badań. Składają się na nią wypowiedzi doktryny, orzecznictwo judykatury, akty normatywne oraz sprawozdania stenograficzne posiedzeń Sejmu, Senatu i Zgromadzeni Narodowego tudzież Komisji Konstytucyjnej przygotowującej teksty ustawy zasadniczej z 1997 r. Gdy idzie o te pierwsze, największą część stanowią pozycje dotyczące stanu prawnego pod rządami obowiązującej Konstytucji. Na drugim miejscu znajdują się natomiast opracowania naukowe pochodzące z wcześniejszych okresów, tj. z okresu międzywojnia, PRL a także transformacji ustrojowej. Są to – zauważmy – różne formy prowadzenia akademickiego dyskursu, tj. monografie, artykuły, opinie, ekspertyzy, glosy itp. Do tego zestawienia dołączyć należy jeszcze publikacje zagraniczne prezentujące stanowisko w określonych sprawach doktryny brytyjskiej, francuskiej, niemieckiej, hiszpańskiej oraz włoskiej. Sięgnięcie do tych zasobów pozwala spojrzeć na problemy polskie z odmiennej perspektywy, a przy okazji przekonać się, jak złożonym zagadnieniem jest zasada autonomii regulaminowej parlamentu we współczesnych państwach demokratycznych. Wykorzystane orzecznictwo obejmuje – jaki już wspomniano – wyłącznie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu oraz sądów konstytucyjnych RFN, Włoch oraz Francji. Jak to będzie jeszcze pokazane w tekście opracowania, wszystkie te instytucje władzy sądowniczej wypowiadały się niejednokrotnie w kwestiach mających znaczenie dla swobody tworzenia regulaminu przez legislaturę, stąd też pominięcie prezentowanych przez nie opinii byłoby poważnym błędem warsztatowym. W kręgu analizowanych aktów prawnych znalazły się te z nich, które zawierają przepisy odnoszące się do parlamentarnych *internae*. W pierwszej kolejności są to: Konstytucja i regulaminy, a w dalszej ustawy, rozporządzenia oraz akty wewnętrzne parlamentu, takie jak zarządzenia Marszałków izb i Szefów ich Kancelarii. W śladowym

zakresie analizie poddane zostały akty prawne obowiązujące w państwach obcych. Tam, gdzie uznano to za konieczne, wykorzystano natomiast sprawozdania stenograficzne obrazujące przebieg dyskusji, jakie toczyły się na parlamentarnym forum, a także na forum wspomianej Komisji Konstytucyjnej. Materiały te posłużyły głównie do zobrazowania genezy określonych rozwiązań prawnych, a po części również do przedstawienia niektórych aspektów praktyki ustrojowej.

Książka składa się łącznie z sześciu rozdziałów. Rozdział pierwszy stanowi wprowadzenie do podjętej problematyki i z tego tytułu ma na celu zaznajomienie Czytelnika z zasadą autonomii parlamentarnej jako takiej. Zawarte w nim rozważania wyjaśniają pojęcie oraz znaczenie tejże zasady w ustroju państwa demokratycznego i dążą także do zilustrowania wszystkich pozostałych, obok autonomii regulaminowej, autonomicznych gwarancji, jakimi cieszy się parlament. W tym ostatnim przypadku pojawia się zwięzły opis podstawowych uregulowań prawnych obowiązujących w Polsce, które mogą być uznane za źródło autonomicznego statusu Sejmu, Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego. Od razu trzeba jednak zaznaczyć, że w tej krótkiej charakterystyce nie chodzi o przedstawienie problemu w pełnej rozciągłości, ale jedynie o jego powierzchowne zasygnalizowanie, tak by Czytelnik mógł dostrzec szerszy ustrojowy kontekst realizowania przez izby parlamentu kompetencji związanych z tworzeniem norm własnej organizacji oraz własnych zasad działania.

Rozdział drugi zmierza z kolei w kierunku zaprezentowania historycznej genezy zasady autonomii parlamentu oraz teoretycznej refleksji, jaka kształtowała się w tym zakresie w europejskiej doktrynie ustrojowej. W części historycznej znalazły się ogólne uwagi opisujące proces tworzenia autonomicznych przywilejów parlamentu brytyjskiego oraz odnoszące się do momentu przyjęcia rozwiązań gwarantujących autonomię regulaminową we Francji. Zrezygnowano tutaj natomiast z szerszego omówienia początków autonomii regulaminowej w innych państwach. Powodem było to, że kwestie te są dość dobrze opisane w literaturze przedmiotu⁵, a poza tym ich wprowadzenie przy odpowiednio głębokim rozpoznaniu problemu musiałoby się przyczynić do niepomiernego zwiększenia objętości tekstu. Uznając zatem, że z punktu widzenia formułowanych w monografii tez nie wnoszą one niczego istotnego, zdecydowano o ich pominięciu w toku zrealizowanych badań. W opracowaniu znalazła się natomiast synteza poglądów europejskiej, w tym oczywiście polskiej doktryny, na temat znaczenia autonomii regulaminowej w systemie ustrojowym państwa. Punktem wyjścia były tu pierwsze próby uzasadnienia tej konstrukcji prawnej pochodzące jeszcze z XIX w., dalej zaś przedstawiono

⁵ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 112, uwaga nr 5*, s. 2–7.

przemyslenia artykułowane przez prawników różnych państw europejskich w okresach późniejszych, aż po czasy współczesne. Obok tego elementu wyłożono jeszcze kwestię różnic w postrzeganiu normatywności regulaminów parlamentarnych. Lektura tego wątku uzmysławia nam, że to, co dzisiaj w Polsce traktujemy jako oczywistość, niegdyś stanowiło przedmiot daleko idących kontrowersji.

W rozdziale trzecim zawarte zostały rozważania dotyczące normatywnych granic, w jakich poruszają się izby parlamentu ustanawiające swoje wewnętrzne przepisy. Czytelnik odnajdzie tu zestawienie uregulowań konstytucyjnych będących prawną podstawą zasady autonomii regulaminowej w przeszłości, a także analizę art. 112 oraz 114 ustawy zasadniczej – przepisów, które zasadę tę statuuja dzisiaj. Szczególnie mocno akcentowana jest w tym zakresie kwestia dylematów związanych z rozgraniczaniem materii regulaminowych i ustawowych stwarzanych przez powołane unormowania.

Rozdział czwarty to próba całościowego spojrzenia na prawną charakterystykę polskich regulaminów parlamentarnych. Obok deliberacji natury ogólnej ta część dysertacji obejmuje zagadnienie m.in. miejsca przedmiotowych regulaminów w systemie źródeł prawa wykreowanym pod rządami Konstytucji z 1997 r., ich formy i konstrukcji prawnej, ram temporalnych obowiązywania, procedur tworzenia i zmiany, wykładni oraz domniemania konstytucyjności. Poświęcone temu wywody nie ograniczają się bynajmniej do samego opisu regulacji prawnych i stanowiska doktryny, ale obejmują niejednokrotnie uwagi krytyczne, wskazujące na mankamenty przyjętych w tym zakresie rozwiązań prawnych i utrwalonej praktyki działania izb parlamentu. Całość uzupełniają rozważania natury historycznej, które stanowią tło dla aktualnych problemów.

Szczególnie rozbudowany jest rozdział piąty niniejszej książki opisujący problem ingerencji – tej zgodnej z Konstytucją, jak i stojącej z nią w sprzeczności – obowiązujących obecnie aktów prawnych w sferę materii regulaminowych. W przyjętym porządku rozważań omówione są kolejno, poparte konkretnymi przykładami, przejawy ingerencji dokonywanej przez: Konstytucję, ustawy, akty prawa unijnego, a także Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1951 r., a także innego regulaminu parlamentarnego. Czytelnik może się tu przekonać o normatywnych ograniczeniach determinujących zakres swobody regulacyjnej izb parlamentu ustanawiających swoje wewnętrzne przepisy. Zwłaszcza w przypadkach dwóch ostatnich aktów unaoczniony zostaje mu fakt, iż swoboda ta ulega pomniejszeniu również z przyczyn pozakonstytucyjnych, mających swe źródła w prawodawstwie pochodzącym z zewnątrz. Świadczy to o swoistej erozji zasady regulaminowej parlamentu, która w wyniku uczestnictwa Polski w strukturach organizacji międzynarodowych i związanego z tym przyjęcia rozwiązań

prawnych kreowanych przez instytucje zewnętrzne poddawana jest określonym modyfikacjom. Ważny, wymagający zaakcentowania wątek w tym rozdziale stanowi jeszcze kwestia systemowych niespójności, jakie powstają w wyniku zjawiska ustawowych bądź też regulaminowych przekroczeń, tj. zjawiska związanego z tworzeniem przepisów wychodzących poza dopuszczalny dla jednych i drugich aktów zakres normowania. Przeprowadzona tu analiza badawcza obejmuje szereg obowiązujących w obecnym stanie prawnym rozwiązań normatywnych wywołujących pod tym względem moje zastrzeżenia. Dzięki niej można się łatwo przekonać, jak wielkie problemy rodzi rozgraniczanie materii ustawowych i regulaminowych w warunkach obowiązywania art. 112 Konstytucji, a jednocześnie jak duża jest skala tego problemu.

Przedmiotem ostatniego rozdziału – szóstego – jest jedyna istniejąca w naszym kraju forma ingerencji czynnika zewnętrznego w proces kreowania postanowień regulaminowych – orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Dokonana tu analiza obrazuje dotychczasowe, obejmujące cały okres istnienia III RP, wypowiedzi orzecznicze tego sądu w sprawach związanych z kontrolą uchwał parlamentarnych o charakterze regulaminowym bądź quasi-regulaminowym. W jej ramach mieści się również refleksja poświęcona wykorzystywaniu regulaminów parlamentarnych w charakterze wzorca kontroli konstytucyjności prawa. Kanwą dla tych uwag jest szeroki wywód na temat doktrynalnych uwarunkowań oraz historycznych korzeni badania zgodności uchwał regulaminowych parlamentu w wybranych państwach europejskich, a także niedopuszczalności kontrolowania regulaminów w okresie PRL.

W książce uwzględniono stan prawny z dnia 31 grudnia 2018 r.

I

Zasada autonomii parlamentu – uwagi wprowadzające

1. Autonomia parlamentu – kwestie definicyjne

Pojęcie autonomii, które pochodzi od starogreckiego *αυτονομία* i w najprostszym rozumieniu oznacza uprawnienie do samookreślenia, do samodzielnego decydowania o sobie⁶ czy inaczej – możliwość ustalania norm dla samego siebie⁷, pojawia się w naukach prawnych w różnych kontekstach znaczeniowych i wiąże się z różnymi instytucjami prawnymi. Gdy idzie o prawo konstytucyjne, z reguły jest pojęcie autonomii kojarzone z autonomią terytorialną będącą jedną z form władzy lokalnej w państwie⁸, a także z autonomią określonych organów państwowych, w tym w szczególności izb parlamentu.

Interesująca nas tu kwestia autonomii parlamentu doczekała się we współczesnej literaturze prawa konstytucyjnego licznych, a przy tym mocno zróżnicowanych pod względem merytorycznym definicji. Różnice w prezentowaniu tego problemu wynikają nie tylko z subiektywnych ocen poszczególnych autorów, ale są również wyrazem złożoności związanej z nim materii oraz wpływu na jego percepcję lokalnej tradycji ustrojowej każdego z państw. Prezentując je, możemy się przekonać o tym, że pojęcie autonomii parlamentarnej nie jest monolitem i że sposobowi jego definiowania towarzyszy rozmaite rozłożenie akcentów. Na tym tle doskonale widać jego wieloznaczność⁹.

W literaturze dominują definicje, które objaśniając znaczenie omawianego terminu, koncentrują się wyłącznie na jego zakresie przedmiotowym. Z reguły

⁶ B. Hołyst (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*, Warszawa 2005, s. 46.

⁷ B. Kaczorowski (red.), *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. I, Warszawa 2004, s. 435.

⁸ Zob. K. Skotnicki, *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. XXXVI, s. 71–86.

⁹ O wieloznaczności pojęcia autonomii parlamentarnej pisze: X. Barellas, *L'autonomie des assemblées parlementaire*, „Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger” 2013, no. 4, s. 846.

ograniczają się one do wymienienia autonomicznych gwarancji, jakie przysługują parlamentowi w procesie realizowania ustrojowych funkcji i kompetencji celem zapewniania mu niezależnej pozycji w konstytucyjnym systemie władzy. Tylko w niektórych definicjach pojawia się natomiast wzmianka na temat zakresu podmiotowego, tj. wskazanie, przed jakimi podmiotami autonomia z założenia chroni parlament.

W doktrynie polskiej tyleż zwięźłą, co czytelną definicję analizowanego pojęcia podaje W. Brzozowski, dla którego autonomia parlamentu stanowi konstrukcję prawną służącą „uodpornieniu” organu konstytucyjnego na wszelkie wpływy zewnętrzne, przy czym jej treść obejmuje prawo do przyjęcia w formie uchwały regulaminu, a także tryb funkcjonowania danej izby¹⁰. W podobny sposób odnosi się do tej kwestii W. Zakrzewski, stwierdzając, iż autonomia parlamentu to „samodzielność i niezależność organizacyjna oraz funkcjonalna izb parlamentu, będąca pochodną zasady suwerenności narodu, reprezentacji, podziału władzy i systemu parlamentarnego”¹¹. Zbliżona jest także wypowiedź M. Sobolewskiego, który autonomię wiąże przed wszystkim z niezależnością parlamentu w ustalaniu czasookresów i terminów własnych posiedzeń oraz porządku i obrad parlamentarnych¹². Nieco bardziej złożoną definicję znajdujemy natomiast u L. Garlickiego. W jego ujęciu termin *autonomia parlamentarna* oznacza „uznanie wyłącznej właściwości parlamentu (jego izb) do podejmowania pewnych rozstrzygnięć, dotyczących zwłaszcza jego wewnętrznej organizacji i sposobu działania”¹³. Autor zauważa przy tym, że w definicji tej mieszczą się poszczególne aspekty autonomii parlamentarnej, takie jak autonomia regulaminowa będąca wyrazem tzw. autonomii formalnej, ale też autonomia personalna, budżetowo-finansowa, terytorialna, terytorialna oraz jurysdykcyjna mieszczące się z kolei w ramach tzw. autonomii materialnej¹⁴. Na istnienie wymienionych aspektów autonomii w ślad za L. Garlickim zwraca uwagę A. Chorążewska określając autonomię jako „maksymę służącą zapewnieniu legislatywie niezależności w sprawach własnej organizacji i sposobu działania” i będącą „gwarancją swobodnego wykonywania przez nią swych konstytucyjnych zadań, ale także mandatu parlamentarnego przez deputowa-

¹⁰ W. Brzozowski, *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, Warszawa 2016, s. 32. Zob. też rozważania tego autora na łamach rzeczony publikacji w odniesieniu do pojęcia niezależności konstytucyjnego organu państwa – s. 29–31.

¹¹ W. Zakrzewski, *Hasło: autonomia parlamentu (art. 112)*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 103–104.

¹² M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 150.

¹³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017, s. 219.

¹⁴ *Ibidem*.

nych”¹⁵. Nie inaczej też podchodzi Z. Czeszejko-Sochacki, który dostrzega podział na autonomię formalną i materialną, choć definicję autonomii parlamentarnej zawęża do autonomii regulaminowej, skoro pisze, iż „przez «autonomię parlamentu» rozumiemy współcześnie uprawnienie parlamentu do samodzielnego, a więc niezależnego od innych organów, regulowania swoich własnych spraw, choć nierzadko o skutkach wykraczających poza wewnętrzną regulację własnej organizacji i trybu działania”¹⁶. Odnosząc się to tego terminu, K. Wojtyczek stwierdza, że w zapewnieniu legislatywie statusu autonomicznego chodzi o „wyeliminowanie wpływów władzy wykonawczej na obrady parlamentu i zapewnienie legislatywie niezależności”¹⁷.

Definicje pojęcia autonomii obecne są również w literaturze zagranicznej. W wydanym pod auspicjami Międzynarodowej Unii Parlamentarnej opracowaniu poświęconym współczesnemu parlamentaryzmowi podkreśla się wieloaspektowość tego pojęcia, na które w proponowanej tu formule definicyjnej – składają się trzy zasadnicze komponenty: 1) odpowiedzialność parlamentu za własne kadry; 2) kontrola własnego budżetu oraz 3) organizowanie swego wewnętrznego toku działania¹⁸. Bardziej szczegółowo wyjaśnia tę kwestię parlamentu hiszpańska prawniczka B. Cid Villagrasa utożsamiająca autonomię parlamentu ze „zbiorem uprawnień przysługujących ciałom ustawodawczym do samodzielnego regulowania i podejmowania działań, które służą wykonywaniu własnych funkcji, bez ingerencji ze strony innych organów państwowych”¹⁹. Jak zauważa autorka, uprawnienia te parlament realizuje w takich obszarach, jak: 1) normowanie wewnętrznej organizacji i zasad wewnętrznego funkcjonowania; 2) zatwierdzanie własnych budżetów w ramach autonomii budżetowej; 3) zarząd sprawami wewnętrznymi i personel; 4) własny system administracyjny²⁰. Równie szeroka jest definicja powstała w doktrynie włoskiej, autorstwa N. Fuccaro. W jej świetle autonomia parlamentarna ma służyć ochronie parlamentu przed ingerencją władzy wykonawczej i suwerena. Obejmuje ona: 1) autonomię normatywną/regulaminową; 2) autonomię administracyjną/organizacyjną; 3) autonomię finansową/budżetową; 4) nienaruszalność siedziby parlamentu; 5) weryfikację uprawnień członków izby, a także typową dla parlamentarizmu włoskiego

¹⁵ A. Chorążewska, *Parlament*, [w:] R. Małajny (red.), *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, s. 433–434.

¹⁶ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 27–28.

¹⁷ K. Wojtyczek, *Sejm i Senat*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2005, s. 253.

¹⁸ D. Beetham, *Parliament and Democracy in the Twenty First Century. A Guide to Good Practice*, Geneva 2006, s. 118.

¹⁹ B. Cid Villagrasa, *Origen y evolución de la Administración Parlamentaria*, „Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid” 2001, no. 5, s. 31–32.

²⁰ *Ibidem*.

autodichię²¹ (o autodichii będzie mowa dalej). W definicji T. Maunza, który odnosi się do autonomii Bundestagu, pojawia się wyliczenie autonomicznych uprawnień tej izby. Składają się na nie: 1) prawo do samodzielnego prowadzenia swoich praw; 2) wybór własnych organów wewnętrznych; 3) prawo uchwalenia własnego regulaminu, określenie sposobu jego wykładni oraz stosowania; 4) prowadzenie obrad; 5) uprawnienia przewodniczącego izby²². Pisząc o autonomii izb parlamentu francuskiego, J.É. Gicquel podkreśla, że jest to sfera działania tych instytucji, w którą inne władze nie mogą ingerować, dodając przy tym, iż stanowi ona nieodłączny element ich właściwego funkcjonowania i poszanowania podziału władzy. Wymienione tu zostają takie autonomiczne obszary działalności, jak: 1) autonomia finansowa; 2) autonomia administracyjna oraz 3) autonomia regulaminowa jako zdolność izby parlamentu do przyjęcia własnego regulaminu²³.

Szczególny sposób rozumienia autonomii parlamentarnej cechuje doktrynę brytyjską. Tam autonomia, wykorzystywana *notabene* w terminologii prawniczej jako pojęcie bardzo rzadko²⁴, kojarzona jest ze specjalnymi przywilejami parlamentu mającymi chronić jego niezależną i suwerenną pozycję w systemie ustrojowym państwa. Jak wyjaśnia E. May, przywileje te stanowią „sumę szczególnych praw posiadanych przez każdą z izb kolektywnie, jako część wysokiego sądu parlamentu, oraz indywidualnie, przez wszystkich jej członków, bez których nie mogłyby one wypełniać swych funkcji i które mają pierwszeństwo przed prawami innych instytucji i osób”²⁵. Zalicza się do nich: 1) swobodę wypowiedzi w parlamencie; 2) nietykalność członków izby; 3) prawo izby do ustalenia własnego składu; 4) prawo izby do uregulowania wewnętrznych procedur; 4) prawo izby do ukarania za złamanie przywileju lub obrazę izby²⁶.

²¹ N. Fuccaro, *L'autonomia parlamentare davanti alla Corte costituzionale. Seminario del corso di Diritto costituzionale II* (A.A. 2017-18), <http://www.costituzionale.unige.it/lara.trucco/AutonomiaCamere.pdf> (3.09.2018).

²² T. Maunz, *Deutsches Staatsrecht*, Monachium i Berlin (wyd. w jęz. rosyjskim), Moskwa 1959, s. 473–476, cyt. za: J. Repel, *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Ludowej*, Wrocław 1978, s. 7.

²³ J.É. Gicquel, *La transparence et l'autonomie des assemblées parlementaires*, „Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel” 2018, no. 2, s. 5.

²⁴ Jeśli już ktoś posługuje się tym terminem, to zazwyczaj w kontekście wpływu parlamentu na ustalanie przebiegu swoich prac. Zob. M. Russel, A. Paum, *The House Rules? International lessons for enhancing the autonomy of the House of Commons*, London 2007, *passim*. Zob. też: L. Fisher, *The Growing Power and Autonomy of House of Commons Select Committees: Causes and Effects*, „Political Quarterly” 2015, vol. LXXXVI, no. 3, s. 419–426.

²⁵ E. May, *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London 1976, s. 67. Zob. też: A. Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, London 1998, s. 165–179.

²⁶ *Ibidem*.

2. Znaczenie zasady autonomii parlamentu w systemie ustrojowym państwa demokartycznego

Zasada autonomii parlamentu jest jedną z tych zasad, które uchodzą za standard we współczesnych demokracjach. Będąc dziedzictwem angielskiego i francuskiego parlamentaryzmu (o czym wspomnę jeszcze dalej), ma ona dzisiaj charakter powszechny i swoim zasięgiem obejmuje wszystkie demokratyczne systemy ustrojowe odznaczające się istnieniem instytucji parlamentu²⁷. Większość współczesnych konstytucji wyraża ją w takim czy innym zakresie wprost, a jeśli tego nie czyni, to jej obowiązywanie stwierdza się w procesie wykładni ogólnych zasad ustrojowych²⁸. Śmiało więc można tu mówić o zasadzie ponadkulturowej i uniwersalnej, dla której nie stanowi bariery ani przyjęta konstrukcja władzy państwowej, ani też funkcjonujący system rządów²⁹.

O treści zasady autonomii parlamentarnej przesądzają składające się nań gwarancje, które z reguły ujęte są w konstytucji, rzadziej natomiast tylko w aktach prawnych niższego rzędu. Zdarza się wszelako, że ich istnienie stwierdzone jest przez doktrynę bądź uznawane zwyczajowo w praktyce ustrojowej bez wyraźnie sformułowanej podstawy prawnej, ze względu na szczególne stanowisko parlamentu jako dysponenta woli suwerena³⁰. Oczywiście zakres gwarancji, o których tutaj mowa, ukształtowany bywa różnie i z reguły jest zdeterminowany lokalną specyfiką danego systemu. Pod tym względem rysuje się szerokie spektrum funkcjonujących rozwiązań prawnych. W dużej mierze taki stan rzeczy wynika z faktu, iż omawiana zasada jest wytworem wielowiekowej tradycji europejskiego parlamentaryzmu. Proces jej kształtowania przebiegał w różnych epokach historycznych i w przypadku poszczególnych systemów ustrojowych miał różne oblicza. Różnice te dotyczyły szeregu elementów, takich jak czas dokonywanych zmian, ich intensywność, charakter czy też treść przyjmowanych reguł prawnych. Ich występowanie z natury rzeczy musiało prowadzić do tworzenia się odrębnych, wyraźnie zindywidualizowanych tradycji ustrojowych, które w rezultacie musiały przynieść ze sobą niejednolite rozumienie pojęcia autonomii, a także niejednolity zakres wynika-

²⁷ M. Couderc, *The Administrative and Financial Autonomy of Parliamentary Assemblies*, Report of Association of General Secretaries of Parliaments, Moscow 1998, <http://www.asgp.co/sites/default/files/documents/OMQJLYHYSWWZWFVQGFGIIDSANRDGW.pdf> (28.06.2017), s. 1.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Na istnienie takich ponadkulturowych zasad w systemie prawnym uwagę zwraca: Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993, s. 56–57.

³⁰ J. Repel, *Regulamin Sejmu...*, s. 9.

jących z niej gwarancji. Śladem owych tradycji jest wielopostaciowość przedmiotowej zasady obserwowana w państwach współczesnych³¹.

Na tle całokształtu form i uregulowań prawnych występujących w dzisiejszych państwach i odnoszących się do tej materii wyodrębnić można kilka kluczowych obszarów autonomicznej działalności parlamentu, które tworzą części składowe omawianej zasady. Należą do nich: 1) autonomia regulaminowa; 2) autonomia organizacyjna; 3) autonomia personalna; 4) autonomia budżetowa; 5) autonomia terytorialna; 6) autonomia jurysdykcyjna. Należy podkreślić, że o tym, w jakim stopniu (i czy w ogóle) każdy z tych obszarów pozostaje „nasycony” określonymi gwarancjami, a także jakie są to gwarancje, decyduje indywidualnie ustrojodawca danego państwa. Dzięki temu obserwujemy szeroką paletę ustrojowych koncepcji autonomii parlamentarnej, której fakt istnienia uzmysławia nam, że zakres autonomicznej ochrony współczesnych parlamentów w poszczególnych elementach bywa ukształtowany w różny sposób, łącznie z tym, że czasem w danym elemencie ochrona ta nie istnieje w ogóle.

Celem autonomii parlamentarnej jest zabezpieczenie działalności parlamentu przed nadmierną i niepożądaną (a niekiedy w ogóle przed jakąkolwiek) ingerencją innych piastunów władzy państwowej, tj. w szczególności organów egzekutywy i judykatury. W mniejszym stopniu cel ten wiąże się natomiast z ograniczeniem ingerowania w tę sferę osób fizycznych.

Szczególne znaczenie w większości państw demokratycznych mają rozwiązania krępujące możliwość mieszania się w sprawy wewnętrzne izby przez rząd, który z natury rzeczy przejawia największą skłonność do uzależniania od siebie legislatury. Wiadomo, że wpływy w tym zakresie pozwalająby mu na daleko idące determinowanie przebiegu parlamentarnych procesów decyzyjnych i w ten sposób ułatwiałyby skuteczne urzeczywistnianie własnej polityki. Parlament zależny w każdym aspekcie swojej działalności byłby niewątpliwie dla rządu bardzo wygodny. Inna rzecz, że w państwach współczesnych, zwłaszcza w państwach opartych na systemie parlamentarnym, realna możliwość zabezpieczenia autonomicznego statusu legislatury pozostaje silnie utrudniona. Między parlamentem i rządem utrzymuje się bowiem zazwyczaj więź politycznej dominacji, która sprawia, że wiele decyzji, jakie zapadają na parlamentarnym forum, podejmowanych jest pod dyktando dominującego na niwie stosunków obu tych organów rządu. Faktycznie zatem sfera rzeczywistej autonomii prezentuje się znacznie mniej okazale, niż wynika to z normatyw-

³¹ W literaturze wskazuje się na różny stopień autonomiczności europejskich parlamentów: P. Küver, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution – Building*, The Hague 2006, s. 25.

nych deklaracji ujętych w obowiązujących przepisach prawa. Abstrahując jednak od tych uwarunkowań, które – zaznaczymy – kształtują się wyłącznie w sferze praktyki konstytucyjnej, nie zaś w sferze jurystycznej, należy wskazać, że relewantne znaczenie dla powstrzymywania rządowej ingerencji mają rozwiązania lokujące się we wszystkich autonomicznych obszarach działalności parlamentu. Stąd też w tym kontekście wymienić trzeba autonomię: regulaminową (zakaz partycypowania w procesie tworzenia regulaminu parlamentarnego), organizacyjną (ograniczanie wpływu na organizowanie przebiegu prac w parlamencie), personalną (zakaz obsadzania stanowisk wewnątrz izby), administracyjną (oddzielenie struktur administracyjnych parlamentu od struktur administracji rządowej), budżetową (odebranie rządowi możliwości kształtowania budżetu parlamentarnego), terytorialną (zakaz albo ograniczenie możliwości działania na terenie parlamentu przez służby podlegające rządowi), a także jurysdykcyjną (brak możliwości wykorzystywania wspomnianych służb przeciw indywidualnym posłom, a także brak możliwości stosowania wobec nich środków dyscyplinarnych).

Pewną rolę odgrywa również autonomia parlamentarna w kontekście relacji legislatywy z głową państwa (w systemach, gdzie urząd ten pozostaje wyodrębniony ze struktury rządu). Jest przecież poza dyskusją, że głowa państwa, przynajmniej w niektórych systemach ustrojowych, może być zainteresowana wywieraniem określonego wpływu na parlament. Najbardziej narażone na takie działania głowy państwa dziedziny to ustalanie terminów sesji lub posiedzeń danej izby³² (faktem jest, że wiele konstytucji, nawet jeśli prawo to przyznaje głowie państwa, to z reguły bardzo precyzyjnie określa wiążący w tym zakresie termin, co też powoduje, że czynności wykonywane tutaj przez głowę państwa nabierają charakteru konstytucyjnego obowiązku pozbawionego możliwości manipulowania pracami izby)³³, kształtowanie przebiegu jej prac, obsadzanie stanowisk w jej wewnętrznym aparacie oraz wpływanie na treść uregulowań regulaminowych. We wszystkich trzech przypadkach blokadę tworzą gwarancje wynikające z autonomii organizacyjnej, personalnej i regulaminowej.

Dużą wagę mają reguły określające możliwość badania decyzji parlamentu przez judykaturę. W państwach, które wykształciły mechanizmy kontroli konstytucyjności prawa, czołowe miejsce w tym przypadku zajmuje problem badania regulaminów parlamentarnych przez sąd konstytucyjny. Mniej znaczące są natomiast dylematy związane z możliwością orzekania w sprawach wewnątrzparlamentarnych procedur i zasad działania izby przez sądy powszech-

³² Zob. M. Sobolewski, *Zasady demokracji...*, s. 151.

³³ Zob. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 352–353.

ne. Należy pamiętać, iż obowiązywanie zasady autonomii czyni relacje między parlamentem a sądami materią szczególnie „delikatną” i – jak pokazuje praktyka ustrojowa wielu państw – często też jest źródłem powstających na tym tle systemowych napięć³⁴. Wynika to stąd, że wobec niejednokrotnie mało precyzyjnie ujętych uregulowań prawnych, a czasem wobec ich braku relacje te kształtowane są w drodze orzecznictwa samych sądów, które podejmując w tym zakresie określone rozstrzygnięcia, narażają się na zarzut działania nazbyt ekspansywnego, godzącego w autonomiczny status legislatury. Jest to ujemny skutek niewątpliwej przewagi, jaką dysponuje judykatura w warunkach państwa demokratycznego i jaka zresztą może wydawać się paradoksem, jeśli wziąć pod uwagę istotę i cel istnienia autonomii parlamentarnej. Oczywiście ingerencja sądowa ma ograniczony wymiar i dotyczy tylko niektórych autonomicznych obszarów. Gdy idzie o działania sądu konstytucyjnego, jego naturalną strefą ingerencji jest autonomia regulaminowa. W tych państwach, gdzie regulamin przyjmuje formę uchwały i gdzie jednocześnie hołduje się autonomii w najbardziej rozwiniętej postaci, ta sfera działalności izby pozostaje poza zasięgiem orzecznictwa konstytucyjnego. Przyznać jednak trzeba, że w większości państw aż tak daleko idąca blokada nie występuje i sądy konstytucyjne mają pełną swobodę w ocenianiu konstytucyjności regulaminów. Z reguły ich rozstrzygnięcia stanowią jedyny czynnik krępowania parlamentu na tym polu. Zasada autonomii wpływa również ograniczająco na zakres jurysdykcji sądów powszechnych. W szczególności chodzi tu o wszelkiego rodzaju sprawy, w których poseł chroniony jest immunitetem (bez jego uchylenia sprawa nie może zawisnąć przed sądem), a także w których dopuszcza się wyłącznie odpowiedzialność dyscyplinarną deputowanych. Niekiedy autonomiczne gwarancje idą znacznie dalej i wyłączają kompetencje sądów powszechnych w odniesieniu do niektórych albo nawet wszystkich sporów prawnych, jakie powstają w toku działalności parlamentu. Skrajną postacią autonomii w tym zakresie jest wykształcona we włoskiej tradycji ustrojowej tzw. *autodichia* wykluczająca jakkolwiek ingerencję sądową, nawet w sprawach pracowniczych³⁵.

W cieniu gwarancji niezależnienia parlamentu od rządu i sądów znajdują się natomiast rozwiązania mające chronić parlament przed ingerencją osób fizycznych z zewnątrz. Nie należy wprowadzić deprecjonować ich znaczenia, ale też nie można przypisywać im kluczowej z ustrojowego punktu widzenia

³⁴ Na „delikatny” charakter stosunków między legislaturą i judykaturą wskazują: P. Dirck G. Caboor, *The Sensitive Relationship between Parliament and Judiciary*, [w:] N. Igot, A. Rezsöházy, M. Van Der Hulst (red.), *Parliament & Judiciary*, Brussels 2007, s. 33.

³⁵ Zob. L. Cuocolo, *Parliament*, [w:] G.F. Ferrari (red.), *Introduction to Italian Public Law*, Milan 2008, s. 68–69; M. Cerase, „*Autodichia*” v. *ordinary justice*, [w:] N. Igot, A. Rezsöházy, M. Van Der Hulst (red.), *Parliament & Judiciary*, Brussels 2007, s. 233–236.

roli. Są one wprowadzane z przyczyn pragmatycznych, głównie ze względu na bezpieczeństwo siedziby parlamentu. Ograniczenia, jakie z nich wynikają, mają swe podłoże zwłaszcza w autonomii terytorialnej.

W płaszczyźnie prawno-konstytucyjnej autonomia parlamentu wiąże się ściśle z zasadą suwerenności Narodu i jest wyrazem koncepcji zakładającej, że organ będący przedstawicielem suwerena winien mieć możliwość swobodnego, niezależnego od innych władz realizowania przezeń określonej konstytucyjnie misji ustrojowej³⁶. Wpływ na takie postrzeganie autonomii ma niewątpliwie tradycja konstytucjonalizmu francuskiego, w przypadku której parlamentarizm kształtował się w oparciu o spopularyzowane w dobie rewolucji francuskiej idee zwierzchnictwa ludu. W niej właśnie należy szukać doktrynalnej podbudowy dla autonomicznych gwarancji parlamentu w większości współczesnych systemów konstytucyjnych.

Autonomia parlamentarna wykazuje też pewne związki z zasadami określającymi strukturę władzy w państwie, tj. z zasadą trójpodziału władzy oraz zasadą jedności władzy państwowej. W przypadku pierwszej z wymienionych zasad istnienie autonomii podkreśla systemowe wyodrębnienie instytucji parlamentu względem organów egzekutywy i legislatywy, a przez to eksponuje jej niezależny i samodzielny charakter. Jest więc autonomia, jeśli spojrzeć nań z tej perspektywy, czynnikiem wzmacniającym trójpodział. Trzeba jednak odnotować, że mimo zgoła oczywistej korelacji obu tych zasad nieprawdą jest, jak to sugerują niektórzy w doktrynie³⁷, jakoby autonomia parlamentarna stanowiła bezpośrednią pochodną trójpodziału³⁸. Twierdzeniu takiemu przeczą fakty związane z przebiegiem rozwoju europejskiego parlamentarizmu, tj. konkretnie to, że koncepcja autonomicznego parlamentu wytworzyła się daleko przed wprowadzaniem konstrukcji opartych na trójpodziale i tylko historyczna koincydencja sprawiła, że stała się ona relewantnym czy właściwie niezbędnym elementem tego modelu władzy państwowej. Niejednolite jest natomiast oddziaływanie zasady autonomii parlamentarnej na systemy ustrojowe, które odwołują się do zasady jedności władzy. Tam, gdzie koncepcja taka łączy się z supremacją parlamentu, autonomia uchodzi za czynnik budowania wysokiej pozycji legislatywy w konstytucyjnym ustroju państwa i jest postrzegana jako jej naturalny, konstytutywny element. Z kolei tam, gdzie jedność władzy determinuje (czy właściwie determinowała, bo we współczesnych państwach demokratycznych taka koncepcja władzy nie występuje) zwierzchnictwo prezydenta, wobec takiego rozmieszczenia akcentów traci ona

³⁶ A. Burda, *Niektóre zagadnienia regulaminu sejmowego w Polsce Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 6, s. 1036.

³⁷ W. Zakrzewski, *Hasło: autonomia parlamentu...*, s. 103–104.

³⁸ X. Barellas, *L'autonomie...*, s. 846.

na znaczeniu. Przejawia się to zwłaszcza w rezygnacji z części autonomicznych uprawnień parlamentu na rzecz głowy państwa³⁹. Zasadniczo jednak nie kwestionuje się potrzeby jej istnienia w warunkach funkcjonowania takiej konstrukcji państwowości.

Obok wspomnianych zasad ustrojowy kontekst autonomii parlamentarnej wyznacza dodatkowo zasada państwa prawa, którą – patrząc pod tym kątem – słusznie traktuje się jako rozwiązanie ograniczające parlament w realizacji jego autonomicznych uprawnień⁴⁰. Decydujące znaczenie ma tu oczywiście podstawowe założenie przedmiotowej zasady, w myśl którego każdy organ funkcjonujący w państwie zobowiązany jest do działania w oparciu o legitymację prawną. Pod tym względem nie ma wyjątków, co oznacza, że również izby parlamentu, podobnie zresztą ich wewnętrzne organy, muszą się dostosować do tego wymogu. W rezultacie wszystkie one pozostają zobligowane do wykonywania swoich kompetencji wyłącznie w granicach i na podstawie prawa. Odrębnym problemem jest tu jednak kwestia dopuszczalności badania przypadków popełnianych przez te podmioty naruszeń prawa wewnętrznie obowiązującego, tj. przepisów regulaminu oraz przepisów innych aktów wewnętrznych, w ramach procedur sądowych. Na tym tle w wielu państwach dostrzec można mocno niedookreślony charakter relacji między zasadą państwa prawa a zasadą autonomii parlamentarnej skutkujący tym, że sądowa ingerencja w tę sferę, jeśli nie jest wykluczona przez doktrynę, praktykę ustrojową bądź przepisy prawa⁴¹, następuje z reguły *a casum ad casu*, tj. w ramach torującej sobie drogę praktyki orzeczniczej. I nie chodzi tu tylko o sztampowy,

³⁹ Charakterystyczny pod tym względem jest okres obowiązywania Konstytucji kwietniowej z 1935 r. Przykładem może tu być konkretnie art. 12 pkt a wyposażający Prezydenta w kompetencję służącą otwieraniu, odraczaniu i zamykaniu sesji zwyczajnej Sejmu i Senatowi, a także art. 36 dający mu z kolei prawo do dyskrejonalnego zarządzania otwarciem sesji nadzwyczajnej (ust. 1). W tym ostatnim przypadku dodatkowym zastrzeżeniem było, że przedmiotem obrad uczynione mogły zostać sprawy wniesione przez Prezydenta albo – przy prezydenckiej aprobacie – przez Prezesa Rady Ministrów lub Marszałka izby (ust. 2). Innego przykładu dostarczają rozwiązania regulaminowe. W art. 4 ust. 2 regulaminu Sejmu z 1935 r. (Regulamin Sejmu z dnia 5 października 1935 r., druk nr 2) zawarty był np. ograniczający autonomię personalną przepis, który stanowił, że każdorazowo nowo wybrany szef izby dla przyjęcia dokonanego wyboru musiał ubiegać się o zgodę Prezydenta. Zob. A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza Konstytucja z 1921 r. w praktyce*, Warszawa 1956, s. 203.

⁴⁰ A. Delcamp, *The Autonomy of Parliaments: Responses to a Questionnaire*, dokument sporządzony pod auspicjami Association of Secretaries General of Parliaments, Cape Town 2008 (maszynopis bez numeracji stron), <http://www.asgp.co/node/30124> (3.07.2018).

⁴¹ Por. A. Poglódek, B. Przywora, *Opinia prawna nt. statusu zarządzenia nr 1 Marszałka Sejmu z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wstępu i wjazdu na tereny pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu*, „Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” BAS-WAKU-193/17, s. 14 (niepubl. maszynopis).

jak można by rzec, przypadek brytyjski, gdzie poszukiwanie balansu pomiędzy koncepcją parlamentu wyposażonego w autonomiczne przywileje i lokalną formułą *rule of law*, dokonujące się już od XIX w. na poziomie warstwy *common law*⁴², stanowiło i ciągle stanowi immanentny element logiki ustroju westminsterskiego. Problem dotyczy bowiem również państw ukształtowanych w kulturze kontynentalnej, które zasadę państwa prawa wpisały do tekstów swoich konstytucji⁴³. W rezultacie to sądy stają się strażnikami idei państwa prawa przed bezprawnymi działaniami autonomicznych parlamentów.

Dla nadania parlamentowi autonomicznego charakteru nie ma znaczenia konstrukcja prawna systemu rządów (jakkolwiek by tego pojęcia nie rozumieć⁴⁴). Bez względu na przyjęte w tej materii rozwiązania parlament w każdym państwie w mniejszym lub większym wymiarze korzysta z dobrodziejstwa autonomii, co zresztą pokazuje, że istotę omawianej zasady należy wiązać nie tyle z treścią rozwiązań regulujących stosunki między legislatywą i egzektywą, co z samym zjawiskiem parlamentaryzmu⁴⁵. W tym elemencie także uwydatnia się jej uniwersalny charakter.

Wypowiadając tę ogólną uwagę, trzeba jednak mieć świadomość, że konstrukcja systemu rządów miewa niekiedy bezpośrednie przełożenie na zakres autonomicznych gwarancji legislatywy. Znane są bowiem państwa, które wprowadziwszy mechanizmy racjonalizacji stosunków łączących organy władzy ustawodawczej i wykonawczej, zdecydowały się – w imię wzmocnienia tych ostatnich – na świadome ograniczenie autonomii parlamentarnej. Działa-

⁴² B. McLachlin, *Reflections on the Autonomy of Parliament*, „Canadian Parliamentary Review” 2004, s. 5.

⁴³ Przykładu takich dylematów dostarcza choćby przypadek belgijski. Zob. P. Dirck G. Caboor, *The Sensitive relationship...*, s. 33 i n. Jednak podobne problem można również zaobserwować w Polsce. Warto przypomnieć wyrok zapadły w sprawie R. Kwiatkowskiego, byłego Prezesa Telewizji Publicznej, który zwrócił się do sądu z pozwem o ochronę dóbr osobistych, domagając się, by Marszałek Sejmu opublikował w mediach przeprosiny za nieprawdliwe – jak mniemał – stwierdzenia pod jego adresem umieszczone w sprawozdaniu tzw. Komisji ds. Rywina. W uzasadnieniu orzeczenia oddalającego powództwo sąd stanął na stanowisku, iż uznanie przezeń, że uchwałą Sejmu można naruszyć dobra osobiste, „byłoby nieuprawnionym wkraczaniem sądu w suwerenną władzę Sejmu” i że stąd nie można przyjąć, by działanie Sejmu było bezprawne. Zob. B. Wróblewski, *Sejm Kwiatkowskiego przeproszać nie musi*, artykuł prasowy opublikowany 19 listopada 2009 r., http://wyborcza.pl/1,75398,7268264,Sejm_Kwiatkowskiego_przepraszac_nie_musi.html, (3.07.2009).

⁴⁴ Na temat rozumienia pojęcia systemu rządów zob. J. Kuciński, *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji z 1997 roku (prolegomena)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego – Seria Prawnicza” 2016, nr 94, s. 66–67.

⁴⁵ O zjawisku tym pisał swego czasu: M. Kudej, *Pojęcie parlamentaryzmu na tle ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.*, [w:] K. Działocha (red.), *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, Wrocław 1995, s. 81–82.

nie takie wyrastało z przekonania, że każda ingerencja egzekutywy w tę sferę stanowi krok w kierunku budowania jej ustrojowej przewagi wyrażającej się w mniejszym bądź większym stopniu w nałożeniu na parlament więzi pewnej zależności⁴⁶. W kręgu europejskim bodaj najlepszym przykładem obrazującym podobną predylekcję ustrojodawcy jest system konstytucyjny V Republiki Francuskiej, w ramach którego wzmocnienie egzekutywy oznaczało jednocześnie wyposażenie rządu w uprawnienia pozwalające na jawną ingerencję w sferę autonomii parlamentarnej, zwłaszcza te dotyczące ustalania porządku obrad⁴⁷. Z drugiej strony możemy wskazać przykłady takich państw jak RFN, gdzie mimo silnego zaakcentowania pozycji rządu w duchu idei racjonalizacji systemu parlamentarnego nie doszło do ograniczenia autonomii organizacyjnej parlamentu⁴⁸. Wymownym przypadkiem w tym kontekście jest również ustrój funkcjonujący w Szwajcarii, której system rządów bazuje na idei preponderacji legislatywy i jest konstrukcją daleką od wszelkich racjonalizatorskich koncepcji. Taka formuła relacji między rządem i parlamentem znajduje bezpośrednie przełożenie na uprawnienia tego ostatniego w dziedzinie organizowania własnych prac. Jak podkreśla się w literaturze naukowej, parlament pozostaje tu całkowicie swobodny w ustalaniu form, terminów, długości obrad oraz trybu

⁴⁶ Zob. M. Sobolewski, *Zasady demokracji...*, s. 150.

⁴⁷ N. Marsch, Y. Vilain, M. Wendel, *Französisches und Deutsches Verfassungsrecht: Ein Rechtsvergleich*, Berlin 2015, s. 204–205. Problematyka ustalania porządku obrad izb francuskiego parlamentu w swych podstawowych założeniach uregulowana została na gruncie samej Konstytucji. Pierwotnie art. 48 Konstytucji oddawał kompetencję w tej materii wyłącznie rządowi: „porządek dzienny izb obejmuje, z utrzymaniem priorytetu i kolejności określonej przez rząd, dyskusję nad rządowymi projektami ustaw i projektami parlamentarnymi zaakceptowanymi przez rząd”. Dopiero w latach 90. nastąpiły pierwsze zmiany rzeczony regulacji zmierzające do oddania częściowo inicjatywy w tym zakresie parlamentowi: „Jedno posiedzenie w miesiącu jest z góry zarezerwowane na przyjęcie porządku dziennego ustalanego przez każdą z izb”. Do prawdziwego przełomu doszło natomiast w 2008 r., kiedy to wprowadzono zupełnie nową formułę ustalania porządku obrad Zgromadzenia Narodowego i Senatu. Rozwiązania te przewidywały m.in.: „Dwa tygodnie posiedzeń z czterech, na zasadzie pierwszeństwa, są zarezerwowane dla Rządu na rozpatrzenie w porządku obrad projektów ustaw i debaty z nimi związane”. Dla zbalansowania uprawnień rządu przyjęto jednocześnie, iż „tydzień z czterech tygodni posiedzeń rezerwuje się, na zasadzie pierwszeństwa, dla porządku ustalanego przez samą izbę, który obejmuje kontrolę działalności rządu i ocenę polityk publicznych”, i dodatkowo że „jedno posiedzenie w miesiącu rezerwuje się dla porządku obrad ustalanego przez każdą z izb z inicjatywy ugrupowań opozycyjnych zainteresowanej izby, jak też i grup mniejszości parlamentarnej”. *Konstytucja Francji*, tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2005, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html> (5.07.2018), a także *Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.*, tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2008, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html> (5.07.2018).

⁴⁸ Zob. J. Isenee, P. Kirchhof, *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, tłum. B. Banaszak, Warszawa 1995, s. 157–159.

procedowania poszczególnych spraw znajdujących się w jego gestii⁴⁹. W warunkach funkcjonowania przedmiotowego systemu jego obszar autonomii przedstawia się więc bardzo rozlegle.

Należy jeszcze zauważyć, że zasada autonomii oddziałuje nie tylko na funkcjonowanie mechanizmu władzy państwowej, ale również na sferę wolności i praw jednostki. Jest to odrębny aspekt obowiązywania tej zasady, który pozwala dostrzec ograniczający wpływ funkcjonowania parlamentu na sytuację prawną osób wchodzących z nim w bezpośrednie kontakty. Ograniczenia, o których tutaj mowa, pojawiają się w wielu płaszczyznach życia parlamentarnego i dotyczą różnych kwestii. Są to np.: zagadnienie warunków przebywania osób z zewnątrz na terenie parlamentu, możliwość korzystania z prawa do informacji publicznej o parlamencie, stosowanie środków przymusu bezpośredniego przez służby porządkowe, wolność mediów, wolność wypowiedzi deputowanych bądź innych osób w parlamencie itp.

3. Ustrojowe przejawy zasady autonomii parlamentu w Polsce i ich normatywne ujęcie – rys problemu

Problematyka autonomii parlamentu uregulowana została na poziomie aktów prawnych różnej rangi. Podstawę stanowi tu oczywiście obowiązująca Konstytucja⁵⁰, która zawiera szereg istotnych w tym przedmiocie rozwiązań, choć jednocześnie nie operuje, jak to ma miejsce w niektórych państwach europejskich (np. w Hiszpanii⁵¹), bezpośrednio pojęciem autonomii. Oczywiście fakt ten nie ma ujemnego wpływu dla obowiązywania samej zasady, warto go jednak przywołać, gdyż pojęcie autonomii jako takiej nie jest obce rozwiązaniom konstytucyjnym. Ustrojodawca posługuje się nim w kontekście zagadnienia autonomii Kościołów i związków wyznaniowych (art. 25) oraz do autonomii szkół wyższych (art. 70)⁵². Zwraca uwagę okoliczność, że ustawa zasadnicza odnosi się wprost tylko do niektórych aspektów autonomii parlamentarnej, inne zaś pomija milczeniem, w tym zwłaszcza do autonomii regulaminowej

⁴⁹ P. Samecki, *Założenia systemu „rządów zgromadzenia” i możliwości ich adaptacji do przyszłej Konstytucji RP*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997, s. 157.

⁵⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁵¹ Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., tłum. T. Mołdawa, Warszawa 2011.

⁵² E. Gierach, *Zasada autonomii parlamentu w świetle przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2012, nr 2, s. 10.

proklamowanej w art. 112, 114, ale też w art. 61 ust. 4 oraz art. 123 ust. 2 (o przepisach tych będzie jeszcze mowa w dalszych rozważaniach). Taki sposób uregulowania omawianej problematyki świadczy o tym, że zakres konstytucyjnych gwarancji autonomicznego statusu izb parlamentu jest ograniczony i nie obejmuje wszystkich sfer ich działalności. Nie oznacza to wszelko, że omawiana zasada została zakorzeniona w postanowieniach ustawy zasadniczej jedynie fragmentarycznie. Przeciwnie – podstawę jej obowiązywania, choć głęboko ukrytą, można odnaleźć w zasadzie suwerenności Narodu decydującej o przedstawicielskim charakterze instytucji parlamentu (art. 4 Konstytucji), a także w całościowej formie rozwiązań konstytucyjnych determinujących niezależną pozycję legislatury w konstytucyjnym ustroju władz państwowych (w szczególności w rozwiązaniach ustanawiających instrumenty parlamentarnej kontroli rządu, wymagających ze swej natury, by izby parlamentu miały autonomiczną pozycję). Skłania to do wniosku, że można tu mówić o zasadzie, która ma w pełnym wymiarze konstytucyjną rangę i rozciąga się na wszystkie obszary autonomicznej działalności legislatury.

Zadając pytanie o *ratio legis* regulacji przewidującej istnienie jedynie wybranych gwarancji, należy wskazać, że stoją za nią określone intencje ustrojodawcy. Można mianowicie sądzić, że jeśli ustawa zasadnicza gwarancje te statuuje *explicite*, to czyni to z zamysłem powstrzymania prawodawcy niższego rzędu przed wprowadzaniem rozwiązań innej treści. W wypadku natomiast, gdy z takowych gwarancji rezygnuje, to przyzwala automatycznie, aby akty podkonstytucyjnie ukształtowały te zagadnienia w dowolny sposób. Jest to więc jego suwerenna decyzja o powierzeniu rozstrzygnięć normatywnych w tym obszarze albo ustawodawcy zwykłemu, albo izbie, albo jej wewnętrznemu organowi.

Rzeczywiście przepisy ustawowe, regulaminowe, a także przepisy parlamentarnych aktów wewnętrznych zawierają szereg unormowań, które mają znaczenie dla zasady autonomii parlamentu. W ten sposób stwarzają one warstwę uszczegóławiającą dyrektywy konstytucyjne, nadając całościowy kształt określonym gwarancjom. Dzięki nim konstytucyjna koncepcja autonomicznego parlamentu zyskuje pełny wymiar. Trzeba oczywiście pamiętać, że każdy z tych aktów może nie tylko tworzyć autonomiczne gwarancje dla izb parlamentu, ale także wprowadzać w tym zakresie pewne ograniczenia. Regulami parlamentarne czynią to, jeśli ograniczenia takie są konieczne dla umożliwienia legislaturze realizacji powierzonych jej w ustawie zasadniczej funkcji i kompetencji, a ustawy, jeśli uzasadnia to jakaś konstytucyjnie wyrażona, wymagająca formy ustawowej zasada lub wartość.

W obecnym stanie prawnym możemy mówić łącznie o siedmiu aspektach autonomicznych praw izb parlamentu. Jeden z nich – autonomia regulaminowa – jest przedmiotem całościowej analizy dokonanej w niniejszej

monografii, tak więc jej omówienie pozostawię dalszej części rozważań. Tutaj natomiast w ramach krótkiej charakterystyki skupię się na aspektach pozostałych, ukazując prawne podstawy oraz kluczowe rozwiązania regulujące przedmiotowe zagadnienie.

3.1. Treść oraz zakres regulacji dotyczącej autonomii organizacji i przebiegu prac Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego

Co do zasady parlamenty współczesnych państw demokratycznych swoje prace przygotowują i wykonują samodzielnie. Wszędzie jednak w określonym zakresie na decyzje podejmowane w tej sferze swój wpływ wywiera rząd, i to nawet jeśli nie jest to usankcjonowane w przepisach obowiązującego prawa. W tym ostatnim przypadku o możliwości partycypowania rządu we wskazanych procesach decyzyjnych przesądza jego zdolność oddziaływania na wyposażone w odpowiednie kompetencje, wspierające go w parlamencie czynniki, takie jak frakcje większości parlamentarnej, zdominowane przez tą większość wewnętrzne organy kolegialne bądź też piastujące z jej umocowania organy jednoosobowe⁵³. To charakterystyczne dla wielu ustrojów (ustrojów parlamentarnych, ściślej biorąc) zjawisko, mające u podłoża polityczną więź, jaka spaja rząd ze sprzyjającym mu w parlamencie obozem, choć może się wydać się źródłem praktyki *praeter legem*, nie powinno nikogo dziwić. W warunkach systemu demokratycznego jest ono czymś dalece pożądanym, wręcz koniecznym, gdyż rząd, działając w podobny sposób, gwarantuje sobie m.in., że zgłoszone przezeń inicjatywy nie będą grzęzły w toku parlamentarnych procedur, lecz zostaną poddane skutecznemu procedowaniu parlamentu. Determinuje to efektywność prowadzonej przezeń polityki, a w rezultacie umożliwia sprawne zarządzanie państwem i prowadzenie jego spraw.

Omawiany aspekt autonomii parlamentarnej swe podstawy prawne wywodzi z Konstytucji i regulaminów izb. Przepisy konstytucyjne w tej materii są – od razu zauważmy – bardzo mgliste i dla zrekonstruowania obowiązującej w tym zakresie normy prawnej wymagają dokonania stosownej interpretacji. Jest wszak faktem, że w tekście ustawy zasadniczej nie ma żadnego postanowienia, które do wskazanej kwestii odnosiłoby się bezpośrednio. O istnieniu reguły uprawniającej izby parlamentu do samodzielnego organi-

⁵³ Naturalnie należy pamiętać, że poziom asertywności „parlamentarnego zaplecza” rządu bywa różny i zależy od stopnia zdyscyplinowania parlamentarzystów obozu rządzącego. Wspomina o tym: Ch. Stecker, *Agenda Control in Western and Eastern Europe*, Paper (first draft) prepared for ECPR joint sessions in Rennes, 2008 (bez numeracji stron) <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/bcb25e7e-b965-43a1-bbc5-4851bb14cdb2.pdf> (6.10.2017).

zowania i wykonywania wewnętrznych prac przesądza ustrojowa natura tych instytucji związana z ich przedstawicielskim charakterem, ale przesądzają także o tym niektóre, mające tutaj jedynie pośrednie znaczenie, uregulowania konstytucyjne. Gwoli ścisłości przywołać trzeba mianowicie art. 112 ustawy zasadniczej w części, w jakiej mówi on o poddaniu regulacji regulaminowej kwestii porządku prac izby. Wynikający z tego fragmentu nakaz jasno sugeruje, że skoro prace organizacyjne będące elementem tego porządku objęte są przepisami wewnętrznymi, to z założenia winny mieć one wewnętrzny charakter. Włączenie w ich przebieg czynnika zewnętrznego, np. rządu, wymaga albo wyraźnie sformułowanej podstawy regulaminowej (choć tylko przy zaakceptowaniu tezy, że izba może na gruncie regulaminu wyposażać w uprawnienia organy zewnętrzne – będzie o tym jeszcze mowa w dalszej części książki), albo podstawy konstytucyjnej. W obecnym stanie prawnym występuje wyłącznie ta druga opcja. Dzieje się tak konkretnie w przypadku rozwiązań dotyczących nadawania rządowym projektom ustawy klauzuli pilności⁵⁴ (art. 123 Konstytucji), zwoływania przez Prezydenta pierwszego posiedzenia izb parlamentu (art. 109 ust. 2 Konstytucji), wyłączenia orędzia przed Sejmem, Senatem i Zgromadzeniem Narodowym przez Prezydenta (art. 140 Konstytucji) tudzież wnoszenia poprawek, ewentualnie wycofywania projektu ustawy przez grupę co najmniej 100 tysięcy obywateli, Prezydenta czy rząd (art. 119 ust. 2 i 3 Konstytucji).

Większość przepisów regulujących omawianą problematykę znajduje się w regulaminach Sejmu, Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego. Swym zakresem obejmują one złożony kompleks zagadnień związanych z różnymi obszarami działalności tych instytucji. Nie ma potrzeby, aby wobec rozległości sygnalizowanej materii przedstawiać w tym miejscu całokształt wchodzących tu w grę rozwiązań, zwłaszcza że w literaturze kwestie te uczyniono już przedmiotem rozległych studiów⁵⁵. Wspomnieć można jedynie o uregulowaniach, które w części państw europejskich przewidują formalne zaangażowanie w procesie prac parlamentarnych czynników zewnętrznych, zwłaszcza rządu, choć w Polsce, jeśli nie liczyć drobnych wyjątków, objęte są autonomicznymi gwarancjami. Mowa w szczególności o regulacjach określających

⁵⁴ Jak podkreśla S. Patyra: „Tryb pilny jest procedurą konstytucyjną i «zewnętrzną» wobec parlamentu, gdyż o jej uruchomieniu *de iure* przesądza inicjatywa Rady Ministrów, stosowana wyłącznie w procedurze ustawodawczej i o konsekwencjach daleko wykraczających poza zakres postępowania sejmowego”. S. Patyra, *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 65.

⁵⁵ M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, *passim*; G. Koksanowicz, *Prawny model kierownictwa Sejmem w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997*, Lublin 2014, *passim*.

sposób ustalania porządku obrad⁵⁶, a także normujących tryb przeprowadzania debaty parlamentarnej. Gdy idzie o te pierwsze, to trzeba zauważyć, że służąca ustaleniu porządku obrad procedura ma tak w Sejmie, jak i w Senacie w pełni autonomiczny charakter⁵⁷, co jest zresztą w naszym kraju kwestią długiej tradycji ustrojowej⁵⁸. Rząd, jeśli wywiera wpływ na toczący się w związku z jej uruchomieniem proces decyzyjny, to tylko w sposób nieformalny, w ramach politycznych uzgodnień dokonywanych pospołu z Marszałkiem izby. Polityczna bliskość obu tych podmiotów jest niewątpliwie okolicznością sprzyjającą dla tego typu ustaleń i w praktyce powoduje, że *gros* decyzji, jakie tutaj zapadają, odpowiada w pełni interesowi rządu. Tym niemniej z jurydycznego punktu widzenia procedury regulaminowe, o których mowa, pozostają zamknięte na rządowe wpływy. W Sejmie za decyzję w tej sprawie odpowiada Marszałek po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów (art. 173 ust. 2 reg. Sejmu); w Senacie Marszałek przygotowuje projekt takiego porządku, ale ostatecznie zatwierdza go izba (art. 34 ust. 2 oraz art. 43 ust. 1 i 2 reg. Senatu). Co do zasady autonomiczny charakter ma również debata parlamentarna, jaką prowadzi się w obu izbach w trakcie ich plenarnych posiedzeń. W tym zakresie polski parlamentaryzm hołduje występującej we wszystkich współczesnych europejskich parlamentach koncepcji, w myśl której debatą parlamentarną kierują przewodniczący izb, ewentualnie wyřęczający ich w tym obowiązku zastępcy (poza Izbą Lordów, gdzie obradami kierują wszyscy członkowie⁵⁹), a jej uczestnikami są z założenia korzystający z prawa do zabrania głosu parlamentarzyści (co stanowi wyraz starej brytyjskiej reguły głoszącej że nikt, kto nie jest członkiem parlamentu, nie może przemawiać na jego forum⁶⁰). Jednocześnie zakłada on, iż żaden podmiot niezwiązany bezpośrednio z parlamentem nie może mieć wpływu ani na organizację debaty, ani na jej zakończenie. Oczywiście to hermetyczne pojmowanie debaty jako mechanizmu *stricte* wewnętrznego nie oznacza wcale, że z mównicy sejmowej czy senackiej wystąpienia nie może wygłosić żaden podmiot zewnętrzny. Przepisy regulaminów

⁵⁶ Silny wpływ rządu na ustalanie porządku obrad występuje np. w Wielkiej Brytanii, Irlandii i we wspomnianej już wcześniej w tym kontekście Francji. Zob. Ch. Stecker, *Agenda Control...*

⁵⁷ L. Garlicki, M. Zubik, *Idea parlamentaryzmu zracjonalizowanego w praktyce ustrojowej III RP*, [w:] A. Łabno, E. Zwierchowski (red.), *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, Katowice 2009, s. 187.

⁵⁸ Zob. G. Pastuszko, *Procedura ustalania porządku dziennego posiedzeń Sejmu RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 5, s. 125–128.

⁵⁹ Izba Lordów uchodzi za jedyną w świecie instytucję parlamentarną „samokierującą się”. Ł. Danel, *Izba Lordów w parlamentaryzmie brytyjskim*, Warszawa 2014, s. 226.

⁶⁰ K. Grzybowski, *Immunitet poselski a Wielka Rewolucja Mieszczańska*, „Państwo i Prawo” 1950, nr 4, s. 69.

jednej i drugiej izby znają od tego założenia liczne wyjątki. Obok posłów, względnie senatorów prawo do przemawiania w parlamencie mają różni wysocy rangą urzędnicy⁶¹, co jest związane z potrzebą utrzymywania komunikacji i przepływu informacji między poszczególnymi instytucjami państwowymi i legislatywą. W przypadku regulaminu Sejmu są to konkretnie: art. 186 ust. 2 i 3 (obowiązkowe udzielanie głosu przez Marszałka Sejmu poza kolejnością mówców członkom Rady Ministrów, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, Szefowi Kancelarii Prezydenta oraz sekretarzowi stanu w Kancelarii Prezydenta zastępującemu Szefa Kancelarii Prezydenta na danym posiedzeniu, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego – Przewodniczącemu Trybunału Stanu, Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Przewodniczącemu Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącemu Krajowej Rady Sądownictwa, Prokuratorowi Generalnemu, Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Przewodniczącemu Rady Mediów Narodowych, Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych oraz Prezesowi Narodowego Banku Polskiego), art. 112 ust. 1 (obowiązek udzielenia głosu przez Marszałka Sejmu Prezesowi Rady Ministrów w sprawie wotum zaufania dla rządu – zarówno w trakcie debaty, jak i po wyczerpaniu listy mówców), art. 113 ust. 4 (obowiązek udzielenia głosu przez Marszałka Sejmu Prezesowi Rady Ministrów celem przedstawienia programu rządu), art. 115 ust. 6 (obowiązek udzielenia głosu przez Marszałka Sejmu Prezesowi Rady Ministrów w sprawie wotum nieufności dla rządu – zarówno w trakcie debaty, jak i po wyczerpaniu listy mówców). Z kolei w przypadku regulaminu Senatu należy wskazać: art. 50 ust. 1 i 2 w zw. z art. 32 ust. 2 oraz art. 33 ust. 3 (obowiązkowe udzielanie głosu przez Marszałka Senatu poza kolejnością mówców Prezesowi Rady Ministrów i członkom Rady Ministrów, a także Prezydentowi, Marszałkowi Sejmu, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego).

3.2. Treść oraz zakres regulacji dotyczącej autonomii personalnej izb Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego

Autonomię personalną parlamentu należy rozumieć w dwojaki sposób, tj. z jednej strony jako monopol decyzyjny izb parlamentu w zakresie obsadzania stanowisk wyodrębnionych w ramach ich wewnętrznego aparatu, z drugiej zaś

⁶¹ Por. Ch. Hönnige, *U. Sieberer, Germany: Limited Government Agenda Control and Strong Minority Rights*, [w:] B.E. Rasch, G. Tsebelis (red.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Abington 2011, s. 28.

jako konieczność powoływania na te stanowiska wyłącznie parlamentarzystów. W jednym i drugim przypadku mamy do czynienia z rozwiązaniem uniwersalnym o mocno ugruntowanych podstawach w realiach europejskiego, w tym polskiego, parlamentaryzmu. Odstępstwa od niego, związane albo z dopuszczeniem do decydowania o wewnętrznych sprawach personalnych czynników zewnętrznych⁶², albo z zezwoleniem na obejmowanie określonych stanowisk przez osoby spoza grona deputowanych⁶³, pojawiają się bardzo rzadko i jeśli już występują, to stanowią wyjątek od ogólnej reguły.

Konstytucyjna regulacja dotycząca obsadzania określonych stanowisk w wewnętrznym aparacie izb ma wybiórczy charakter i obejmuje zaledwie kilka szczątkowych zagadnień. Chodzi tu konkretnie o art. 110 ust. 1 ustawy zasadniczej (wybór przez Sejm bądź Senat swojego Marszałka), art. 110 ust. 3 (powoływanie przez obie izby komisji stałych i nadzwyczajnych), a także art. 111 ust. 1 (powoływanie przez Sejm komisji śledczej). Przepisy te, choć wpisują się w warstwę unormowań związanych z autonomią personalną, same w sobie nie mają charakteru gwarancyjnego, gdyż sens ich ustanowienia łączy się jedynie z koniecznością powołania w strukturze izb wymienionych organów wewnętrznych. O tym natomiast, że kompetencje Sejmu i Senatu są autonomiczne, przesądza art. 112 Konstytucji, który nakłada na izby obowiązek określenia trybu powoływania ich wewnętrznych organów w ramach regulaminu.

Pewną specyfiką na tym tle odznacza się – warto zauważyć – Zgromadzenie Narodowe. Jak się bowiem okazuje, nie wszystkie jego organy cieszą się statusem podmiotów autonomicznych (abstrahując już od tego, że wobec braku pełnej regulacji regulaminowej nie wszystkie zostały prawnie ukształtowane). Ścisłej biorąc, atrybutu autonomiczności nie da się przypisać przewodniczą-

⁶² W przypadku niektórych systemów ustrojowych mamy do czynienia z rozwiązaniem, które pozwala, aby decyzja ta była udziałem czynnika zewnętrznego albo też by czynnik zewnętrzny uczestniczył w procesie jej podejmowania. Ilustracją pierwszego z wariantów jest konstrukcja normatywna przyjęta w austriackim systemie ustrojowym, gdzie przewodniczącym są kolejno reprezentanci jednego z krajów związkowych obejmujących funkcję w porządku alfabetycznym (konkretnie radzie przewodniczy ta osoba, która figuruje jako pierwsze na liście reprezentantów nazw tych krajów) (§ 6 reg. Rad. Fed.), albo też nieaktualna już skądinąd konstrukcja pochodząca z Wielkiej Brytanii, polegająca na automatycznym związaniu tego urzędu z funkcją nominowanego przez monarchę Lorda Kanclerza (od reformy z 2005 r. stojący na czele Izby Lordów Lord Spiker wybierany jest przez izbę). Wariant drugi występuje także na Wyspach, ale w Izbie Gmin. Wyraża się on w istnieniu reguły, która uzależnia objęcie wyłonionego przez Izbę Gmin spikera od formalnej zgody monarchy. Zgoda ta ma wprawdzie jedynie charakter zwyczajowy, bez niej jednak rozpoczęcie wykonywania obowiązków spikera nie jest możliwe.

⁶³ Przykładem są tutaj rozwiązania przyjęte na Malcie, gdzie Izba Reprezentantów może wybrać spikera spoza grona posłów. Warunek stanowi jedynie to, aby zgłoszony na to stanowisko kandydat legitymował się biernym prawem wyborczym. M. Florczak-Wątor, P. Mikuli, *Systemy konstytucyjne Cypru i Malty*, Warszawa 2009, s. 77.

cemu Zgromadzenia, którym jest Marszałek Sejmu lub w jego zastępstwie Marszałek Senatu (art. 114 ust. 1 Konstytucji). Jeden i drugi funkcję tę pełnią z urzędu i formalnie są wyłaniani przez izby. Okoliczność ta pozwala na przyjęcie tezy, iż mamy tu do czynienia z jednym z tych przypadków w polskim systemie parlamentarnym, gdzie parlamentarny organ wewnętrzny pochodzi z zewnątrz⁶⁴ i jest to usankcjonowane mocą przepisów konstytucyjnych (samo Zgromadzenie Narodowe, o czym będzie jeszcze mowa dalej, należy traktować jako niezależny i autonomiczny organ władzy ustawodawczej).

Normatywne ramy autonomii personalnej wyznaczają przede wszystkim postanowienia regulaminowe określające tryb: powoływania i odwoływania Marszałków a także wicemarszałków Sejmu i Senatu (art. 4, art. 5 ust. 5 i 6, art. 10a, art. 6 i 7 reg. Senatu), powoływania i odwoływania sekretarzy sejmowych i senackich (art. 6 reg. Sejmu, art. 17 reg. Senatu), wyboru składu komisji sejmowych i senackich (art. 20 ust. 1 reg. Sejmu oraz art. 14 ust. 1 reg. Senatu); tutaj uwzględnić należy również przepisy szczególne ujęte w regulaminie Sejmu, określające proceduralne odrębności w procesie obsady stanowisk w trzech komisjach: ds. Służb Specjalnych, Etyki Poselskiej oraz Unii Europejskiej (art. 137 ust. 4, art. 143 ust. 1 oraz art. 148a. 1 ust. 8 reg. Sejmu)⁶⁵. Jedynym przypadkiem aktu rangi ustawowej zawierającym uregulowania prawne dotyczące tej materii jest ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej⁶⁶. Ustawa ta określa tryb wyboru i odwoływania członków rzeczonoj komisji (art. 2 ustawy o komisji śledczej)⁶⁷.

Wyraźne odstępstwo od zasady autonomii personalnej stanowi sposób wyłaniania Marszałka Seniora, pod którego laską toczy się faza wstępna pierwszego posiedzenia jednej i drugiej izby. Zgodnie z przyjętymi przepisami regulaminowymi tu i tu akt powołania należy do Prezydenta (art. 1 ust. 1 reg. Sejmu, art. 30 ust. 1 reg. Senatu). W obecnym stanie prawnym jest to jedyna sytuacja, gdzie organ egzekutywy dysponuje podobnym uprawnieniem. Oczy-

⁶⁴ W doktrynie funkcjonuje jednak pogląd, który Marszałka Sejmu nie postrzega jako wewnętrznego organu Zgromadzenia Narodowego. Zob. E. Gierach, *Komentarz do art. 114, uwaga nr 2*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II: *Art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 429.

⁶⁵ Więcej na temat trybu kształtowania składów komisji parlamentarnych zob. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 279–288; J. Juchniewicz, *Zasady reprezentacji politycznej w organach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucjonalne gwarancje zasady pluralizmu politycznego w Polsce na tle standardów europejskich*, Lublin 2014, s. 93–98.

⁶⁶ Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1024).

⁶⁷ Swego czasu umieszczenie tego przepisu w ramach ustawy budziło wątpliwości. Zob. M. Konarski, *Głos w dyskusji*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007, s. 273.

wiście intencja wprowadzenia takiego rozwiązania łączy się nie tyle z dążeniem do uszczuplenia autonomii, co z parlamentarną pragmatyką. Chodzi mianowicie o to, aby wobec braku ukonstytuowanego kierownictwa danej izby parlamentu można było przeprowadzić skutecznie proces składania ślubowania przez deputowanych i wybór marszałka izby. Wybór Prezydenta jako osoby wskazującej Marszałka Seniora ma zaś ścisły związek z jego kompetencją służącą zwoływaniu pierwszego posiedzenia Sejmu i Senatu (art. 109 ust. 2 Konstytucji).

We wszystkich przypadkach przyjęte regulacje zakładają, że kompetencja w zakresie dokonywania obsady określonych stanowisk mieści się w sferze właściwości każdej z izb i jednocześnie że zezwala ona wyłącznie na wybór, względnie powołanie parlamentarzystów. Takie podejście prawodawcy należy uznać za w pełni prawidłowe, nie wydaje się bowiem, by na gruncie obecnej ustawy zasadniczej, w obliczu braku konstytucyjnej dyrektywy, możliwe było angażowanie osób z zewnątrz. Sprzeciwia się temu wynikająca z zasady suwerenności Narodu koncepcja autonomicznego parlamentu, choć są też inne argumenty. Odnosząc problem do komisji parlamentarnych – a przypomnijmy, że to właśnie w stosunku do nich podobne pomysły pojawiały się w przeszłości⁶⁸ – jako przeciwskazanie należy traktować fakt uczestnictwa tych organów w realizacji funkcji ustrojowych przypisanych danej izbie. W płaszczyźnie konstytucyjnej niedopuszczalne jest przecież, by wpływ na kierunek urzeczywistniania funkcji izb parlamentu miały osoby niedysponujące mandatem parlamentarnym. Jeśli zatem w ogóle myśleć o umożliwieniu zasiadania takich osób w organach wewnętrznych, zwłaszcza w komisjach Sejmu, Senatu albo Zgromadzenia Narodowego, to tylko pod warunkiem przeprowadzenia w obowiązującej ustawie zasadniczej stosownych zmian. Inny wariant uznać trzeba za rozwiązanie niekonstytucyjne⁶⁹.

3.3. Treść oraz zakres regulacji dotyczącej autonomii budżetowej Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego

Ważnym czynnikiem determinującym autonomiczną pozycję parlamentu w systemie organów władzy państwowej jest także zdolność do decydowania o własnych finansach. Zdolność ta, wyrażająca się przede wszystkim w prawie

⁶⁸ Chodzi konkretnie o rozważane niegdyś wprowadzenie do składu komisji śledczej osób spoza grona posłów: P. Mikuli, *Głos w dyskusji*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007, s. 271.

⁶⁹ Argument o niemożności powoływania przez Sejm w skład komisji osób z zewnątrz podnosi: D. Lis-Staranowicz, *Odpowiedzi na pytania w dyskusji*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007, s. 284.

do samodzielnego ustalenia parlamentarnego budżetu oraz samodzielnego wydatkowania budżetowych środków, cechuje większość parlamentów współczesnych państw demokratycznych. Tam, gdzie jej nie ma, decyzja w sprawach związanych z ukształtowaniem parlamentarnego budżetu przypada w udziale rządowi (np. Estonia, Cypr, Słowacja, Słowenia). Jest to oczywista koncesja na rzecz egzekutywy i zarazem poważne uszczuplenie sfery autonomii parlamentarnej.

Przypadki pozbawienia parlamentu autonomii w omawianej dziedzinie nie są bardzo liczne. W większości państw do właściwej izby należy przygotowanie projektu jej własnego budżetu. Według danych figurujących w raporcie międzynarodowego Stowarzyszenia Sekretarzy Generalnych Parlamentów *The Administrative and Financial Autonomy of Parliamentary Assemblies* współcześnie ok. 2/3 parlamentów dysponuje na tym etapie pełną swobodą decyzyjną, a tylko 1/3 jest zdana na decyzje rządu; w tym wypadku ustalenie budżetu dokonuje się w ramach konsultacji z rządem albo jego decyzyjnej wyłączności⁷⁰.

W Polsce zasada autonomii budżetowej parlamentu nie została wyrażona przez przepisy obowiązującego prawa wprost (jak np. w Rumunii czy we Francji), jej konstytucyjnych źródeł należy więc szukać w ukształtowanej prawnie pozycji ustrojowej parlamentu. O obowiązywaniu tej zasady decyduje w szczególności fakt, że ustawa zasadnicza nie przewiduje istnienia jakichkolwiek form zależności parlamentu od rządu, co z przyczyn oczywistych dotyczy również zależności o charakterze finansowym. Gdyby bowiem Sejm i Senat z autonomii tego rodzaju nie korzystały, wówczas odpowiedzialny za przygotowanie projektu ustawy budżetowej rząd mógłby wykorzystać swe kompetencyjne atrybuty w celu osłabienia ich pozycji finansowej i w efekcie doprowadzić do zredukowania faktycznej roli odgrywanej przez obie izby w ramach konstytucyjnej koncepcji mechanizmu władzy państwowej.

Istnienie zasady autonomii budżetowej dostrzegają natomiast w pełni przepisy regulaminowe i ustawowe. Fakt ustanowienia podobnych regulacji świadczy jednoznacznie o dążeniu prawodawcy do tego, aby sferę autonomicznych działań parlamentu objąć skonkretyzowanymi gwarancjami oraz by stworzyć w tym zakresie stosowne instrumentarium prawne. W ten sposób rozwinięciu ulegają tak bardzo niedoskonałe i mało wyraziste konstytucyjne podstawy omawianej zasady. Swoją drogą, uregulowanie tematyki procedury tworzenia i nadzorowania budżetu w regulaminach Sejmu i Senatu może trochę dziwić, kwestie te bowiem zdają się nie mieścić w dyspozycji art. 112 Konstytucji określającego dopuszczalny zakres materii regulaminowych. Niewykluczone zatem, że prawodawca nie miał prawa przyjąć takich unormowań w tym akcie prawnym.

⁷⁰ M. Couderc, *The Administrative and Financial Autonomy...*, s. 11.

Budżety dla jednej i drugiej izby ustalane są osobno. Z formalnoprawnego punktu widzenia dysponują nimi ich – mające status jednostek budżetowych – Kancelarie. Zgodnie z § 18 regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu⁷¹ oraz § 19 regulaminu organizacyjnego Kancelarii Senatu⁷² projekt taki przygotowuje konkretnie Biuro Finansowe. Gotowy projekt musi być jeszcze zaakceptowany przez Marszałka. Tryb wyrażania tej akceptacji ukształtowany został w jednej i drugiej izbie w sposób bardzo zbliżony. Otóż w Sejmie Marszałek ustala projekt budżetu Kancelarii Sejmu po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich i Prezydium Sejmu (art. 10 ust. 1 pkt 15 reg. Senatu). W Senacie natomiast dokonuje on tego, posiłkując się opinią Prezydium Senatu i Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich (art. 8 ust. 1 pkt 17 reg. Senatu).

Szczególnie istotne rozwiązania mające na celu zabezpieczenie autonomii finansowej parlamentu zawiera ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷³, która w art. 139 ust. 2 ustanawia regułę, że Minister Finansów do projektu ustawy budżetowej włącza automatycznie budżet Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu. Przepis ten w sposób czytelny odrzuca samowolę rządu w kształtowaniu dochodów i wydatków obu tych instytucji, pozostawiając decyzję w tej sprawie samym izbom. Uwidacznia się w nim respekt ustawodawcy zwykłego względem postanowień konstytucyjnych.

Gwarancji autonomii finansowej upatrywać można też w przepisach normujących procedurę uchwalania ustawy budżetowej. W tym względzie warto zwrócić uwagę na fakt pozbawienia Senatu (art. 223 Konstytucji) i Prezydenta (art. 224 ust. 1 Konstytucji) kompetencji pozwalającej na odrzucenie uchwalonej już ustawy w całości. Obie te reguły wprowadzone zostały wprawdzie w celu minimalizowania ryzyka związanego z opóźnieniem toczących się prac legislacyjnych nad ustawą budżetową, niemniej nie sposób nie dostrzec, że siłą rzeczy mają one także pewne znaczenie dla umocnienia zasady autonomii finansowej parlamentu. Co ciekawe jednak – w większym stopniu gwarantują one autonomię Sejmowi, który w procesie uchwalania ustawy budżetowej dysponuje silniejszą legitymacją prawną. Wynika to z faktu, że Senat może co najwyżej zgłosić poprawki do przekazanej mu wersji budżetu (art. 223 Konstytucji), zaś Sejm ma prawo te poprawki odrzucić (art. 121 ust. 3 Konstytucji). Tym samym w przypadku Senatu zakres ochrony wynikającej z zasady

⁷¹ Zarządzenie nr 10 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu.

⁷² Zarządzenie nr 31 Szefa Kancelarii Senatu z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Senatu.

⁷³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2077 ze zm.).

autonomii ulega uszczupleniu. Tyle przynajmniej mówi teoria, w praktyce bowiem – o czym trzeba pamiętać – nie zdarza się, aby izby w jakikolwiek sposób próbowały podważać swoje budżety (np. poprzez wnoszenie korygujących tę pozycję budżetową poprawek).

Autonomiczna jest również procedura nadzorowania wykonania budżetów izb parlamentu, która – na marginesie wzmiankując – w polskim prawie parlamentarnym po raz pierwszy pojawiła się dopiero w początkach transformacji ustrojowej wraz z uchwaleniem nowego regulaminu Sejmu z 30 lipca 1992 r. Wcześniejsze prawodawstwo w ogóle jej nie przewidywało (wówczas Prezydium Sejmu zyskało kompetencje służące nadzorowi art. 13 pkt 12 reg. Sejmu). Procedura ta, tak w Sejmie, jak i w Senacie, zakłada, iż nadzorowanie wykonania budżetu leży w gestii Marszałków (art. 10 ust. 1 pkt 16 reg. Sejmu oraz art. 8 ust. 1 pkt 17 reg. Senatu), co zasadniczo koresponduje z konstytucyjną dyrektywą wskazującą, że Marszałkowie strzegą praw (a więc także praw finansowych) swych izb. Jak można wnosić z brzmienia wskazanych regulacji, zakres uprawnień Marszałków w tej kwestii pozostaje nieograniczony. Oznacza to, że sygnalizowane czynności nadzorcze mogą oni wszczynać na każdym etapie realizacji wydatków budżetowych. Nie ma tu żadnych prawnych przeciwwskazań.

Obok wskazanych respektujących w pełni zasadę autonomii budżetowej form weryfikacji finansowej działalności parlamentu obowiązującemu prawodawstwo znane są też formy, które od tejże zasady stanowią wyraźne odstępstwo. Ich istnienie podyktowane jest przekonaniem, że finanse instytucji publicznych, jakimi przecież są Kancelarie obu izb parlamentu, winny podlegać kontroli zewnętrznej na takich samych zasadach jak finanse pozostałych podmiotów dysponujących środkami publicznymi i że nie jest w tym zakresie wystarczająca grożąca upolitycznieniem procesu decyzyjnego weryfikacja dokonywana przez Marszałków. W obecnym stanie prawnym kontrolę tę skutecznie Najwyższa Izba Kontroli. O możliwości prowadzenia czynności kontrolnych w stosunku do izb parlamentu przesądza sama Konstytucja, która w art. 203 stwierdza, iż Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność m.in. „innych państwowych jednostek organizacyjnych”, a więc kategorii podmiotów, w ramach której mieszczą się Kancelaria Sejmu oraz Senatu. Dyrektywa ta, już sama w sobie jasna i niebudząca wątpliwości, znajduje dalsze rozwinięcie w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli stanowiącej mianowicie, iż Izba „kontroluje wykonanie budżetu, realizację zadań audytu wewnętrznego, gospodarkę finansową i majątkową Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu” (art. 4 ust. 1 ustawy o NIK) i czyni to z własnej inicjatywy. Dodatkowo natomiast może ona przeprowadzić kontrolę działalności Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu na zlecenie Sejmu (art. 4 ust. 2 ustawy o NIK) (ale już nie organów Sejmu –

art. 6 ust. 1 ustawy o NIK), a kontrolę Kancelarii Senatu na wniosek Senatu (art. 4 ust. 3 ustawy o NIK).

Wspomnieć jeszcze należy, że z autonomii budżetowej nie korzysta Zgromadzenie Narodowe. Zgodnie z przyjętą praktyką ustrojową organ ten działa w oparciu o środki z budżetu Sejmu.

3.4. Treść oraz zakres regulacji dotyczącej autonomii administracyjnej Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego

Autonomia administracyjna oznacza, że parlament ma do dyspozycji swoją własną, niezależną od czynników zewnętrznych, w tym w szczególności od rządu, pomagającą w realizacji ustrojowych funkcji i kompetencji⁷⁴ administrację, której struktura organizacyjna oraz mechanizm działania opierają się na parlamentarnych regulacjach wewnętrznych. Sejm i Senat w Polsce nie są pod tym względem wyjątkiem, obie te instytucje dysponują bowiem tego rodzaju zapleczem. Również zatem i w tej płaszczyźnie rodzimy system parlamentarny wpisuje się w pełni w standard występujący powszechnie w Europie⁷⁵.

Przyjęty w Polsce model administrowania izbami parlamentu, będący w dużej mierze produktem długotrwałej ewolucji ustrojowej⁷⁶, został unormowany na poziomie regulaminów izb oraz innych aktów wewnętrznych izb parlamentu – statutów Kancelarii Sejmu i Senatu, a także wspomnianych już regulaminów organizacyjnych tych instytucji. Żadnej wzmianki na jego temat nie zawiera natomiast Konstytucja. Tak jak w przypadku kilku innych aspektów autonomii parlamentarnej, konstytucyjnego umocowania należy tu szukać w zasadzie suwerenności Narodu i równocześnie w art. 112 Konstytucji, który mówi o obowiązku unormowania w regulaminie wewnętrznej organizacji (a więc również parlamentarnej administracji).

Według obowiązujących przepisów urzędami odpowiedzialnymi za obsługę administracyjną Sejmu i Senatu są ich Kancelarie. Instytucje te mają charakter wewnętrzny, funkcjonują od siebie niezależnie i nie wykonują żąd-

⁷⁴ G. Escuder Márquez, *Parlamento y futuro: los retos de la administración parlamentaria*, „Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid” 2004, nr 10, s. 4.

⁷⁵ P. Schwab, *Administration parlementaire suisse: partage des responsabilités en matière de gestion du personnel*, Séminaire sur le statut du personnel administratif dans les Parlements francophones, Association des secrétaires généraux des parlements francophones (ASGPF), Paris 2013, s. 2.

⁷⁶ Zob. Wstęp do inwentarza zespołu Biuro Sejmu RP, Warszawa, 31 października, s. 1–14 (publikacja bezimienna). Zob. też: T. Filipczak, *Kancelaria Sejmu i Rady Państwa oraz archiwum w latach [1944] 1952–1989*, Warszawa 2015, *passim*.

nych zadań wykraczających poza sprawy związane z działaniem izby. Z prawnego punktu widzenia nie są one ani organami wewnętrznymi, ani tym bardziej państwowymi, stanowią natomiast strukturę organizacyjną tworzącą aparat pomocniczy dla dwóch naczelných organów władzy w państwie. Prawną formułę działania obu Kancelarii określają przepisy regulaminów izb oraz statuty tych urzędów. W przypadku Sejmu art. 199 ust. 1 reg. Sejmu stanowi, że Kancelaria Sejmu wykonuje zadania organizacyjno-techniczne i doradcze związane z działalnością Sejmu i jego organów. Uzupełnia ją § 1 ust. 1 statutu kancelarii Sejmu⁷⁷, w świetle którego Kancelaria Sejmu jest urzędem służącym Sejmowi i jego organom w zakresie prawnym, organizacyjnym, doradczym, finansowym i technicznym, kierującym się przy wykonywaniu swoich zadań zasadą bezstronności. Zbliżone regulacje zawierają analogiczne akty obowiązujące w Senacie. Regulamin tej izby w art. 97 przewiduje mianowicie, że Kancelaria Senatu wykonuje zadania organizacyjno-techniczne związane z działalnością Senatu i jego organów oraz udziela pomocy senatorom w wykonywaniu mandatu senatorskiego. Komplementarny zaś w stosunku do niej jest § 1 statutu Kancelarii Senatu mówiący, iż Kancelaria Senatu jest urzędem podległym Marszałkowi Senatu, wykonującym zadania organizacyjno-techniczne związane z działalnością Senatu i jego organów oraz udzielającym pomocy senatorom w wykonywaniu mandatu senatorskiego. Nie ma natomiast – zauważmy w kontekście tego wątku – swojej własnej, niezależnej Kancelarii Zgromadzenie Narodowe, które z mocy obowiązujących przepisów obsługiwane jest przez Kancelarię Sejmu. Przesądzają o tym § 10 regulaminu Zgromadzenia zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta RP, art. 8 regulaminu Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu wysłuchania orędzia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz § 1 statutu Kancelarii, podkreślające wprost, że do obsługi prac Zgromadzenia Narodowego stosuje się odpowiednio unormowania określające zakres działań Sejmu (konkretnie prawodawca odsyła tu do § 1 ust. 1 statutu Kancelarii Sejmu). Naturalnie w takim stanie spraw nie sposób mówić o autonomii administracyjnej Zgromadzenia. W tym zakresie prawodawca rezygnuje z utworzenia odrębnego aparatu pomocniczego, na co wpływ mają względy czysto praktyczne. Nieracjonalne byłoby przecież powoływanie działającej permanentnie Kancelarii dla organu zwoływanego i realizującego swe kompetencje incydentalnie, w zależności od zaistniałej w praktyce ustrojowej potrzeby.

Podległość Marszałkom obu Kancelarii połączona z pełną niezależnością w stosunku do czynników zewnętrznych sprawia, że muszą być one postrze-

⁷⁷ Załącznik do zarządzenia nr 6 Marszałka Sejmu z dnia 21 marca 2002 r. – Statut Kancelarii Sejmu (niepubl., ze zm.).

gane jako szczególna część administracji państwowej⁷⁸. Zwraca w tym względzie uwagę brak jakichkolwiek ich powiązań ze sferą działania administracji rządowej. Ani rząd, ani żaden inny podległy mu organ nie mogą wywierać wpływu na funkcjonowanie jednej i drugiej instytucji, w tym w szczególności nie mogą sprawować nad nimi żadnej z form kontroli lub nadzoru. Jest to uwarunkowane specyfiką relacji, jakie łączą parlament i rząd – organy usytuowane w różnych segmentach władzy i jednocześnie wkomponowane w konstrukcję parlamentarno-gabinetowego systemu rządów. W warunkach, gdzie ten pierwszy ma kontrolować drugi, odpada możliwość istnienia choćby najmniejszych przejawów zależności legislacyjnej.

Przyjęte rozwiązania zwierzchnictwo nad administracją każdej z izb powierzają Marszałkom obu izb. Ci zgodnie z postanowieniami regulaminu, działając jako zwierzchnicy, mają do dyspozycji dwie kompetencje, tj. prawo powoływania i odwoływania Szefa Kancelarii Sejmu oraz jego zastępców (w przypadku Szefa Kancelarii Sejmu – po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, a w przypadku zastępców – Szefa Kancelarii Sejmu – art. 10 ust. 1 pkt 16 i 17 reg. Sejm; analogicznie w przypadku Szefa Kancelarii Senatu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Senatu oraz Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich – art. 8 ust. 1 pkt 19 reg. Senatu), a także obowiązek nadania w drodze zarządzenia statutu Kancelarii (w Sejmie Marszałek czyni to w drodze zarządzenia – art. 10 ust. 1 pkt 14 reg. Sejm, natomiast w Senacie po zasięgnięciu opinii Prezydium Senatu oraz Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich – art. 8 ust. 1 pkt 18 reg. Senatu). Komentując tak pomyślaną konstrukcję prawną, zauważyć należy, że wzmacnia ona pozycję ustrojową Marszałków, a przez to koresponduje w pełni z ustrojową rolą, jaką na gruncie przepisów ustawy zasadniczej powierza im prawodawca. Właściwie, biorąc pod uwagę konstytucyjną regulację, trudno byłoby sobie wyobrazić konstrukcję odmienną, tj. przekazującą zwierzchnictwo nad parlamentarną administracją jakiegokolwiek innemu organowi. W wypadku jej wprowadzenia zasadne stałoby się chyba użycie argumentu o naruszeniu postanowień Konstytucji.

Kancelarie obu izb znajdują się pod stałym patronatem właściwych komisji sejmowych, tj. w Sejmie – Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, zaś w Senacie – Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich. O ile jednak przepisy regulaminu izby pierwszej patronat ów wiążą ze sprawowaniem stałego nadzoru przez Komisję nad pracą Kancelarii

⁷⁸ Zob. rozważania na temat sporu wokół charakteru prawnego parlamentarnej administracji w Niemczech: Ch. von Boetticher, *Parlamentsverwaltung und parlamentarische Kontrolle*, Berlin 2002, s. 168–171.

Sejmu, o tyle przepisy regulaminu izby drugiej sprowadzają go jedynie do rozpatrywania spraw wynikających z funkcjonowania Kancelarii Senatu⁷⁹. Widać więc, że prawodawcy zdecydowali się na nieco odmienne unormowanie tej kwestii.

Zwraca uwagę konstrukcja prawna urzędu szefów administracji obu izb, która zakłada połączenie w ramach obu tych stanowisk obowiązków sekretarza generalnego i funkcji podmiotu odpowiedzialnego jednocześnie za służby legislacyjne i administracyjne parlamentu. Przyjmując takie rozwiązanie, prawodawca odrzuca typową dla niektórych systemów parlamentarnych (np. Francja lub Włochy) koncepcję podziału tych stanowisk między dwóch działających oddzielnie urzędników i lokuje Polskę w gronie większości państw przekazujących funkcję głównego administratora jednemu podmiotowi, czym zresztą daje wyraz woli kontynuowania już z dawna utrwalonych w naszym kraju tradycji ustrojowych.

Należy pamiętać, że działania Kancelarii tak Sejmu, jak i Senatu cechują się bezstronnością polityczną i brakiem zaangażowania po którejkolwiek ze stron. Wynika to z natury obu urzędów, które zobowiązane są do świadczenia pomocy techniczno-organizacyjnej przedstawicielom wszystkich bez wyjątku ugrupowań parlamentarnych. W przypadku Kancelarii Sejmu zasada bezstronności została sformułowana wprost w statucie Kancelarii Sejmu. Wprowadza ją konkretnie przywołany już wcześniej w innym kontekście § 1, który stanowi, iż Kancelaria Sejmu jest urzędem służącym Sejmowi i jego organom w zakresie prawnym, organizacyjnym, doradczym, finansowym i technicznym, kierującym się przy wykonywaniu swoich zadań zasadą bezstronności. Nie ma natomiast tej zasady ujętej *expressis verbis* w regulacjach statutu Kancelarii Senatu. Na tym tle rysuje się legislacyjna różnica w stosunku do uregulowań obowiązujących w Sejmie, z czego jednak nie można – jak już zaznaczyłem – wywodzić wniosku o braku obowiązywania tego rodzaju standardu w pracy administracji senackiej. Standard taki jak najbardziej obowiązuje i na poziomie rozwiązań regulaminowych tworzy go całokształt regulacji określających prawną charakterystykę Kancelarii Senatu, przy czym szczególne znaczenie ma tu unormowanie § 1 statutu tejże Kancelarii przesądzające, iż jest ona urzędem wykonującym zadania organizacyjno-techniczne związane z działalnością Senatu i jego organów oraz udzielającym pomocy senatorom w wykonywaniu mandatu senatorskiego.

Dla kompletności przedstawionych wyżej uwag dodajmy jeszcze, że w sygnalizowaną zasadę wpisuje się ustawowy zakaz manifestowania przez urzęd-

⁷⁹ Załącznik do uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu.

ników Kancelarii Sejmu i Senatu przekonań politycznych wyrażony w art. 45¹ ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁸⁰. Zakaz ten nie obejmuje jednak wszystkich zatrudnionych w jednej i drugiej Kancelarii osób, gdyż ustawa przewiduje pewne wyjątki. Dotyczą one mianowicie pracowników zatrudnionych w charakterze doradców lub pełniących funkcje doradców Marszałka izby, a także Szefa Kancelarii (art. 45¹ ust. 1 i 2 w zw. z art. 47¹ ust. 1 pkt 1 i 2).

3.5. Treść oraz zakres regulacji dotyczącej autonomii terytorialnej Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego

Autonomia terytorialna, oznaczająca wyodrębnienie siedziby parlamentu, poddanie zarządzania jej terenem wyłącznie czynnikom parlamentarnym oraz utrzymanie na jej terenie porządku i bezpieczeństwa, występuje we wszystkich współczesnych państwach europejskich. Wprawdzie nie wszędzie implikuje ona jednolity zakres gwarancji, nie zmienia to jednak faktu, że generalnie rzecz biorąc, należy ją uznać za trwałą i powszechny element ustroju parlamentarnej demokracji. Oczywiście Polska nie jest pod tym względem żadnym wyjątkiem.

W obecnym stanie prawnym normatywnych korzeni zasady autonomii terytorialnej można dopatrywać się zarówno w samej Konstytucji, jak i w warstwie przepisów wewnętrznych, zwłaszcza regulaminowych. Podstawą konstytucyjną jest tu konkretnie, obok zasady suwerenności Narodu, przepis art. 110 ust. 2 stanowiący, że Marszałek Sejmu (z mocy art. 124 przepis ten stosuje się odpowiednio do Marszałka Senatu) m.in. strzeże praw izby⁸¹. Regulamin Sejmu o autonomii terytorialnej wspomina z kolei w art. 10 ust. 1 pkt 1–2 i 13, w świetle którego Marszałek „sprawuje pieczę nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu oraz wydaje stosowne zarządzenia porządkowe, w tym o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej”. Z kolei regulamin Senatu ustanawia ją w art. 8 ust. 16 głoszącym, iż Marszałek „sprawuje pieczę nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Senatu”.

Oba akty wymieniają dodatkowo kategorie osób, które nie będąc parlamentarzystami, mają prawo przebywać na określonych zasadach na terenie parlamentu. Unormowania te należy traktować jako wyraz koniecznego, bo wynikającego np. z obowiązku współpracy z niektórymi organami państwo-

⁸⁰ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1915).

⁸¹ Nie jest zatem właściwy pogląd, który źródeł autonomii terytorialnej dopatruje się wyłącznie w regulaminach izb. M. Lewandowski, A. Kowalski, T. Osiński, *Komentarz do art. 13*, [w:] *Sejmowa komisja śledcza. Ustawa z 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2006, s. 184.

wymi lub też z potrzeby zachowania jawności prac parlamentarnych, ograniczenia swych autonomicznych uprawnień przez Sejm i Senat. Pierwszą grupę podmiotów stanowią wspomniani przy okazji omawiania autonomii organizacji i przebiegu prac parlamentu wysocy urzędnicy państwowi, którzy są legitymowani do uczestnictwa i zabierania głosu w toku posiedzeń jednej i drugiej izby (art. 186 ust. 2 i 3 reg. Sejmu oraz art. 50 ust. 1 i 2 w zw. z art. 32 ust. 2 oraz art. 33 ust. 3 reg. Senatu). Prawo wstępu na salę posiedzeń mają także inne zaproszone tudzież upoważnione osoby. Zgodnie z art. 170 ust. 4 reg. Sejmu prawo to obejmuje osoby i delegacje zaproszone przez Marszałka Sejmu oraz upoważnionych przez niego pracowników Kancelarii Sejmu. Z kolei w świetle art. 33 ust. 2 i 3 reg. Senatu dotyczy ono zaproszonych przez Marszałka Senatu gości oraz upoważnionych przezeń pracowników Kancelarii Senatu. W posiedzeniach komisji sejmowych i senackich mogą brać udział wybrani w Rzeczypospolitej Polskiej posłowie do Parlamentu Europejskiego, przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji, a także inne osoby (art. 154 ust. 1a i 3 reg. Sejmu oraz art. 60 ust. 2 i 3 reg. Senatu). Na terenie obu izb przebywać mogą osoby wykonujące zawodową działalność lobbingową. Artykuł 201b ust. 1 reg. Sejmu stanowi *expressis verbis*, że osobie takiej oraz osobie uprawnionej do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingową przysługuje prawo wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu w zakresie umożliwiającym wykonywanie tej działalności. Analogiczny przepis art. 37a reg. Senatu przewiduje, że zawodowa działalność lobbingowa może być wykonywana na terenie Senatu. Wstęp do siedziby parlamentu mają jeszcze osoby zainteresowane uczestnictwem w procedurze wysłuchania publicznego, które dokonały odpowiedniego zgłoszenia. Osoby takie biorą udział w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich (art. 70b ust. 1 reg. Sejmu oraz art. 80a reg. Senatu). Możliwa jest również obecność w trakcie posiedzeń izb parlamentu publiczności. Podstawę regulaminową tworzy tu art. 172 ust. 1 pkt 3 reg. Sejmu, który głosi, iż jawność posiedzeń Sejmu zapewnia się m.in. poprzez umożliwienie publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych, a także art. 37 ust. 1 pkt 2 reg. Senatu, który z kolei stanowi, że uzyskiwanie informacji o działalności Senatu i jego organów odbywa się zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej i jest realizowane poprzez wstęp na posiedzenia Senatu i komisji senackich. Przedstawiając powyższą listę, nie można też zapomnieć o prawie do obecności w trakcie posiedzeń izby bądź niektórych jej organów przedstawicieli świata mediów. W tym zakresie regulacje regulaminowe są bardzo skromne, gdyż lwią część rozwiązań określających zasady wstępu dziennikarzy i osób z ob-

sluży technicznej znajduje się w zarządzeniach marszałkowskich, tj. w zarządzeniu Marszałka Sejmu z dnia 9 stycznia 2008 r. (wydanym w porozumieniu z Marszałkiem Senatu) w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu⁸² oraz zarządzeniu marszałka Senatu z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie zasad wstępu na posiedzenia Senatu i komisji senackich⁸³. Gdy idzie o regulaminy Sejmu i Senatu, to tutaj pojawia krótka wzmianka o tym, że Sejm/Senat rozstrzyga o tajności obrad bez udziału przedstawicieli prasy, radia i telewizji (art. 172 ust. 3 reg. Sejmu oraz art. 36 ust. 3 reg. Senatu). Dodatkowo regulamin Sejmu ustanawia regułę, w myśl której na posiedzeniu komisji za zgodą jej przewodniczącego mogą być obecni dziennikarze prasy, radia i telewizji (art. 154 ust. 5 reg. Sejmu). We wymienionych zarządzeniach znajduje się natomiast cały szereg szczegółowych unormowań ustalających warunki wstępu do siedziby parlamentu i przebywanie tam wskazanych osób. Istotne znaczenie ma tu m.in. § 30 ust. 1 i 2 zawarty w zarządzeniu Marszałka Sejmu, głoszący, że karty prasowe wydaje się dziennikarzom w celu wykonywania czynności zawodowych na terenach i w budynkach i że są nimi: stała karta prasowa, okresowa karta prasowa oraz jednorazowa karta prasowa.

Wspomniane zarządzenia, obok wyżej wskazanych kwestii, określają również bardziej szczegółowe rozwiązania dotyczące sposobu zarządzania siedzibą parlamentu. Najbardziej rozbudowaną regulację zawiera zarządzenie Marszałka Sejmu, które ustala m.in. zasady związane z wstępem i przebywaniem w siedzibie Sejmu i Senatu, w tym zasady wstępu na salę posiedzeń Sejmu, w kuluary sali posiedzeń Sejmu wraz z tzw. dolną palarnią i na galerię w sali posiedzeń Sejmu – podczas obrad Sejmu, zasady wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu, tryb wydawania i kontroli dokumentów uprawniających do wstępu do budynków i wjazdu na tereny czy wreszcie zasady przebywania osób w budynkach i na terenach, z uwzględnieniem zakazu posiadania broni i amunicji oraz materiałów wybuchowych (§ 1). Jednocześnie w przedmiotowym zarządzeniu znajduje się zastrzeżenie, że w zakresie, w jakim zawarte w nim przepisy nie określają zasad wstępu na salę posiedzeń Senatu i w jej kuluary podczas obrad Senatu, a także zasad wstępu do sal, w których odbywają się posiedzenia komisji senackich, konieczne jest stosowanie odrębnych przepisów; owymi odrębnymi przepisami są wspomniane już przepisy zarządzenia Marszałka Senatu (§ 3). Rozwiązanie to należy traktować

⁸² Zarządzenie Marszałka Sejmu z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu.

⁸³ Zarządzenie nr 8 Marszałka Senatu z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie zasad wstępu na posiedzenia Senatu i komisji senackich.

jako wyraz respektowania przez prawodawcę zasady autonomii drugiej izby. Postanowienia zarządzenia Marszałka Sejmu odnoszą się natomiast w pełnym zakresie do obrad Zgromadzenia Narodowego (§ 2). W przeciwieństwie do Senatu, Zgromadzenie nie ma więc w tym obszarze żadnych autonomicznych uprawnień.

Wyrazem obowiązywania zasady autonomii terytorialnej jest też funkcjonowanie w strukturach administracyjnych parlamentu specjalnej formacji mundurowej powołanej w celu wykonywania zadań w zakresie ochrony Sejmu i Senatu, zwanej Strażą Marszałkowską. Warto zauważyć, że tego rodzaju formacje, choć występują w większości współczesnych parlamentów, to jednak nie są powszechnie respektowanym standardem. Można wskazać wiele przykładów państw, które z utworzenia podobnych formacji rezygnują i dla ochrony siedziby parlamentu korzystają z pomocy policji lub wojska⁸⁴. Takie rozwiązanie z racji podporządkowania parlamentu czynnikom znajdującym się pod kierownictwem rządu albo innych instytucji zewnętrznych, w sposób oczywisty osłabia zasadę autonomii terytorialnej (właściwie w tym zakresie ją wyłącza).

Obecnie podstawowym aktem określającym funkcjonowanie Straży Marszałkowskiej jest ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej⁸⁵. Akt ten co do zasady zachowuje autonomiczny charakter tej formacji. W świetle jego postanowień Straż Marszałkowska działa jako służba wewnętrzna parlamentu podlegająca Marszałkowi Sejmu (art. 1 ust. 2 ustawy o Straży Marszałkowskiej). Jednocześnie Komendant Straży podlega bezpośrednio Szefowi Kancelarii Sejmu – § 3a zarządzenia nr 10 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu. Deklarowana tu podległość przewodniczącemu pierwszej izby parlamentu nie oznacza, że wpływu na Straż Marszałkowską pozbawiony jest Marszałek Senatu. Przeciwnie, ustawa gwarantuje mu w tej dziedzinie prawo do uzgadniania wraz z Marszałkiem Sejmu zakresu i sposobu wykonywania zadań przez Straż (art. 1 ust. 3 ustawy o Straży Marszałkowskiej). Poza tym podobnie jak Marszałek Sejmu może on zlecić do wykonania Straży wydane przez siebie na podstawie przepisów regulaminowych zarządzenia porządkowe (art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o Straży Marszałkowskiej). O ściśle wewnętrznym wymiarze funkcjonowania tej formacji świadczy zakres poruczonych jej w ustawie zadań, które ogólnie rzecz biorąc – nie wykraczają poza działania związane z ochroną terenów, obiektów i urzędzeń będących w zarządzie Kan-

⁸⁴ Przykładowo w Czechach i Hiszpanii wejścia do budynku parlamentu oraz porządku na jego terenie pilnuje policja. Tak samo jest w Estonii, gdzie dodatkowo funkcje te wykonuje ochrona. W Holandii policja już tylko zapewnia porządek, natomiast wejście objęte jest kontrolą służb parlamentarnych. Zob. M. Couderc, *The Administrative and Financial Autonomy...*, s. 4–5.

⁸⁵ Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz.U. poz. 729).

celarii Sejmu i zarządzie Kancelarii Senatu, a także z zapewnieniem bezpieczeństwa osobom przebywającym na tych terenach i w tych obiektach oraz w miejscach odbywania posiedzeń Zgromadzenia Narodowego, Sejmu i Senatu (w zakresie niezastrzeżonym dla Służby Ochrony Państwa i Żandarmerii Wojskowej) (art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Straży Marszałkowskiej).

Należy wyraźnie zaznaczyć, że prawne usytuowanie Straży Marszałkowskiej jako jedynej formacji mundurowej związanej formalnie z parlamentem nie wyklucza możliwości podejmowania działań w budynkach i na terenie pozostającym w zarządzie Kancelarii Sejmu także przez inne formacje tudzież instytucje państwowe (takie jak np. Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, prokuratura itp.). W literaturze przedmiotu słusznie podkreśla się, że pojęcie autonomii terytorialnej nie jest tożsame z pojęciem eksterytorialności⁸⁶ i że przez to siedziba parlamentu, będąca częścią terytorium RP, nie może być wyłączona z zakresu oddziaływania przepisów ustanawiających zadania i kompetencje tychże formacji i instytucji⁸⁷.

W niektórych przypadkach możliwość podjęcia na terenie parlamentu czynności przez inne służby obowiązujące przepisy przewidują wprost. Są to czynności o różnym charakterze. W pierwszej kolejności wspomnieć należy o działaniach wykonywanych przez Służbę Ochrony Państwa (art. 3 ustawy o Służbie Ochrony Państwa) oraz Żandarmerię Wojskową (§ 9 zarządzenia marszałka Sejmu z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków

⁸⁶ W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności przeszukania pokoju zajmowanego przez posła w hotelu sejmowym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6, s. 113–114.

⁸⁷ Podstawa prawna takich działań może być różna w zależności od potrzeb. Przykładowo podstawę taką tworzą nieodnoszące się do kwestii działań w siedzibie parlamentu bezpośrednio przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 452 ze zm.) (art. 18 i 20). W doktrynie zauważono również, że takie działania służb mundurowych innych niż Straż Marszałkowska powinny respektować ograniczenia wynikające z immunitetu poselskiego. Pogląd ten, mniej lub bardziej zniuansowany, wyrażono w literaturze ustrojowej w nawiązaniu do wydarzeń z 10 lipca 2014 r. związanych z przeszukaniem przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego m.in. pokoju w hotelu sejmowym jednego z posłów. Zob. M. Chmaj, *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności przeszukania pokoju zajmowanego przez posła w hotelu sejmowym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6, s. 106–110; R. Piotrowski, *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności przeszukania pokoju zajmowanego przez posła w hotelu sejmowym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6, s. 121–122; S. Steinborn, *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności przeszukania pokoju zajmowanego przez posła w hotelu sejmowym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6, s. 126–128; K. Grajewski, *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności przeszukania pokoju zajmowanego przez posła w hotelu sejmowym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6, s. 133–140; J. Szymanek, *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności przeszukania pokoju zajmowanego przez posła w hotelu sejmowym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6, s. 149–155.

pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu), mających na celu zapewnianie osobistej ochrony uprawnionym osobom w trakcie ich pobytu w siedzibie parlamentu. Kolejno powiedzieć też trzeba o prawnie uregulowanej, wyrażonej przez art. 17 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 3–4 i 6–7 ustawy o Straży Marszałkowskiej możliwości interweniowania Służby Ochrony Państwa lub Policji. Interwencja, o której tutaj mowa, ma w założeniu służyć udzieleniu pomocy Straży Marszałkowskiej wówczas, gdy jej siły są lub mogą się okazać niewystarczające do wykonania swoich zadań. Może się to dokonać poprzez wsparcie działań Straży albo też podjęcie działań samodzielnych. Zakres pomocy jest ograniczony i dotyczy jedynie przypadków zagrożenia realizacji takich zadań Straży, jak: 1) kontrola uprawnień do przebywania na terenach i w obiektach będących w zarządzie Kancelarii Sejmu i zarządzie Kancelarii Senatu oraz wydawanie przepustek uprawniających do przebywania na tych terenach i w tych obiektach, a także zapewnienie tam porządku; 2) kontrola uprawnień do wjazdu i przebywania na terenach i w obiektach będących w zarządzie Kancelarii Sejmu i zarządzie Kancelarii Senatu oraz wydawanie przepustek uprawniających do wjazdu i przebywania na tych terenach i w tych obiektach, a także zapewnienie tam porządku; 3) prowadzenie rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego osób, pojazdów, terenów i obiektów będących w zarządzie Kancelarii Sejmu i zarządzie Kancelarii Senatu oraz podejmowanie działań zmierzających do neutralizacji zagrożeń; 4) wykrywanie urządzeń podsłuchowych na terenach, w obiektach i w urządzeniach będących w zarządzie Kancelarii Sejmu i zarządzie Kancelarii Senatu. Szczególne znaczenie ma tu jednak fakt, iż o użyciu wspomnianych formacji decyduje Prezes Rady Ministrów, ale tylko na wniosek Szefa Kancelarii Sejmu uzgodniony wcześniej z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Niewątpliwie tak ukształtowany mechanizm decyzyjny oddający inicjatywę w tej sprawie czynnikowi parlamentarnemu zachowuje autonomiczny charakter.

Określone działania na terenie parlamentu w świetle obowiązujących rozwiązań normatywnych podejmować też mogą funkcjonariusze Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wynika to konkretnie z art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁸⁸ oraz art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych⁸⁹. Pierwszy z przepisów głosi, iż „kontrola lub poszczególne jej czynności przeprowadzane w obiektach pozostających

⁸⁸ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1993).

⁸⁹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 412).

w zarządzie Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu mogą być przeprowadzane w uzgodnieniu odpowiednio z Marszałkiem Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej lub Marszałkiem Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Uzgodnienia dokonuje Prezes Rady Ministrów, a w przypadku braku uzgodnienia czynność nie może być wykonana”⁹⁰, drugi zaś: „Czynności (...) dokonywane przez ABW w stosunku do Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu (...) są wykonywane w uzgodnieniu odpowiednio z Marszałkiem Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej lub Marszałkiem Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Uzgodnienia dokonuje Prezes Rady Ministrów, a w przypadku braku uzgodnienia czynność nie może być wykonana”.

W obowiązującym prawodawstwie są też – zauważmy jeszcze – rozwiązania, które wprowadzają odwrotną regułę, tj. wykonanie czynności należących z założenia do formacji zewnętrznej powierzają bezpośrednio Straży Marszałkowskiej. Wariant taki przewiduje konkretnie ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej⁹¹ głosząca w art. 13, iż na terenie Sejmu czynności związane z zastosowaniem kary porządkowej wykonuje na polecenie sądu Straż Marszałkowska.

3.6. Treść oraz zakres regulacji dotyczącej autonomii jurysdykcyjnej Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego

Treścią autonomii jurysdykcyjnej jest wyłączność kompetencyjna izby parlamentu w sprawach o uchylenie immunitetu oraz o zastosowanie środków dyscyplinarnych i kar finansowych względem ich członków. Dzięki temu rozwiązaniu w obu wymienionych obszarach wykluczona zostaje możliwość podejmowania przez instytucje zewnętrzne, takie jak rząd, podległe mu służby, a także sądy, działań mających na celu wykorzystywanie szeroko rozumianych instrumentów przymusu państwowego. W ten sposób usuwa się ryzyko pozaparlamentarnej ingerencji, która zagraża swobodzie wykonywania mandatu parlamentarzysty i może mieć destabilizujący wpływ na sprawną i efektywną pracę organów legislatywy. Właśnie w tym elemencie należy widzieć *ratio legis* uregulowań prawnych wyposażających izby w rzeczony uprawnienia.

Trzeba mieć świadomość, że polska wersja autonomii jurysdykcyjnej nie zna występujących w części systemów parlamentarnych rozwiązań, które dopuszczają możliwość karania czynów polegających na naruszeniu przywileju

⁹⁰ Szerzej na temat tej formy kontroli zob. M. Bożek, *Centralne Biuro Antykorupcyjne jako element systemu bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013, s. 225.

⁹¹ Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1024).

parlamentarnego lub „obrazie” parlamentu, popełnionych przez osoby niebędące parlamentarzystami⁹². Te osobliwe mechanizmy reagowania przez parlament na działania uderzające w jego autorytet są typowe dla ustrojów anglosaskich⁹³ i w naszej kulturze prawnej muszą być postrzegane w kategoriach ustrojowej egzotyki. W gruncie rzeczy więcej mają one wspólnego z wykonywaniem władzy sądowniczej niż z klasycznymi funkcjami, jakie przypisuje się legislatywie na kontynencie. Ich istnienie stanowi reminiscencję średniowiecznych koncepcji funkcjonowania parlamentu jako sądu, która w państwach demokratycznych o strukturze władzy ukształtowanej w oparciu o zasadę trójpodziału jest czymś kulturowo obcym.

Jak już zostało ustalone, autonomia jurysdykcyjna w Polsce, tak jak w większości państw europejskich, wiąże się ściśle z instytucją immunitetu parlamentarnego oraz z prawnymi mechanizmami dyscyplinowania i finansowego karania członków parlamentu. Z tego powodu jej normatywnego zakotwiczenia należy szukać w przepisach regulujących oba te zagadnienia.

Instytucja immunitetu swą podstawę prawną wywodzi z aż trzech rodzajów aktów normatywnych, tj. Konstytucji, ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁹⁴ (art. 6, 6a, 7, 7a, 7c, 8, 9, 10, 10a, 10b, 11, 12), ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (chodzi o art. 22 ust. 1 pkt 3, który głosi *expressis verbis*, że funkcjonariusz nie wykonuje uprawnień, o których mowa w art. 21 pkt 3–5, w stosunku do osób, które w sposób niebudzący wątpliwości wykażą, że korzystają z immunitetu parlamentarnego) oraz regulaminów izb (art. 131–136 reg. Sejmu oraz art. 26–27 reg. Senatu). Punktem wyjścia są oczywiście rozwiązania konstytucyjne (art. 105 w zw. z art. 108 Konstytucji), które nadają jej zasadniczy kształt ustrojowy i pozwalają tym samym na wprowadzenie uregulowań uszczegóławiających w ramach pozostałych aktów prawnych. Podkreślenia wymaga fakt ich precyzyjnego wyodrębnienia w tekście Konstytucji. W kontekście analizowanej problematyki jest to o tyle znamienne, że poza art. 112 i 114 statuującymi kompetencje Sejmu, Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego do uchwalenia własnych regulaminów rozwiązania te tworzą najsilniej wyartykułowane na tym poziomie autonomiczne gwarancje polskiej legislatywy.

Nie ulega wątpliwości, że zasadniczym powodem wprowadzenia do Konstytucji konstrukcji immunitetu jest prawne usankcjonowanie jednej ze sfer

⁹² Zob. C.R. Munro, *Studies in Constitutional Law*, London–Edinburgh–Dublin 1999, s. 231–234.

⁹³ Zob. R. Blackburn, A. Kennon, M. Wheeler-Booth, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, London 2003, s. 133–143.

⁹⁴ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2018, poz. 1799).

parlamentarnej autonomii⁹⁵ służącej umożliwieniu parlamentarzystom sprawowania mandatu w sposób niezależny od działań instytucji państwowych oraz elektoratu⁹⁶, a jednocześnie stworzeniu warunków do niezakłóconego przebiegu postępowań wewnątrzparlamentarnych i wyrażania woli przez izbę (przez to, że izba może obradować w kompletnym składzie). Taka percepcja analizowanej instytucji pozwala dostrzec jej funkcjonalne znaczenie w systemie ustrojowym państwa demokratycznego⁹⁷ i nabrać przekonania, że w istocie rzeczy ma ona szerszy wymiar niż wykreowanie uprzywilejowanej sytuacji prawnej dla jednostki⁹⁸.

Tematyka immunitetu parlamentarnego była już wielokrotnie analizowana w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego⁹⁹, tu więc tylko, ograniczając się do uregulowań konstytucyjnych, przypomnę w skrócie, że na gruncie przyjętych postanowień ustawy zasadniczej posłowie i senatorowie chronieni są dwoma rodzajami immunitetu – materialnym i formalnym, a dodatkowo korzystają jeszcze z przywileju nietykalności. Ten pierwszy jest przywilejem powodującym kategoryczne wyłączenie możliwości pociągnięcia parlamentarzysty do jakiegokolwiek odpowiedzialności przed sądem. Dotyczy on czynów, jakich parlamentarzysta dopuszcza się w ramach działalności wchodzącej w zakres sprawowanego mandatu. Wyjątek stanowi jedynie sytuacja, gdy w takich okolicznościach dojdzie do jednoczesnego naruszenia praw osób trzecich, ponieważ wówczas tak rozumiana ochrona immunitetowa zanika i aktualizuje się możliwość postawienia parlamentarzysty przed sądem. Warunkiem jest zgoda właściwej izby (art. 105 ust. 1 Konstytucji). Inną naturę ma immunitet formalny, który nie zapewnia niekaralności czynu, ale wprowadza jedynie pew-

⁹⁵ E. Gierach, *Komentarz do art. 105, uwaga 1*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: Art. 87–243, Warszawa 2016, s. 339.

⁹⁶ Na ten ostatni aspekt, tj. niezależność od nacisku wywieranego przez wyborców, zwracają uwagę: M. Dezső, B. Somody, *Constitutional Law in Hungary*, Austin–Boston–Chicago–New York 2010, s. 133.

⁹⁷ Na to funkcjonalne znaczenie immunitetu parlamentarnego zwraca uwagę Sąd Konstytucyjny w Czechach: K. Šimáčková, *Autonomy of the Parliament and Parliamentary Immunity in the Current Case-law of the Constitutional Court of the Czech Republic*, [w:] P. Pázmány (red.), *Challenges with Eegard to Constitutional Jurisdiction in Central Europe*, Budapeszt 2016 (maszynopis pozyskany z prywatnych zbiorów autorki, pozbawiony numeracji stron).

⁹⁸ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001, s. 34; *idem*, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2016, s. 74; L. Garlicki, *Komentarz do art. 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 1–2; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 410; *idem*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 620. Zob. też tezy z orzecznictwa: wyrok TK z dnia 28 listopada 2001 r. (sygn. K 36/01) oraz wyrok TK z dnia 28 stycznia 1991 (sygn. K 13/90).

⁹⁹ K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny...*, *passim*; *idem*, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 304–376.

ne proceduralne utrudnienia w zakresie egzekwowania odpowiedzialności przeciwko posłowi w tym sensie, że można go skutecznie uchylić. Jak wynika z regulacji konstytucyjnej, immunitet ten ograniczony jest wyłącznie do odpowiedzialności karnej (a więc również odpowiedzialności karnoadministracyjnej oraz odpowiedzialności w sprawach wykroczeń). Poza tym chroni on parlamentarzystę od dnia ogłoszenia wyników wyborów aż do momentu wygaśnięcia mandatu. Nie dotyczy to jedynie sytuacji, gdy postępowanie przeciwko parlamentarzysty zostało wszczęte przed ogłoszeniem wyników, wówczas bowiem postępowanie może toczyć się nadal, chyba że jego zawieszenia zażąda izba – z inicjatywy własnej lub wskazanego parlamentarzysty – na mocy stosownej uchwały podejmowanej większością co najmniej 3/5 głosów ustawowej liczby członków izby. Immunitetu formalnego parlamentarzysty może się skutecznie zrzec, wyrażając zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej; jest to więc immunitet zbywalny (art. 105 ust. 2–4 Konstytucji). Obok immunitetów ważną gwarancją autonomicznego parlamentu jest instytucja nietykalności posłów i senatorów, do istoty której należy wyłączenie możliwości zatrzymania lub aresztowania parlamentarzysty przez organy stosujące przymus bez zgody izby. Instytucja ta ma zastosowanie w każdym przypadku, chyba że parlamentarzysta zostanie zatrzymany na gorącym uczynku, jeśli jest to niezbędne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania. W takiej sytuacji dokonujący zatrzymania organ zawiadamia niezwłocznie o zaistniałych okolicznościach Marszałka właściwej izby. Ten ostatni ma prawo nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego. Nietykalność rozciąga się wyłącznie na okres sprawowania mandatu. Parlamentarzysta nie może się jej zrzec samowolnie (art. 105 ust. 5 Konstytucja).

Na tle przedstawionej regulacji można wyprowadzić kilka wniosków co do charakteru jurysdykcji, w jaką w tym obszarze wyposażone są izby parlamentu. Otóż po pierwsze, jurysdykcja ta obejmuje wyłącznie sprawy związane z uchylaniem immunitetu formalnego, a także z wyrażaniem zgody na zatrzymanie posła lub senatora. Poza jej zakresem z natury rzeczy pozostaje immunitet materialny, który – jak wiadomo – ma charakter niezbywalny i skutkuje co najwyżej tym, że za objęte nim czyny parlamentarzysta może odpowiadać przed właściwą izbą dyscyplinarnie. Po drugie, jurysdykcję tę Sejm lub Senat są władne wykonywać jedynie na wniosek, tj. w wypadku, gdy zażąda tego legitymowany podmiot. Konstytucja daje im tutaj jedynie możliwość wyrażania zgody, a więc uczestnictwa w procesie współdecydowania o podjęciu określonych czynności przeciwko parlamentarzysty. Po trzecie, zakres kompetencji decyzyjnych, o których tutaj mowa, ogranicza możliwość zrzeknięcia się przez parlamentarzystę immunitetu. Jeśli to nastąpi, izba traci możliwość wypowiedzenia się w kwestii jego uchylenia. W pewnym sensie przyczynia się

to do nadważenia autonomicznych gwarancji parlamentu, choć z drugiej strony jest w pełni usprawiedliwione innymi racjami, takimi jak prawo parlamentarzysty do oczyszczenia się od stawianych publicznie „zarzutów”. Po czwarte, co do zasady jurysdykcja Sejmu i Senatu służy uniemożliwieniu zakłócania wykonywania mandatu, a tym samym prawidłowego funkcjonowania obu tych organów przez służby podległe rządowi, w tym w szczególności poddanej na powrót kierownictwu Ministra Sprawiedliwości prokuraturze¹⁰⁰. W tej płaszczyźnie należy dostrzec zasadniczy sens funkcjonowania takich rozwiązań. Po piąte wreszcie, z rzeczonyj jurysdykcji nie korzysta Zgromadzenie Narodowe, które ze względu na swój skład obejmujący posłów i senatorów pozbawione zostało tego rodzaju autonomicznych gwarancji. Co jednak ciekawe, takie ukształtowanie omawianych rozwiązań nie wpływa ze skutkiem ujemnym na ochronę Zgromadzenia przez ingerencją z zewnątrz. W gruncie rzeczy także i ono jest beneficjentem protekcji płynącej z tego aspektu autonomii parlamentarnej, a jedyna różnica polega na tym, że o ewentualnym zniesieniu immunitetu jego członka decyduje organ strukturalnie z nim związany, tj. właściwa izba (czyli posłowie i senatorowie będący jednocześnie członkami Zgromadzenia).

Również władza służąca dyscyplinowaniu i finansowemu karaniu członków izb parlamentu ma zakotwiczenie w trzech rodzajach aktów normatywnych. Podstawę tworzą tu przywołany już wyżej art. 105 w zw. z art. 108 Konstytucji stanowiący, że parlamentarzysta za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu parlamentarzysty odpowiada wyłącznie przed izbą¹⁰¹, oraz art. 110 ust. 2 (w zw. z art. 124) głoszący, że Marszałek m.in. przewodniczy obradom i strzeże praw Sejmu (Senatu). Uszczegółowienia, ale też i uzupełnienia tych przepisów dokonują natomiast regulacje ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, a także – w zdecydowanie większym stopniu – regulacje regulaminów Sejmu i Senatu (z materiał tą wiążą się też postanowienia uchwały z 17 lipca 1998 r. – Zasady etyki poselskiej¹⁰²). Ich normatywna zawartość obejmuje w pierwszym przypadku kwestie związane z zakresem

¹⁰⁰ Zob. S. Patyra, *Nowe czasy – stare błędy. Refleksje na temat skutków łączenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości na gruncie ustawy z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze*, [w:] M. Grzesik-Kulesza, G. Pastuszko (red.), *Idea wolności i niezależności w państwie demokratycznym. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębke-Zaluckiej w czterdziestą rocznicę pracy naukowej*, Rzeszów 2017, s. 369–374.

¹⁰¹ W piśmiennictwie podnosi się, że w dyspozycji tego uregulowania mieści się ta sfera zachowań deputowanych, która zasadniczo podlegałaby innym reżimom odpowiedzialności (np. karnej), ale nie pozwalała na to funkcjonowanie immunitetu materialnego. zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Komentarz do art. 21*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2017, s. 112.

¹⁰² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 r. – Zasady etyki poselskiej (M.P. nr 24, poz. 338).

przedmiotowym odpowiedzialności parlamentarzystów za naruszenie norm antykorupcyjnych (art. 33 ust. 1–3, art. 34 ust. 1–4, art. 35 ust. 8), a w drugim – problematykę odpowiedzialności dyscyplinarnej, na którą składa się już nie tylko zagadnienie zakresu przedmiotowego, ale także kwestia stosowanych w tym zakresie procedur i sankcji. Mamy tu do czynienia z pięcioma obszarami owej odpowiedzialności, tj. nieusprawiedliwione nieobecności posłów lub senatorów na posiedzeniach izb (art. 24 reg. Sejmu oraz art. 22 ust. 3–7 reg. Senatu), ich organów oraz na posiedzeniach Zgromadzenia Narodowego, zakłócanie porządku obrad przez posłów lub senatorów (art. 23, 25 i 175 reg. Sejmu, art. 25a i 47 reg. Senatu), niewykonywanie obowiązków posła lub senatora (art. 22 reg. Sejmu oraz art. 25 reg. Senatu), zachowania nieodpowiadające godności posła lub senatora (art. 145–148 reg. Sejmu oraz art. 25 reg. Senatu), złamanie przepisów antykorupcyjnych ujętych w ustawie (art. 21 reg. Sejmu oraz art. 24 reg. Senatu).

Przyjęty w Polsce model odpowiedzialności dyscyplinarnej deputowanych przed własną izbą wiąże się z ustanowieniem autonomicznej władzy porządkowej Sejmu, Senatu, a w określonym zakresie również i Zgromadzenia Narodowego, która nie jest poddana jakimkolwiek formalnym wpływom instytucji zewnętrznych, w tym zwłaszcza rządu, i która jednocześnie wyklucza istnienie w tej dziedzinie jurysdykcji polskich sądów. W tym ostatnim przypadku chodzi o zniesienie wszelkich bez wyjątku form dochodzenia przez parlamentarzystę swoich praw przed sądami. Parlamentarzysta nie ma możliwości zakwestionowania wydanego w ramach postępowania dyscyplinarnego zarządzenia bądź uchwały legitymowanego organu ani w toku procedury sądowo-administracyjnej, ani żadnej innej, o czym decyduje szczególna łącząca go z izbą więź, której treść stanowi m.in. jego całkowite, usankcjonowane konstytucyjnie podporządkowanie w zakresie spraw dyscyplinarnych autonomicznej jurysdykcji parlamentu. Taka konstrukcja normatywna wyrasta wprost z zasady autonomii parlamentarnej i podkreśla pełną niezależność i samodzielność organów legislatywy w relacjach z innymi konstytucyjnymi organami państwa, jak idzie o ten obszar jej autonomicznych gwarancji. Co ciekawe jednak, nie ma ona zastosowania w odniesieniu do orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, które wiążą Polskę z racji uznania jurysdykcji tego sądu na gruncie podjętych zobowiązań międzynarodowych. Warto przypomnieć, że w ostatnich latach zapadały już rozstrzygnięcia Trybunału związane odpowiedzialnością dyscyplinarną parlamentarzystów. Tak było w sprawie Karácsony i in. przeciw Węgrom¹⁰³ oraz Szanyi przeciw Węgrom¹⁰⁴, gdzie

¹⁰³ Wyrok ETCS z 17 maja 2016 r. – Karácsony i in. przeciwko Węgrom (nr 42461/13).

¹⁰⁴ Wyrok ETCS z 8 listopada 2016 r. – Szanyi przeciwko Węgrom (nr 35493/13).

Trybunał stwierdził nadużycie podjętych przez parlament środków dyscyplinarnych i zasądził w obu przypadkach zwrot grzywnien nałożonych na rzecz deputowanych występujących w charakterze strony skarżącej (o rozstrzygnięciach w tych sprawach będzie mowa w szerszym zakresie dalej, w kontekście ich wpływu na sferę autonomii regulaminowej). Wyroki te dotyczyły wprawdzie państwa węgierskiego, ale niewątpliwie stworzyły precedens mający znaczenie dla wszystkich pozostałych państw sygnatariuszy Europejskiej Konwencji z 4 listopada 1951 r. o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Dla Polski jest to szczególnie istotne, gdyż już teraz na wokandzie Trybunału znajduje się bardzo zbliżona pod względem stanu faktycznego sprawa polskiego posła M. Szczerby, który zaskarżył decyzje podjęte przez organy wewnętrzne Sejmu w trakcie jednego z posiedzeń izby¹⁰⁵. Jej wynik jest na dziś kwestią przyszłą i niepewną, niewykluczone jednak, że państwo polskie (a nie parlament jako taki) będzie musiało się zmierzyć z problemem wadliwego zastosowania względem parlamentarzysty kar dyscyplinarnych i tym samym z pogwałceniem postanowień Konwencji.

W przyjętych unormowaniach regulaminowych uwagę przykuwa rozproszenie przez prawodawcę regulaminowego kompetencji decyzyjnych w omawianej dziedzinie między różne podmioty, tj. Prezydium Sejmu i Senatu, Komisję Regulaminową, Spraw Poselskich i Immunitetowych. Rozwiązanie takie, spotykane *mutatis mutandis* we wszystkich państwach europejskich, podkreśla istnienie różnych służących piętnowaniu określonych deliktów regulaminowych reżimów odpowiedzialności dyscyplinarnej, jakie wchodzi tutaj w grę, i zarazem pokazuje policentryczną naturę parlamentu jako ośrodka decyzyjnego także w tym obszarze. Pewien niedosyt może rodzić jedynie okoliczność, iż prawodawca nader rzadko włącza w uruchamiane w tym zakresie mechanizmy proceduralne izbę *in pleno*, pozostawiając w większości przypadków rozstrzygnięcie sprawy, również w ramach procedur odwoławczych, właściwym organom wewnętrznym (właściwie jedyny taki przypadek dotyczy odwołania posła do Sejmu od uchwały Prezydium izby w sprawie naruszenia lub niedopełnienia obowiązków określonych w art. 33–35 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora). Najbardziej kontrowersyjne, jak można mniemać, jest całkowite oddanie tymże organom, ściślej biorąc – Marszałkowi, a w trybie odwoławczym – Prezydium, decyzji w przedmiocie wykluczenia posła, względnie senatora z posiedzenia (art. 25 reg. Sejmu oraz art. 25a reg. Senatu), która pociąga za sobą szczególnie dolegliwą sankcję dla deputo-

¹⁰⁵ Zob. A. Kaźmierczuk, *Europejski Trybunał Praw Człowieka rozpatrzy skargę Szczerby*, „Rzeczpospolita” z 22 marca 2017 r., <https://www.rp.pl/Platforma-Obywatelska/170329618-Europejski-Trybunal-Praw-Czlowieka-rozpatrzy-skarge-Szczerby.html> (28.06.2017).

wanych i jednocześnie skutkuje koniecznością dalszego prowadzenia obrad przez parlament w stanie zdekompletowanym. Przewidziany w tym zakresie tryb działania, obejmujący najpierw zarządzenie Marszałka, a następnie wydaną w toku postępowania odwoławczego uchwałę Prezydium, pozbawia izbę wpływu na tę szczególną sytuację. Naturalnie obowiązujące rozwiązania, skoro w charakterze decydentów powołują parlamentarne czynniki wewnętrzne, zachowują w pełni autonomiczny charakter, tym niemniej można sądzić, że decyzja Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia w tak istotnej sprawie byłaby odpowiedniejsza, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę sens istnienia zasady autonomii parlamentu.

W kontekście interesującego nas tutaj zagadnienia zasadne wydaje się odnotowanie faktu relatywnie niskiej represyjności kar stosowanych w ramach realizacji odpowiedzialności dyscyplinarnej posłów i senatorów w polskiej procedurze parlamentarnej. Z punktu widzenia mechanizmu działania parlamentu najdalej w swych konsekwencjach sięga wspomniana wyżej kara wykluczenia posła z posiedzenia przez Marszałka, która prowadzi do czasowego okrojenia konstytucyjnego składu Sejmu bądź Senatu. Inne kary – zwrócenie deputowanemu uwagi, udzielenie upomnienia lub nagany czy nawet kara finansowa – nie są aż tak brzemiennie w skutki. W tym względzie rozwiązania obowiązujące w Polsce różnią się od rozwiązań regulujących zagadnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej parlamentarzystów w niektórych współczesnych systemach ustrojowych, gdzie stosuje się o wiele surowsze represje obejmujące wielodniowe okresy zawieszenia, a nawet wydalenie z parlamentu i odebranie mandatu (np. w Wielkiej Brytanii). Zasadniczo więc, jeśli nie liczyć wspomnianego wyjątku, sięganie po władzę tego rodzaju w naszym kraju nie odbija się negatywnie na funkcjonowaniu legislatywy jako instytucji.

Zauważyć jeszcze trzeba, że pełną autonomią jurysdykcyjną w analizowanym obszarze cieszą się wyłącznie Sejm i Senat, które mają prawo do decydowania o wszystkich sprawach związanych z naruszeniem przepisów dyscyplinarnych przez posłów i senatorów. Znacznie gorzej wypada pod tym względem Zgromadzenie Narodowe zachowujące autonomiczne gwarancje wyłącznie w ramach policii sesyjnej, tj. w procesie stosowania instrumentów służących utrzymania spokoju i porządku na sali posiedzeń Zgromadzenia, łącznie z prawem do wykluczenia jego członka. W pozostałym zakresie o odpowiedzialności dyscyplinarnej i finansowej deputowanych zasiadających w tym organie decydują właściwe, zajmujące się tymi sprawami organy wewnętrzne Sejmu (ewentualnie Sejm, jeśli przepisy to przewidują). Okoliczność ta – warto zaznaczyć – nie wynika z decyzji najwyższego autorytetu ustawodawczego, lecz jest konsekwencją świadomej rezygnacji samego Zgromadzenia z gwarantowanej mu konstytucyjnie autonomii. O tym bowiem, że Zgro-

madzenie w sygnalizowanym zakresie nie jest autonomiczne, przesądza treść ustanowionych przez nie regulacji regulaminowych, które zawierają bardzo ogólnie ujęte odesłania nakazujące, aby w sprawach nieunormowanych w danej uchwale regulaminowej stosować się odpowiednio przepisy regulaminu Sejmu (§ 9 regulaminu z 6 grudnia 2000 r. Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰⁶ oraz art. 7 ust. 1 regulaminu z 29 maja 2014 r. Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu wysłuchania orędzia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej)¹⁰⁷. Można mieć wątpliwości, czy taka konstrukcja prawna jest właściwa, jeśli spojrzy się na nią z perspektywy konstytucyjnej zasady autonomii parlamentarnej. Biorąc pod uwagę ustrojowy charakter Zgromadzenia jako organu przedstawicielskiego, a więc z założenia objętego autonomicznymi gwarancjami, chyba lepiej byłoby, gdyby prawodawca zdecydował się zawrzeć całokształt zagadnień związanych z odpowiedzialnością dyscyplinarną i finansową w postanowieniach regulaminu Zgromadzenia. Pozwoliłoby to uniknąć konstytucyjnie kontrowersyjnej sytuacji, gdzie członkowie tego organu, w tym również senatorowie, są objęci jurysdykcją Sejmu. Poza tym realizacja tej koncepcji stanowiłaby nawiązanie do obowiązujących już dzisiaj unormowań ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, która przyjmuje podobny punkt widzenia, uznając konieczność wyodrębnienia omawianej problematyki w tekście regulaminu Zgromadzenia. Wynika to konkretnie z art. 25 ust. 5 rzonego aktu statuującego, że zasady obniżania uposażenia posłów i senatorów określają m.in. regulaminy Zgromadzenia Narodowego.

¹⁰⁶ Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 6 grudnia 2000 r. – Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 40, poz. 774).

¹⁰⁷ Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 29 maja 2014 r. – Regulaminu Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu wysłuchania orędzia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 397).

II

Zasada autonomii regulaminowej parlamentu – perspektywa historyczna i teoretyczna

1. Historyczne korzenie zasady autonomii regulaminowej parlamentu

Zasada autonomii regulaminowej parlamentu, rozumianej jako prawo izby do samodzielnego ustanowienia norm swojej wewnętrznej organizacji i zasad działania, ukształtowała się w XVII-wiecznej Anglii jako skutek politycznych tarć między królem Jakubem I a Izbą Gmin¹⁰⁸. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że to właśnie wtedy zrodziła się praktyka uchwalania pierwszych parlamentarnych rezolucji odnoszących się do kwestii parlamentarnych procedur, która ograniczając monopol regulującego dotąd te materie zwyczaju¹⁰⁹, zmierzała do zaakcentowania niezależności izby w jej relacjach z monarchą. Praktyka ta nabrała charakteru rutynowego działania i z biegiem czasu stała się trwałą aż po czasy współczesne elementem westminsterskiego systemu parlamentarnego. Wpisywała się ona w ewolucyjny proces wzmacniania angielskiego parlamentu, który zapoczątkowany jeszcze w okresie średniowiecza, wiązał się z nadawaniem tej instytucji kolejnych przywilejów¹¹⁰. Co warte

¹⁰⁸ M. Chmaj, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencja). Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 1999, s. 207–208.

¹⁰⁹ J. Repel, *Regulamin Sejmu...*, s. 10.

¹¹⁰ Przywileje te – przedstawiając rzecz w pewnym uproszczeniu – tworzyły się początkowo z inicjatywy Korony (chodziło o stworzenie gwarancji dla wysłanników króla zasiadających w parlamencie), a dopiero od okresu rządów Henryka VIII (a więc od XVI w.) zaczęły wpływać z żądań obu izb parlamentu. Zob. C.L. Munro, *Studies...*, s. 215–126. Na temat różnych ocen co do momentów powstawania określonych przywilejów zob. J. Haschek, *Englische Verfassungsgeschichte bis zum Regierungsantritt der Königin Viktoria*, München 1913, s. 228i n.; J.E. Neale, *The Commons Privilege of Free Speech in Parliament*, [w:] *Historical Studies of the English Parliament – 1399–1603*, vol. II, Cambridge 1970, s. 149. Przywileje te można było podzielić na przywileje indywidualne, przynależne poszczególnym członkom parlamentu, oraz przywileje kolektywne, dedykowane izbie jako całości. Do pierwszej grupy zaliczał się w szczególności przywilej wolności wypowiedzi w parlamencie (*freedom of speech*) oraz immunitet parlamentarny (*freedom from arrest*), do drugiej zaś przywilej karania sprawców czynów popełnionych przeciwko parlamentowi (*right to punish for contempt*), a także prawo do kształtowania

podkreślenia, wyraźnie odbiegała od standardów kształtujących się w tym czasie w innych państwach europejskich. Przykładowo w Szwecji tamtejszy Riksdag zyskał swój pierwszy normujący całościowo problematykę spraw wewnętrznych regulamin już 1626 r., lecz był to akt opracowany i narzucony przez króla Gustawa Adolfa i kanclerza Oxenstiernę¹¹¹. Z kolei w Polsce przez długie wieki Sejm Walny obradował na podstawie zasad wymyślanych *ad hoc* oraz fragmentarycznych i często bardzo ogólnikowych zwyczajów parlamentarnych (nie można było więc mówić o obowiązywaniu jakiegoś zwyczajowego regulaminu)¹¹². Wśród przyczyn tej swoistej niezdolności do wypracowania przezeń stabilnych, już to pisanych, już to zwyczajowych rozwiązań regulaminowych wymieniano m.in. obawę, że sztywne reguły regulaminu pozwolą monarsze wzmocnić swoją pozycję kosztem parlamentu¹¹³. W efekcie pierwsze regulaminy pisane pojawiły się dopiero w 1764 i 1768 r.¹¹⁴

Największy jednak wpływ na uformowanie tej zasady miały przeobrażenia ustrojowe dokonane w okresie rewolucji francuskiej z 1789 r., która pociągnęła za sobą upadek absolutyzmu i przez to zrewidowała sposób postrzegania miejsca i roli parlamentu w systemie organizacji władzy państwowej. Pod wpływem nowych prądów przestał być parlament zgromadzeniem o charakterze stanowym i zajął pozycję piastuna woli suwerena. Jednocześnie stał się on głównym ośrodkiem dyspozycji politycznej w kraju, skupiając w swym ręku większość władzy. W zaistniałych warunkach było oczywiste, że dla ugrunto-

własnych wewnętrznych procedur (*right to exclusive cognisance of matters arising within the House*). Na temat podziału przywilejów oraz ich treści zob. J. Hatschek, *Englisches Staatsrecht mit Berücksichtigung der für Schottland und Irland Geltenden Sonderkeiten*, Tübingen 1905, s. 420–426. Zob. też: E. May, *The Law, Privileges...*, s. 67–72. Ważnym krokiem w kierunku wzmocnienia parlamentu angielskiego była uchwalona w 1688 r. ustawa o prawach (*Bill of Rights 1688*), której art. 9 stanowił po raz pierwszy w dziejach Anglii tak jednoznaczną deklarację normatywną dotyczącą autonomii parlamentu. Przepis ten przesądzał *expressis verbis* o niedopuszczalności ingerencji w sprawy wewnętrzne parlamentu przez podmioty zewnętrzne, głosząc regułę, że „wolność słowa i debat lub postępowań w parlamencie nie będzie powodem do stawiania w stan oskarżenia lub kwestionowania w jakimkolwiek sądzie lub miejscu poza parlamentem”. Wymaga podkreślenia fakt, że w XVIII w. parlament zdecydował ostatecznie o braku możliwości tworzenia dalszych chroniących jego pozycję przywilejów. Nastąpiło to w drodze rezolucji Izby Lordów i Izby Gmin z 1704 r. głoszącej, że „żadna z izb nie może przeprowadzić głosowania bądź wystosować deklaracji prowadzącej do nadania sobie jakiegokolwiek nowego przywileju, który nie byłby gwarantowany przez znane już prawa lub zwyczaje parlamentarne”. Zob. *ibidem*, s. 73.

¹¹¹ J. Repel, *Ze studiów nad genezą i rozwojem regulaminu parlamentarnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1972, nr 169, Prawo XXXVI, s. 117.

¹¹² W. Czapliński, *Sejm w latach 1587–1696*, [w:] J. Michalski (red.), *Historia Sejmu Polskiego*, t. I, Warszawa 1984, s. 269.

¹¹³ *Ibidem*, s. 267.

¹¹⁴ J. Repel, *Ze studiów nad genezą...*, s. 117.

wania pozycji parlamentu koniecznością jest wprowadzenie określonych, dających komfort niezależności rozwiązań ustrojowych. Na czoło wysunęła się tu przejęta z brytyjskich wzorców ustrojowych¹¹⁵ koncepcja wyposażenia legislatury w prawo do regulowania spraw swej wewnętrznej organizacji i wewnętrznych procedur (tzw. autonomia regulaminowa). Koncepcja ta, mając poparcie wśród najwybitniejszych działaczy rewolucji (takich jak np. E.-J. Sieyès czy Mirabeau), znalazła odzwierciedlenie w stosownych aktach normatywnych¹¹⁶. Jeszcze w lipcu 1789 r. uchwalono pierwszy regulamin Zgromadzenia Narodowego, dwa lata później zaś w ustawie z 6 czerwca 1791 r. przyjęto rozwiązanie, które formalnie stwierdzało prawo parlamentu do decydowania o kwestiach swojej wewnętrznej organizacji. Nie było to – warto zaznaczyć – prawo absolutne, jego zakres limitowały bowiem postanowienia samej konstytucji. Przykład tego dawała Konstytucja z 3 września 1791 r., w przypadku której wkroczenie w obszar materii wewnętrznych parlamentu wyrażało się m.in. w ustanowieniu wymogu wyboru przez parlament jego przewodniczącego, wiceprzewodniczących oraz sekretarzy (art. 3). Jeszcze dalej poszła w tym względzie Konstytucja z 22 sierpnia 1795 r.¹¹⁷ zawierająca cały szereg podobnych przekroczeń, w tym przepisy określające sposób prowadzenia obrad parlamentarnych (art. 65), zakaz powoływania komisji stałych (art. 67) itp.

Zaaplikowanie koncepcji autonomii regulaminowej nie opierało się na żadnych teoretycznych założeniach, ale było efektem realizacji spontanicznie powstałej potrzeby wykreowania nowego systemu działania organu przedstawicielskiego. Twórcy nowych rozwiązań dążyli do skutecznego zabezpieczenia parlamentu przed wpływami monarchy czy jakiegokolwiek innego nosiciela władzy państwowej; próby doktrynalnego uzasadnienia autonomii regulaminowej – jakkolwiek możliwe już wówczas chociażby ze względu na rodzącą się teorię urzeczywistniania przez parlament suwerennych praw narodu – pojawiły się znacznie później (o czym będzie jeszcze mowa w dalszych rozważaniach)¹¹⁸.

Zasada głosząca, że uchwalenie regulaminu należy do parlamentu, przeżywała w XIX w. swoje wzloty i upadki. Jej okresowo obserwowany regres zawsze łączył się z tendencją wzmocnienia władzy wykonawczej kosztem pozycji parlamentu. Miało to miejsce konkretnie w okresie Restauracji, a także w dobie rządów Napoleona III. W przypadku tej pierwszej kwestie organizacji

¹¹⁵ Wspomina o tym J. Repel: *ibidem*, s. 123. Zob. też: R. Bonnard, *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789 (notices historiques et textes)*, Paris 1926, s. 11.

¹¹⁶ Wspomina o tym: A. Burda, *Niektóre zagadnienia...*, s. 1034.

¹¹⁷ J. Repel, *Ze studiów nad genezą...*, s. 130.

¹¹⁸ A. Gwiżdż, *Istota i charakter prawny regulaminu sejmowego*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 7, s. 53.

i procedury wewnętrznej poddano reglamentacji ustawowej (była to ustawa z 25 czerwca 1814 r.), w przypadku drugiej zaś wskazane materie unormowano dekretem cesarskim (dekret z 22 marca 1852 r.)¹¹⁹.

2. Autonomia regulaminowa parlamentu w świetle założeń teoretycznych

Wspomniano już, że prawo do regulowania przez parlament swojej wewnętrznej organizacji nie miało pierwotnie żadnej doktrynalnej podbudowy. Ani w Anglii, ani we Francji nie zastanawiano się nad taką czy inną koncepcją teoretyczną, która mogłaby usprawiedliwić uczynienie przedmiotowej reguły elementem porządku ustrojowego. Jednak to początkowe ignorowanie problemu wynikające z czysto pragmatycznego do niego podejścia z biegiem czasu zaczął ustępować miejsca narastającemu zainteresowaniu przedmiotowym zagadnieniem ze strony środowiska naukowego. Już w XIX w. pojawiły się pierwsze opracowania doktrynalne zmierzające do uzasadnienia istnienia autonomii regulaminowej w systemie prawnym monarchii konstytucyjnej. Opracowania te stały się następnie punktem wyjścia dla prowadzenia dalszych badań podejmowanych przez uczonych z różnych ośrodków naukowych w Europie i owocujących różnymi ustaleniami. Kolejne próby nowego spojrzenia na problem determinowały zmiany ocen ustrojowej natury instytucji parlamentu i jej miejsca w ustroju konstytucyjnym władz państwowych. Ważną funkcję poznawczą odgrywała przy tym także specyfika uwarunkowań lokalnych występujących w poszczególnych państwach europejskich. Wszystko to pozwoliło na stworzenie teorii, które – dążąc do uzasadnienia sensu i źródła istnienia prawa parlamentu do określania zasad wewnętrznej organizacji i wewnętrznych procedur – pokazywały możliwość ujmowania tej kwestii w różnych perspektywach i płaszczyznach. Teorie te za punkt odniesienia przyjęły zróżnicowane sposoby postrzegania ustrojowej charakterystyki instytucji parlamentu. Na tej podstawie można wskazać: 1) teorie traktujące parlament jako korporację; 2) teorie odwołujące się do szczególnej pozycji parlamentu w systemie władz państwowych; 3) teorie akcentujące konstytucyjną naturę instytucji parlamentu; 4) teorie podkreślające rolę parlamentu jako forum działania partii politycznych.

Najstarszy, bo sięgający do XIX w. rodowód mają teorie traktujące parlament w kategoriach korporacji. Po raz pierwszy pojawiły się one w XIX-

¹¹⁹ J. Repel, *Ze studiów nad genezą...*, s. 130–131 oraz 134–135.

-wiecznej niemieckiej myśli ustrojowej (tzw. doktryna *interna corporis acta*) jako odwzorowanie brytyjskiej koncepcji autonomicznego parlamentu, spotykając się z szeroką aprobatą tamtejszej doktryny. Co ciekawe, poparcie dla tych teorii, okazane pierwotnie w warunkach monarchii konstytucyjnej, utrzymało się – choć nie bez opinii polemicznych – także w okresach późniejszych, tj. w czasach Republiki Weimarskiej oraz Republiki Federalnej Niemiec. Świadczą o tym głosy płynące ze środowiska naukowego¹²⁰ oraz powojenne orzecznictwo Związkowego Trybunału Konstytucyjnego¹²¹. Ich zasięg był zresztą o wiele szerszy, obejmował bowiem nie tylko Niemcy, ale również inne państwa europejskie. Wpływ tego kierunku myślenia można było zaobserwować np. w powojennej Francji¹²² i Włoszech¹²³.

Wskazane teorie zostały uargumentowane dość skromnie w literaturze przedmiotu¹²⁴. Główna linia argumentacyjna odwołuje się do tezy, że parlament (w przypadku parlamentu dwuizbowego każda z izb parlamentu) działa na zasadzie korporacji, dlatego też ma on, tak jak każda instytucja tego typu, pełne prawo do ustalania swoich własnych, autonomicznych reguł funkcjonowania¹²⁵. Reguły te tworzone są w ramach wyłączności decyzyjnej parlamentu, wobec czego nie mogą mieć na niego wpływu – ani przez konstruktywne inspirowanie określonych rozwiązań, ani też przez formułowanie sprzeciwu – żadne inne ośrodki władzy. Ich szczególna właściwość wyraża się w tym, iż wiążą wyłącznie członków parlamentu i jednocześnie pozostają zupełnie obojętne dla adresatów z zewnątrz.

Dążąc do zdefiniowania tego rodzaju autonomii, K. Perels zauważa, że jest ona „kompetencją oddzielonych od państwa nosicieli władzy publicznej, służącą ustanawianiu w ramach własnego obszaru władztwa zgodnych z [państwowymi – przyp. G.P.] ustawami praw w znaczeniu obiektywnym”¹²⁶. Taki kierunek rozumowania, wpisujący się w założenia omawianej teorii, pozwala przyjąć, że w państwie funkcjonują dwa odrębne rodzaje porządków prawnych, tj. porządek sankcjonowany przez państwo oraz porządki tworzone przez podmioty działające w sferze autonomii. Regulacje konstytucyjne upoważniające

¹²⁰ Zob. Ch. Starck, *Autonomie und Grundrechte*, „Anstalt des öffentlichen Recht” 1967, no. 92, s. 449.

¹²¹ Zob. wyrok FTK z 6 marca 1952 (2 BvE 1/51).

¹²² Zob. P. Bastid, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814–1848)*, Paris 1954, s. 260.

¹²³ I. Torres Muro, *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia italiana*, „Revista Española de Derecho Constitucional” 1986, no. 17, s. 194.

¹²⁴ N. Achterberg, *Parlamentsrecht*, Tübingen, 1984, s. 51.

¹²⁵ J. Hatschek, *Das Reichsstaatsrecht*, Bd. II, Berlin 1923, s. 219.

¹²⁶ K. Perels, *Geschäftsgang und Geschäftsformen*, [w:] *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. I, Tübingen 1930, s. 449–500.

do nadania sobie przez parlament regulaminu są więc – jak można wywnioskować w drodze dedukcji – wyrazem przyzwolenia państwa na to, aby obok prawodawstwa państwowego istniało także nieprzekraczające jego granic prawodawstwo pochodzące z innych źródeł (prawodawstwo autonomiczne)¹²⁷.

Przedstawiony wyżej pogląd natrafił na swoich przeciwników. W kontrze do niego stanęła mianowicie teoria uznająca parlament za organ państwa. Teoria ta, stworzona przez wybitnego niemieckiego uczonego G. Jellinka, odwoływała się do pozytywistycznej koncepcji państwa – osoby prawnej, gdzie nie było miejsca dla podmiotów o charakterze korporacyjnym. Parlament, będąc elementem najwyższych władz, jawił się w ocenie autora jako organ państwowy zdolny wyłącznie do ustanawiania państwowych przepisów. Taka jego klasyfikacja wykluczała możliwość traktowania norm regulaminu w kategoriach norm autonomicznych, powstających poza sferą legislacyjnej aktywności państwa. W konsekwencji nie było powodów, by w przypadku parlamentu mówić o jakiegokolwiek autonomii regulaminowej; państwowe kolegium – jakim był parlament – takiej autonomii nie posiadało¹²⁸.

Teoria Jellinka, zapewne ze względu na swą ortodoksję, nie znalazła szerszej aprobaty ani w nauce niemieckiej, ani też w nauce innych państw. Większość jej recenzentów nie dostrzegła sprzeczności między przyznaniem parlamentowi statusu organu państwa a jednoczesnym wyposażeniem go w autonomię regulaminową, uznając, iż o istnieniu autonomii przesądzają inne czynniki, takie jak np. sformułowane wyraźnie w tekście konstytucji upoważnienie czy też szczególna pozycja parlamentu w systemie władz państwowych. Ten dość powszechny sceptycyzm nie oznaczał jednak, że poglądy Jellinka pozostały obojętne dla sposobu myślenia o zagadnieniu autonomii w doktrynie. Ich trwały ślad odnaleźć można chociażby w twierdzeniach autorów, którzy nie kwestionując potrzeby utrzymania prawa regulowania materii wewnętrznych przez parlament, podają w wątpliwość prawniczą ścisłość terminu *autonomia*. Przykładowo K. Haagen mówi w tym kontekście o „quasi-autonomii”¹²⁹, zaś M. Bon Valsassina postuluje, by ten „fałszywy” w istocie termin zastąpić pojęciem niezależności¹³⁰. Źródłem wątpliwości jest tu fakt, że określenie *autonomia* oznacza istnienie odrębnego porządku prawnego, który

¹²⁷ J. Repel, *Regulamin Sejmu...*, s. 14.

¹²⁸ O parlamencie jako o „kolegium”, nie zaś „korporacji”, pisze inny zwolennik przedstawionej tezy – G. Anschütz. G. Meyer, G. Anschütz, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, Berlin 1919, s. 235, cyt. za: K.F. Arndt, *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht*, Berlin 1966, s. 21–22.

¹²⁹ K. Haagen, *Die Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnung*, Berlin 1929, s. 36, cyt. za: J. Repel, *Regulamin Sejmu...*, s. 15.

¹³⁰ M. Bon Valsassina, *Sui Regolamenti parlamentari*, Padova 1955, s. 208.

nie musi być podporządkowany prawodawstwu wyższego rzędu¹³¹. Poza tym uważa się, że regulacje regulaminowe zasadniczo nie różnią się od innych uregulowań z dziedziny prawa konstytucyjnego; jedyna różnica dotyczy wyłącznie tego, iż są one ujęte w ramach aktu mającego postać uchwały¹³². W polskiej literaturze dobrze tę kwestię objaśnia W. Komarnicki, który pisze: „Prawo każdej izby do nadania sobie w drodze własnej uchwały regulaminu częstokroć uważane jest za wyraz jej autonomii wewnętrznej, jednak pogląd ten z punktu widzenia prawnego należy uznać za nieścisły, izby parlamentu nie są obecnie korporacjami, lecz organami Państwa, ich uchwały tworzą część ogólnego porządku prawnego, uzupełniają przepisy zawarte w Konstytucji i ustawach. Z tego ich charakteru wynika, że nie mogą one sprzeciwiać się postanowieniom Konstytucji i ustaw, co nie da się zawsze zabezpieczyć, wskutek czego odgrywają nieraz rolę czynnika przeobrażającego Konstytucję”¹³³.

Na tle powyższych opinii łagodzący i kompromisowy wydźwięk ma koncepcja, którą w latach 50. przedstawił włoski prawnik T. Martines. Analizując charakter norm regulaminowych, doszedł on do wniosku, że mają one w istocie dwoistą naturę. Jego zdaniem normy te są jednocześnie normami porządku państwowego i porządku autonomicznego parlamentu. O zintegrowaniu ich z porządkiem państwowym – jak dowodził autor – świadczy fakt, że w sposób bezpośredni umożliwiają one stosowanie niektórych postanowień konstytucji, a przez to określają organizację władz państwowych. Z kolei dowodem na posiadanie przez nie cech prawa autonomicznego jest to, że swoje źródło czerpią one ze szczególnej pozycji parlamentu jako podmiotu zdolnego do kierowania podległymi mu podmiotami (np. członkami parlamentu, ale też podmiotami zewnętrznymi itp.)¹³⁴.

Odmienne spojrzenie na problem wnoszą teorie odwołujące się do szczególnej pozycji parlamentu w systemie władz państwowych. W ich świetle parlament ma prawo do uchwalenia własnego regulaminu, gdyż jako dyspo-

¹³¹ W literaturze niemieckiej wskazuje na to: H. Steiger, *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems: eine Untersuchung zur rechtlichen Stellung des Deutschen Bundestages*, Berlin 1973, s. 34. Zob. też: P. Cancik, *Rechtsquellen und Handlungsformen*, [w:] M. Morlok, U. Schliesky, D. Wiefelspütz (red.), *Parlamentsrecht. Praxisbuch*, Baden-Baden 2016, s. 379 z przywołaną tam literaturą.

¹³² F.S. Möhrle, *Die Geschäftsordnung des Nationalrates im Vergleich mit der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung der Minderheitenrechte und der Rechte des einzelnen Abgeordneten*, Wien 2010, s. 33.

¹³³ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 444.

¹³⁴ T. Martines, *La natura giuridicadei Regolamenti parlamentari*, [w:] A. Giuffrè (red.), *Opere. Fonti del diritto e giustizia costituzionale*, t. II, Milano 2000, s. 5, cyt. za: L. Domingo, *Les actes internes du Parlement Étude sur l'autonomie parlementaire (France, Espagne, Italie)*, Paris 2008, s. 142.

nent suwerennych praw narodu nie może być ograniczany przez żaden czynnik zewnętrzny. W ten sposób dąży się do zabezpieczenia na tej płaszczyźnie zdolności parlamentu do skutecznego wyrażania woli reprezentowanego elektoratu.

Gdy idzie o współczesne demokracje, źródeł sygnalizowanych teorii należy szukać w XIX-wiecznej Francji, gdzie uformowały się trwałe podstawy europejskiego parlamentaryzmu. Kluczowe znaczenie miała tu doktryna powstała w okresie III Republiki, a więc w czasach, kiedy parlament zyskał status ustrojowego hegemonu korzystającego ze zwierzchniej pozycji w systemie organizacji władz państwowych. Ówczesna doktryna zgodnie podkreślała, że prawo parlamentu do ustalenia swoich wewnętrznych norm ma zakorzenienie w statusie parlamentu jako nosiciela suwerennej władzy narodu i jest częścią republikańskiej spuścizny¹³⁵. W takiej konwencji wypowiadali się przykładowo J. Barthélémy i P. Duez twierdzący, że w istocie rzeczy sygnalizowane prawo w warunkach ustroju demokracji przedstawicielskiej należy traktować jako ustrojowy aksjomat¹³⁶. Podobne uwagi formułował także A. Esmein, który jasno podkreślał, że podstawy autonomii regulaminowej tkwią w „generalnych zasadach” ustroju republikańskiego¹³⁷.

Zbliżony stosunek względem autonomii regulaminowej dał się zauważyć także w państwach tzw. bloku socjalistycznego po II wojnie światowej. Poza pewnymi wyjątkami (np. w Czechosłowacji tamtejsze Zgromadzenie Narodowe mogło określać w ramach uchwał wyłącznie przepisy procedury parlamentarnej oraz materie ściśle wewnętrzne; reszta zagadnień, takich jak stosunki z rządem czy stosunki zewnętrzne innego rodzaju, była poddana reglamentacji ustawowej¹³⁸) w kręgu tych państw dość powszechne było twierdzenie, że istnienie prawa socjalistycznego parlamentu do uchwalenia własnego regulaminu „należy przyjąć jako oczywiste, gdyż wynika ono z charakteru parlamentu jako najwyższego organu władzy państwowej, realizującego suwerenne prawa narodu”¹³⁹.

Elementem wspólnym dla wszystkich form państwowości, o których mowa wyżej, było zjawisko rozciągania postanowień regulaminowych na obszary wychodzące poza sferę „prawa wewnętrznego”. Zjawisko to, występujące w poszczególnych państwach w różnym nasileniu i różnym zakresie, polegało na poddawaniu prawnej regulacji wybranych zagadnień, które dotyczyły m.in. stosunków między parlamentem i innymi organami władzy, form wykonywa-

¹³⁵ Wspomina o tym: A. Gwiżdż, *Istota i charakter...*, s. 53.

¹³⁶ J. Barthélémy, P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Paris 2004 (reprint z 1933 r.), s. 522.

¹³⁷ A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, Paris 1896, s. 713–714.

¹³⁸ A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 218–219.

¹³⁹ A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978, s. 252; *idem*, *Niektóre zagadnienia...*, s. 1033.

nia mandatu poselskiego itp. Ocena wskazanego zjawiska nie pozostawia wątpliwości, że u jego podstaw leżało dążenie do jeszcze większego wzmocnienia wpływów parlamentu w życiu państwowym. Dzięki niemu parlament zyskiwał dodatkowe instrumenty pozwalające na kształtowanie sposobu funkcjonowania władzy państwowej. Miało to znaczenie zwłaszcza w III Republice, gdzie formalnie obowiązywała zasada trójpodziału zakładająca naturalną dla tak skonstruowanego modelu władzy konieczność regulowania tego typu materii przy udziale organów wykonawczych (w ramach postępowania ustawodawczego). Jest rzeczą ciekawą, że taki sposób tworzenia norm regulaminowych tylko w państwach socjalistycznych wywoływał słowa krytyki. W literaturze francuskiej analizowanego okresu trudno było zetknąć się z poglądem wskazującym, jakoby ta swoista ekspansywność regulaminu była czymś niewłaściwym. Dobrą ilustracją rysujących się na tym tle kontrowersji były opinie wyrażane w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego PRL¹⁴⁰. Opinie te szły zasadniczo w dwóch przeciwstawnych kierunkach, przyjmując za punkt wyjścia dwa odmienne spojrzenia na problem. Pierwsze z nich nawiązywało do klasycznego rozumienia pojęcia autonomii, przez co nakazywało traktować regulamin parlamentu jako zbiór norm o wyłącznie wewnętrznym charakterze. Widać w nim było wyraźne przywiązanie do konstrukcji regulaminu dominującej w państwach zachodnich demokracji¹⁴¹. Drugie spojrzenie odwoływało się natomiast do nowych koncepcji ustrojowych państwa socjalistycznego, akcentując w szczególności odmienne ukształtowanie pozycji prawno-politycznej parlamentu. Pisał o tym J. Repel, który zauważał: „O ile w parlamentarzmie, opartym na zasadzie podziału władzy, uchwała była jedynym wyłącznym aktem parlamentu (izby), a jej moc obowiązująca, aby nie naruszyć konstytucyjnego układu stosunków między legislatywą a egzekutywą, musiała z natury rzeczy być ograniczona jedynie do samego parlamentu (izby), to w parlamencie socjalistycznym znika ta zasadnicza różnica między aktami parlamentu”¹⁴². W innym opracowaniu ten sam autor, pospołu z K. Działochą, dodawał, że takie kształtowanie treści regulaminu było przejawem realizacji z góry założonego przez twórców regulaminu celu: „Analiza materiałów źródłowych okresu uchwalenia regulaminu daje podstawę do tezy, że dla jego twórców uczynienie z niego instrumentu, który winien zasadniczo odmienić pracę Sejmu, było celem priory-

¹⁴⁰ Podobne dylematy występowały także w innych państwach socjalistycznych, np. na Węgrzech. Wspomina o tym: S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 181.

¹⁴¹ K. Działocha, *Charakter prawny regulaminu Sejmu PRL*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 10, s. 21.

¹⁴² J. Repel, *Stosunek regulaminu Sejmu do Konstytucji i ustawy w prawie PRL*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1979, nr 468, Prawo LXXIX, s. 101. Por. też: K. Działocha, J. Repel, *Charakter prawny regulaminu Sejmu PRL*, Państwo i Prawo 1983, nr 10, s. 21.

tetowym. Cel ten, biorąc pod uwagę potrzeby chwili, w intencji twórców, mógł i winien dominować nad wszelkimi innymi. Konsekwentna realizacja tego celu musiała doprowadzić do pojawienia się w regulaminie przepisów wyraźnie wykraczających poza obszar tradycyjnego «prawa wewnętrznego» parlamentu. Przepisy nakładające określone obowiązki na organy względem Sejmu zewnętrzne wyraźnie służyły celowi skuteczniejszego oddziaływania Sejmu, jego organów i posłów na podległy mu aparat państwowy¹⁴³.

Pewne znaczenie dla sposobu myślenia o zasadzie autonomii regulaminowej miało także ukształtowanie we współczesnym konstytucjonalizmie koncepcji nadrzędności konstytucji w systemie źródeł obowiązującego prawa. Pod jej wpływem wykrystalizował się bowiem pogląd, że w warunkach państwa opierającego swoje funkcjonowanie na konstytucji prawo do uchwalenia przez parlament regulaminu wymaga wyraźnie sformułowanej podstawy konstytucyjnej. Konstytucja – podążając tym tokiem myślenia – nie sprowadza się więc do deklaratywnego stwierdzenia prawa już istniejącego, ale stanowi jego prawne źródło.

O konieczności konstytucyjnego zakotwiczenia autonomii regulaminowej pisał już w polskiej literaturze okresu międzywojnia K. Grzybowski. Wychoząc naprzeciw rozpowszechnionej wówczas opinii głoszącej, że konstytucja może co najwyżej autonomię wykluczyć, nigdy zaś jej nadać¹⁴⁴, autor ten podnosił, iż taki kierunek interpretacyjny oznacza w istocie zgodę na domniemywanie kompetencji, które – jego zdaniem – jest sprzeczne z założeniem, że organy państwowe działają wyłącznie w granicach przyznanych im kompetencji. Rozumowanie przeciwne – jak dodawał – uzasadnione byłoby jedynie wtedy, gdyby parlament miał pozycję suwerenną, przez co w obszarze jego właściwości mieściłyby się wszystkie sprawy pozostające poza sferą kompetencji innych organów¹⁴⁵.

Pogląd idący w tym samym kierunku spotkać można również w doktrynie włoskiej. Formułuje go S. Traversa, który – podobnie jak poprzednik – stawia tezę, że autonomia regulaminowa musi wynikać z konstytucji, w innym wypadku należy uznać, że ustrojodawca świadomie ją odrzuca. Z tego też powodu autor ten twierdzi, iż konstytucyjne upoważnienie parlamentu do uregulowania własnych spraw ma konstytutywny, nie zaś deklaratoryjny charakter¹⁴⁶.

¹⁴³ K. Działocha, J. Repel, *Uwagi o charakterze prawnym regulaminu Sejmu z 1957 r. po jego nowelizacji*, [w:] *Regulamin Sejmu: teoria – praktyka – wnioski de lege ferenda. Sympozjum naukowe*, Warszawa 1983, s. 6.

¹⁴⁴ A. Esmein, *Éléments...*, s. 454.

¹⁴⁵ K. Grzybowski, *Treść i forma regulaminu parlamentarnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1928 (Lwów), s. 452.

¹⁴⁶ S. Traversa, *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, [w:] V. Longi (red.), *Regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma 1968, s. 16.

Dla uzupełnienia powyższego wywodu warto także poczynić wzmiankę o opiniach, które znaczenie konstytucyjnych regulacji normujących sygnalizowaną problematykę postrzegają z gruntu odmiennie, uznając że nie tyle tworzą one źródło zasady autonomii regulaminowej, co służą objęciu jej prawną gwarancją i ewentualnie poddają zakres jej obowiązywania określonym limitom. O gwarancyjnym charakterze upoważnień konstytucyjnych wspomina H. Dreier¹⁴⁷, z kolei na właściwość polegającą na limitowaniu zakresu dopuszczalnej regulacji regulaminowej wskazuje G. Zagrebelsky¹⁴⁸. Do tego nurtu myślenia zdaje się w polskiej literaturze prawniczej nawiązywać W. Sokolewicz, który wprawdzie nie przesądza kwestii prawnego charakteru podobnych przepisów, ale kategorycznie stwierdza, że nawet w braku konstytucyjnych podstaw parlament działający w warunkach tradycji demokratycznego konstytucjonalizmu ma pełną zdolność do ustanowienia własnego regulaminu¹⁴⁹. Jak zaznacza, zdolność ta wynika ze składu i funkcji, jakie pełni parlament w takim ustroju¹⁵⁰. Myśl ta nie jest zresztą pierwszą w polskim dorobku naukowym. O regulaminie będącym formą przywileju dla parlamentu pisał dużo wcześniej M. Mycielski¹⁵¹.

Potrzeba wyposażenia parlamentu w prawo do samodzielnego tworzenia postanowień regulaminu łączona bywa wreszcie z koniecznością zagwarantowania regulaminowych praw dla parlamentarnej mniejszości¹⁵². Z tego też powodu w kręgu teorii uzasadniających to prawo wskazać można także teorie podkreślające rolę parlamentu jako forum działania partii politycznych.

Patrząc na autonomię regulaminową z tej perspektywy, należy w niej widzieć prawną przeszkodę uniemożliwiającą czynnikom zewnętrznym, w tym

¹⁴⁷ Na marginesie warto zauważyć, że zdaniem autora tego rodzaju gwarancje są rzeczą zbędną. Tezę tę opiera on na przekonaniu, że objęcie autonomii regulacją konstytucyjną miało swe uzasadnienie w okresie monarchii konstytucyjnej, kiedy istniała realna potrzeba stworzenia prawnych ograniczeń w ingerowaniu monarchy w sprawy wewnętrzne parlamentu. W ustroju państwa demokratycznego – jego zdaniem – problem ten jest nieaktualny. H. Dreier, *Regelungsform und Regelungsinhalt des autonomen Parlamentsrecht*, „Juristen Zeitung” 1990, no. 45, s. 313, Odmienne stanowisko w tej kwestii zajmuje natomiast F. Klein, który odnosząc się do rozwiązań obowiązujących w RFN, przekonuje, że sens formalnego proklamowania autonomii regulaminowej wiąże się z intencją wykluczenia ingerencji rządu. F. Klein, *Art 40, Rn 18*, [w:] T. Maun, G. Dürig (red.), *Grundgesetz Kommentar. Loseblattsammlung*, München 1958, s. 71.

¹⁴⁸ G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale. I. Il Sistema delle fonti del diritto*, Torino 1990, s. 195.

¹⁴⁹ Autor pisze konkretnie o zdolności do uchwalenia regulaminu przez polski Sejm, mając wszelako na myśli standardy funkcjonujące w państwach demokracji konstytucyjnej. W. Sokolewicz, *Regulamin Sejmu...*, s. 158.

¹⁵⁰ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 112, uwaga nr 5*, s. 10.

¹⁵¹ A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (Konstytucja z 17.III.1921 r.)*, Kraków 1947, s. 74.

¹⁵² O znaczeniu ochrony praw mniejszości dla autonomii regulaminowej wspomina: K.F. Arndt, *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie...*, s. 35.

zwłaszcza rządowi, ingerowanie w mechanizm regulujący stosunki między obecnymi na parlamentarnym forum frakcjami, tak by nie dochodziło do nadużyć w stosunku do ugrupowań parlamentarnej opozycji. Jest to odrębny, niezmiernie istotny w państwie demokratycznym aspekt autonomii regulaminowej, który pokazuje, że w płaszczyźnie konstytucyjnej pozostaje ona silnie powiązana z zasadami pluralizmu politycznego oraz reprezentacji politycznej narodu.

Ochrona praw parlamentarnej opozycji stanowi we współczesnych państwach demokratycznych podstawowe zadanie parlamentu tworzącego swój regulamin. Dążąc do jej zagwarantowania, parlament musi przyjąć rozwiązania, które stosunki między partiami rządzącymi a partiami opozycyjnymi będą normowały w taki sposób, że z jednej strony opozycja zyska możliwość aktywnego uczestniczenia w życiu parlamentu, z drugiej zaś uczestnictwo to nie odbije się ujemnie na efektywności prac parlamentarnych. Osiągnięcie tego celu może się dokonać poprzez wprowadzenie różnych form i instrumentów prawnych. Ich wybór powinien być dostosowany do realiów politycznych danego państwa i specyfiki funkcjonowania jego areny parlamentarnej, choć – rzecz oczywista – jest to zawsze kwestia indywidualnych preferencji każdego prawodawcy; wszak to on rozstrzyga, w jakim wymiarze i w jakich formach ochrona praw opozycji ma być realizowana. Może on w tym zakresie postawić sobie za cel wygenerowanie spójnego i całościowego systemu instytucjonalnych gwarancji, ale może też gwarancje te ograniczyć jedynie do pewnych obszarów działania parlamentu.

W tym kontekście warto wspomnieć, że współcześnie wiele parlamentów, korzystając ze swoich autonomicznych praw, decyduje się na wzmocnienie sytuacji prawnej funkcjonujących na ich forach partii opozycyjnych¹⁵³. Dobrym przykładem są tu chociażby obserwowane w niektórych parlamentach działania legislacyjne mające na celu „przerzucanie” praw przynależnych indywidualnym deputowanym na rzecz parlamentarnych frakcji¹⁵⁴. W rozwiązaniach takich upatruje się – warto zauważyć – szanse na rewitalizację pozycji krajowych legislatyw, które wskutek powszechnej dzisiaj dominacji organów egzekutywy dotyka często zjawisko ustrojowej atrofii. Gwarancje dla opozycji mają tu być zatem jedynie pewnym środkiem zaradczym (fakt, że samym w sobie niezwykle cennym), cel nadrzędny natomiast sięga o wiele dalej.

¹⁵³ Zob. przykładowo uwagi na temat zmian w tym kierunku włoskich rozwiązań regulaminowych: V. Cozzoli, *Ewolucja roli ugrupowań parlamentarnych w Regulaminie Izby Deputowanych*, „Przegląd Sejmowych” 2004, nr 3, s. 75 i n. Zob. też rozważania na temat zmian dokonanych w regulaminach izb francuskiego parlamentu po reformie Konstytucji z 2008 r.: H. Jozefowicz, *La réforme des règlements des assemblées parlementaires: entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme*, „Revue française de Droit Constitutionnel” 2010, no. 82, s. 2 i n.

¹⁵⁴ F. Schäfer, *Der Bundestag: Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform*, Aufl. 2, Opladen 1975, s. 66.

Oddanie prawa normowania materii wewnętrznych parlamentowi powoduje, że *de facto* decyzje w tych sprawach są udziałem obecnych na parlamentarnym forum ugrupowań politycznych. Zjawisko to – warto zaznaczyć – nie jest w życiu ustrojowym państw demokratycznych niczym nowym. Jego początki sięgają II poł. XIX w., a więc czasu, kiedy partie polityczne stawały się kluczowym elementem mechanizmów sprawowania władzy w państwach europejskich. Nie bez przyczyny francuski prawnik E. Pierre pisał przed przeszło stu laty o regulaminie parlamentu jako o instrumencie znajdującym się w ręku partii politycznych¹⁵⁵.

W warunkach demokracji parlamentarnej sygnalizowane zjawisko powoduje, że główny ciężar decyzji w sprawach regulaminowych przypada w udziale partiom obozu rządzącej większości. Z oczywistych powodów taki stan rzeczy jest dla opozycji niekorzystny. Nie ulega wszak wątpliwości, że na ogół parlamentarna większość będzie przeciwna rozbudowywaniu gwarancji dla swych politycznych konkurentów, a w skrajnych przypadkach może ona nawet dążyć do ograniczania prawnych możliwości ich działania. Ta ostatnia okoliczność jest powodem, dla którego część ustrojodawców celowo osłabia pozycję takich ugrupowań, wprowadzając wymóg podjęcia uchwały w przedmiocie zmiany regulaminu większością kwalifikowaną, np. 2/3 głosów, albo też zakaz formalnej możliwości zawieszenia obowiązywania przepisów regulaminowych w odniesieniu do konkretnego postępowania, względnie odstąpienie od ich zastosowania w określonej sprawie¹⁵⁶. Wskazane rozwiązanie powoduje włączenie do grona decydentów przedstawicieli parlamentarnej opozycji i w efekcie usuwa ryzyko tworzenia norm dla niej niekorzystnych.

3. Charakter prawny regulaminu parlamentarnego – perspektywa teoretyczno-prawna

Problematyce charakteru prawnego norm regulaminowych poświęcono w literaturze ustrojowej sporo miejsca. Opublikowany w tym zakresie dorobek obejmuje publikacje powstałe w różnym czasie, napisane przez autorów różnych narodowości. Z poglądów, jakie się na niego składają, wyłania się praw-

¹⁵⁵ Myśl E. Pierre'a miała szerszy kontekst, ponieważ w takim stanie rzeczy upatrywał on źródła poważnego zagrożenia, sądząc, że partie wyposażone w prawo do kształtowania regulaminu w rzeczywistości zyskują pośrednią możliwość wywierania wpływu na postanowienia konstytucyjne. E. Pierre, *Traité de droit...*, s. 429.

¹⁵⁶ Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 14, uwaga nr 11*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II, Warszawa 1996, s. 21.

dziwy pluralizm myśli będący świadectwem tyleż naukowej oryginalności stawianych tez, co stopnia skomplikowania i złożoności przedmiotowej materii. Dążąc do jego uporządkowania, zaproponować można koncepcję klasyfikacyjną, która wypracowane dotąd teorie dzieli na: 1) teorie negujące walor prawny norm regulaminowych; 2) teorie aprobujące walor prawny norm regulaminowych, a także 3) teorie przyznające prawny walor tylko wybranym normom regulaminowym.

Pierwsza grupa teorii była typowa dla XIX-wiecznej doktryny państwa prawnego i cechowała się przekonaniem, że wszelkie akty prawne (a więc również regulaminy) skierowane do wewnątrz organizacji państwowej nie mogły być uznawane jako źródła prawa (fakty prawotwórcze), ale jako „normy techniczne” ulokowane niejako poza porządkiem prawnym¹⁵⁷. Ta ich cecha wykluczała – jak podkreślano w literaturze niemieckiej – możliwość przyznania im waloru prawnego, skłaniając niektórych uczonych do twierdzenia, że w istocie rzeczy regulamin stanowi „sumę rezolucji izby, które nie są normami prawnymi, ale regulami konwencjonalnymi, obowiązującymi mocą ich faktycznego stosowania w praktyce”¹⁵⁸.

Podobny sposób postrzegania norm regulaminowych pojawił się także w doktrynie włoskiej. Jego zwolennikiem był (przynajmniej początkowo, później bowiem autor zmienił pierwotne stanowisko) S. Romano, który formułując swój pogląd, wyszedł jednak z odmiennych założeń niż uczeni niemieccy. Otóż zakwestionował on tezę wskazującą, jakoby o braku waloru prawnego decydowały określone właściwości norm regulaminowych, przyjmując w zamian za to, że czynnikiem determinującym taki stan rzeczy jest źródło pochodzenia tych norm. Źródło to – jego zdaniem – stanowiła szczególna wyższość parlamentu (*supremazia speciale*), która pozostawała odseparowana od źródła prawa stanowionego przez państwo – tzw. suwerenności generalnej (*sovranità generale*) – i w efekcie lokowała normy regulaminowe poza sferą prawną. Jak pisał Romano, „normy regulaminowe każdej z izb, będące wyrazem jej «szczególnej wyższości», nie wywodzą swej egzystencji prawnej ani od drugiej izby, ani od korony i mogą być używane co najwyżej jako parametr służący kontrolowaniu postępowania ustawodawczego”¹⁵⁹.

Teorie aprobujące walor prawny norm regulaminowych były z kolei typowe dla francuskiej doktryny prawa konstytucyjnego. U ich podstaw leżało

¹⁵⁷ H. Rot, *Akty prawotwórcze w PRL. Koncepcja i typy*, Wrocław 1980, s. 27–28.

¹⁵⁸ J. Hatschek, *Institutionen des deutschen Staatsrechtes. Das Reichsstaatsrecht*, Bd. I, Berlin 1923, s. 221.

¹⁵⁹ S. Romano, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, [w:] *Scritti minori. Diritto costituzionale*, vol. I. Milano 1950, s. 213.

przekonanie, że choć regulamin jest aktem z gruntu odmiennym niż ustawa, to jednak należy go traktować jako prawo *par excellence*. Pogląd odwołujący się do takiej koncepcji sformułował chociażby A. Esmein, który pisząc o prawnych walorach regulaminu, podkreślał, że regulamin nie jest limitowany postanowieniami konstytucyjnymi i ma o wiele donioślejsze znaczenie niż większa część konstytucji obowiązujących w przeszłości¹⁶⁰. W podobny, acz bardziej dosadny sposób wypowiadał się również M. Prélot, wskazując, że „regulamin jest – z materialnego punktu widzenia – elementem ogólnego porządku prawnego; w konsekwencji nie różni się on w istocie [poza formą – przyp. G.P.] od ustawy”¹⁶¹.

Również w doktrynie włoskiej pojawiły się poglądy przyznające prawny charakter normom regulaminowym. Co ciekawe, ich autorem był wspomniany już wcześniej Romano, który z biegiem czasu zdecydował się porzucić swoje autorskie, stworzone pierwotnie koncepcje i w konsekwencji zajął zgoła odmiennie stanowisko. Przyczyny tej znamiennej zmiany wiązały się ściśle z przyjęciem przezeń nowej, oryginalnej perspektywy teoretycznej pozwalającej spojrzeć na normy regulaminowe w inny niż dotychczas sposób. Chodziło tu konkretnie o teorię instytucjonalizmu i związane z nią uznanie istnienia wielości (pluralizmu) porządków prawnych. Teoria ta zakładała, że każdy porządek prawny tworzy odrębną instytucję i każda instytucja tworzy odrębny porządek prawny; tak rozumiane porządki i instytucje współistnieją obok siebie i każdy ma swoje określone znaczenie. W odniesieniu do porządku, na który składały się normy regulaminowe, przyjmował Romano założenie, że porządek ten pozostaje wyodrębniony w stosunku do generalnego porządku państwowego. To zaś prowadziło go do wniosku, że normy regulaminowe nie mogą być traktowane jako normy prawne w znaczeniu, jakie przypisuje się normom ogólnego porządku państwowego; są one – jak podkreślał – normami prawnymi, ale normami innego rodzaju (normami prawnymi wewnętrznymi). Stąd była otwarta droga do zanegowania poglądu głoszonego uprzednio, odrzucającego tezę o prawnym charakterze przedmiotowych norm. Dokonując tej swoistej weryfikacji, Romano wyznawał, że podstawą do wcześniejszego sposobu myślenia był fakt, iż normy regulaminowe przedstawiają się jako nieistotne z punktu widzenia porządku państwowego; jednak – jak zaznaczał – wobec przyjęcia koncepcji istnienia wielu porządków prawnych nie dało się wykluczyć, że normy regulaminowe mogą być istotne z innego punktu widzenia¹⁶².

¹⁶⁰ A. Esmein, *Éléments...*, s. 940.

¹⁶¹ M. Prélot, *Droit parlementaire français*, vol. I, Paris 1953–1954, s. 23–24.

¹⁶² S. Romano, *Principi di diritto costituzionale*, Milano 1945, s. 392, cyt. za: L. Domingo, *Les actes...*, s. 136.

Obok wyżej zaprezentowanych pojawiały się wreszcie teorie, które walor prawny przyznawały tylko wybranym normom regulaminowym. W tym względzie należy przywołać przede wszystkim poglądy lansowane w doktrynie niemieckiej i włoskiej przez odpowiednio G. Jellinka oraz T. Martinesa. Obaj autorzy dokonali wyraźnego rozgraniczenia norm regulaminowych na normy prawne i pozaprawne, przyjmując jednocześnie, że wszystkie one tworzą część porządku prawnego ustanowionego przez państwo.

Pierwszy z wymienionych wskazywał na trzy odmienne rodzajowo warstwy norm regulaminowych, tj. normy dotyczące obszaru organizacji państwa (*Normen überstaatliche Organisation*), w tym normy mające na celu wykonywanie i uzupełnianie postanowień konstytucji i ustaw (*Rechtsverordnung*) oraz normy porządkowe (*Verwaltungsverordnung*). Pierwszej kategorii norm autor przypisał charakter prawny, drugiej zaś takiego charakteru odmówił. Do pierwszej warstwy zaliczone zostały m.in. normy regulujące kwestie związane z głosowaniami parlamentarnymi, udziałem w posiedzeniach, składaniem wniosków i interpelacji, powołaniem Prezydium, biur, komisji. Powodem dokonania takiego, a nie innego ich zaszeregowania był fakt, że normy tego rodzaju mają – jak podkreślał autor – dokładnie taki sam charakter jak normy odnoszące się do postępowań sądowych, określające uprawnienia przewodniczącego składu orzekającego w toku rozprawy bądź też normujące zasady narady sędziowskiej¹⁶³. Odrębną warstwę stanowiły w teorii Jellinka normy regulujące strukturę organizacyjną parlamentu oraz mechanizm realizowania przezeń kompetencji, a przy tym mające na celu uzupełnianie i wykonywanie postanowień konstytucji i ustaw. Ze względu na swój wykonawczy charakter zostały one zakwalifikowane do norm typowych dla rozporządzeń¹⁶⁴. Wreszcie jako trzecią warstwę wyodrębnił Jellinek normy porządkowe. Zaliczał on do nich wszelkie postanowienia regulaminowe służące określeniu formy wniosków i protokołów posiedzeń, kolejności mówców, trybu głosowania itd. W opinii autora przedmiotowe normy miały charakter tożsamy z normami porządkowymi wydawanymi w trybie niewymagającym publikacji przez organy jednostek samorządu terytorialnego, przez co pozostawały pozbawione charakteru prawnego¹⁶⁵.

Podział zaproponowany przez T. Martinesa również zakładał istnienie trzech odrębnych grup, ale uszeregowanych w innych sposób. Otóż według tej koncepcji normy regulaminowe dzieliły się na: normy mające bezpośrednie

¹⁶³ G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Freiburg 1892, s. 160–161.

¹⁶⁴ G. Jellinek, *Besondere Staatslehre* [w:] W. Jellinek (red.) *Ausgewählte Schriften und Reden*, Bd. II, Berlin 1911, s. 253; cyt. za: K.F. Arndt, *Parlamentarische Geschäftsordnungsaunomie...*, s. 142.

¹⁶⁵ G. Jellinek, *System der subjektiven...*, s. 161.

odniesienie do postanowień konstytucyjnych, normy regulujące stosunki między izbą i jej członkami, a także innymi podmiotami, normy określające organizację wewnętrzną izby¹⁶⁶. Każda z tych kategorii – jak wskazywał autor – miała swój odrębny fundament prawny; fundamentem tym były odpowiednio: normy konstytucyjne (w tym przypadku normy regulaminowe miały charakter wykonawczy – *norme esecutive*), normy wypływające z władzy związanej ze szczególną wyższością izb parlamentu (*norme di supremazia speciale*), normy wynikające z władzy do organizowania przez ciała kolegialne swych wewnętrznych struktur (*norme di organizzazione*). Każda kategoria była też różnie oceniana pod względem charakteru prawnego. O ile normy wykonujące postanowienia konstytucji potraktował autor jako normy wyposażone w walor prawny, o tyle normy tworzące pozostałe grupy uznał on – ze względu na to, że ograniczały się one wyłącznie do sfery spraw wewnętrznych – za pozbawione tego waloru. W tym ostatnim przypadku wyjątek stanowiły jedynie wypływające ze szczególnej wyższości parlamentu normy, które przewidywały stosowanie środków policji sesyjnej wobec publiczności zgromadzonej na sali obrad w trakcie posiedzeń. W ocenie autora ich zewnętrzne oddziaływanie uprawniało do przyjęcia tezy o posiadaniu przez nie charakteru prawnego¹⁶⁷.

¹⁶⁶ T. Martines, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, [w:] *Studinelle scienze giuridiche e sociali*, t. XXXIII, Pavia 1953,

¹⁶⁷ S. Traversa, *La natura giuridica...*, s. 27–29.

III

Konstytucyjna regulacja zasady autonomii regulaminowej parlamentu

1. Podstawa prawna autonomii regulaminowej parlamentu w polskich konstytucjach

Obowiązek uregulowania przez parlament spraw swej wewnętrznej organizacji był przewidziany przez większość aktów konstytucyjnych, jakie obowiązywały w Polsce w przeszłości. Sytuacje, kiedy ustrojodawca kwestię tę pomijał milczeniem, należały do rzadkości i dotyczyły przede wszystkim zagadnienia autonomii Zgromadzenia Narodowego. Lektura poszczególnych przepisów pokazuje, że za każdym razem nadawano im mniej lub bardziej rozbudowaną treść, co jednak – warto podkreślić – nigdy nie miało żadnego związku ani z przeobrażeniami koncepcji ustrojowej państwa, ani też ze zmieniającymi się w toku historycznych wydarzeń uwarunkowaniami natury ideologicznej. O przyjęciu tak czy inaczej ukształtowanego rozwiązania decydowała w istocie rzeczy wyłącznie wola ustrojodawcy, który z jakichś przyczyn uznawał je w danym przypadku za stosowne.

Bezpośrednią proklamację zasady autonomii regulaminowej zawierała wzorowana na Konstytucji III Republiki Francuskiej Konstytucja marcowa z 1921 r.¹⁶⁸. Ujęty w niej art. 29 głosił mianowicie, że „sposób i porządek obrad sejmowych, rodzaj i ilość komisji, liczbę wicemarszałków i sekretarzy, prawa i obowiązki Marszałka określa regulamin sejmowy”. Artykuł 37 z kolei dodawał, że przepis ów ma zastosowanie także do Senatu. Znacznie skromniejsza była regulacja odnosząca się do tej kwestii w Konstytucji kwietniowej z 1935 r.¹⁶⁹ Tutaj ustrojodawca jedynie wspominał o istnieniu regulaminu, bez wyliczania katalogu zagadnień poddanych jego reżimowi prawnemu ani też bez jasnego wskazania, jaki organ miałby regulamin ustanowić. Właściwie można by w tym przypadku zaryzykować twierdzenie, że w rzeczywistości sygnalizowana konstytucja odcięła się od koncepcji tworzenia wyraźniej pod-

¹⁶⁸ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267).

¹⁶⁹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227).

stawy normatywnej dla uchwalenia regulaminu¹⁷⁰. W grę wchodziły dwa przepisy, tj. art. 36 ust. 2, w świetle którego „podczas sesji nadzwyczajnej przedmiotem obrad Sejmu mogą być wyłącznie sprawy, wymienione w zarządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej albo we wniosku o otwarcie takiej sesji, zgłoszonym przez posłów, oraz sprawy, których załatwienie na najbliższej sesji wymagają ustawy lub regulaminu, albo które Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Prezesa Rady Ministrów lub Marszałka Sejmu uzna za nagłe”, a także art. 45 ust. 2 statuujący, że „posłowie mogą zwracać się do Prezesa Rady Ministrów i Ministrów z interpelacjami w sprawach, dotyczących ich zakresu działania, w sposób określony regulaminem”.

Z przyczyn naturalnych nie mógł być oparty na regulacji konstytucyjnej regulamin Krajowej Rady Narodowej – kadłubowego parlamentu utworzonego w 1944 r. przez komunistyczne władze po wyzwoleniu części terytorium Polski spod okupacji niemieckiej. Regulamin ten wobec braku istnienia skutecznie uchwalonej konstytucji powstał (podobnie zresztą jak sama Krajowa Rada Narodowa) w oparciu o polityczne ustalenia zapadłe w czasie tworzenia nowego porządku ustrojowego. Nie miał także konstytucyjnego zakotwiczenia regulaminu parlamentu w okresie obowiązywania uchwalonej 19 lutego 1947 r. ustawy konstytucyjnej o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej¹⁷¹, która w żadnym ze swoich przepisów nie tworzyła po temu odpowiedniej podstawy prawnej. W art. 9 ustanawiała ona jedynie regulę, że „Sejm wybiera ze swego grona Marszałka, 3 wicemarszałków, sekretarzy i Komisje”, nie przesądzając wszelako, że wszystkie te kwestie muszą zostać ujęte w regulaminie Sejmu Ustawodawczego. Mimo to posłowie i tak podjęli wysiłek stworzenia regulaminu sejmowego, o czym zdecydowało powszechne wśród nich (z czym zresztą zgadzała się doktryna) przekonanie, że uprawnienie Sejmu do uregulowania spraw wewnętrznych jest jego naturalnym, zdeterminowanym pozycją najwyższego organu władzy państwowej prawem¹⁷².

Upoważnienie do uchwalenia regulaminu zawierała już natomiast Konstytucja PRL z 1952 r.¹⁷³ W stosunku do Sejmu formułował je konkretnie art. 18 ust. 4 Konstytucji (w pierwotnej wersji) zbliżony w swej redakcji do regulacji Konstytucji marcowej z 1921 r., a w odniesieniu do Senatu – dodany w drodze

¹⁷⁰ W. Sokolewicz, *Regulamin Sejmu...*, s. 158.

¹⁷¹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947, nr 18, poz. 71).

¹⁷² M. Rybicki, *Zmiany regulaminów sejmowych w Polsce Ludowej*, [w:] *Regulamin Sejmu: teoria – praktyka – wnioski de lege ferenda. Sympozjum naukowe*, Warszawa 1983, s. 2.

¹⁷³ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232).

nowelizacji kwietniowej z 1989 r. art. 29 ust. 5¹⁷⁴. Obie te regulacje miały identyczne brzmienie. Według jednej i drugiej „porządek prac Sejmu, rodzaj i liczbę komisji określa regulamin uchwalony przez Sejm”. W doktrynie zwracano uwagę, że przepis ten jest tylko jednym ze źródeł obowiązku unormowania przez parlament swych spraw wewnętrznych; obok niego za źródło takie uważano również unormowania natury bardziej ogólnej, określające ustrojową charakterystykę Sejmu jako organu nadrzędnego w aparacie państwa¹⁷⁵.

Inaczej skonstruowany był przepis zobowiązujący izby parlamentu do uchwalenia własnego regulaminu, ujęty w ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.¹⁷⁶ W jego przypadku użyto sformułowań ogólniejszych, unikając w ten sposób typowej dla regulacji z poprzednich epok kazuistyki prawniczej (bardzo wybiórczej zresztą). Na zakres tej regulacji składał się przede wszystkim art. 14 tzw. Małej Konstytucji, który stanowił, że „szczegółową organizację i tryb pracy Sejmu określa regulamin uchwalany przez Sejm” (z mocy art. 26 przepis ten miał być stosowany odpowiednio do Senatu). Jednocześnie składały się na nią także inne przepisy konstytucyjne, tj. konkretnie art. 16 ust. 2, głoszący, że „regulamin Sejmu określa odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego”, oraz art. 25 ust. 4, stanowiący, że „szczegółowe zasady składania interpelacji i zapytań oraz udzielania na nie odpowiedzi określa regulamin Sejmu”.

W przeciwieństwie do uregulowań dotyczących Sejmu i Senatu, Konstytucja marcowa z 1921 r. nie przewidywała analogicznych przepisów, gdy idzie o Zgromadzenie Narodowe. W takim podejściu – jak można było sądzić – manifestował się podwójny standard traktowania ciał parlamentarnych w Polsce; według niego tylko izby korzystały z konstytucyjnych gwarancji związanych z przyjęciem własnego regulaminu, Zgromadzenie Narodowe natomiast było tych gwarancji pozbawione. Ciekawe, że wskazany stan rzeczy nie spotkał się z żadnymi komentarzami ze strony doktryny tamtego okresu. Najpewniej wpływ na to miał fakt, że instytucja Zgromadzenia Narodowego – wprowadzona po raz pierwszy na gruncie Konstytucji marcowej z 1921 r. – wzorowana była na ustawach konstytucyjnych III Republiki Francuskiej z 1875 r., a te w sprawie przyjęcia przez francuskie Zgromadzenie Narodowe

¹⁷⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 19, poz. 101).

¹⁷⁵ J. Repel, *Regulamin Sejmu...*, s. 42.

¹⁷⁶ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426).

własnego regulaminu milczały¹⁷⁷. Przy takiej konstrukcji prawnej i przy takim pojmowaniu istoty Zgromadzenia nie było mowy o wyposażeniu go w atrybuty typowe dla integralnych i autonomicznych ciał parlamentarnych (sfera organizacji i działania Zgromadzenia Narodowego była postrzegana jako „zewnątrzna”, obejmująca stosunki dwóch odrębnych podmiotów, a nie „wewnętrzna”, przypisana jednemu podmiotowi). Najlepszym dowodem dla przedstawionego tu twierdzenia był fakt, że pierwszy (i jedyny) regulamin dotyczący Zgromadzenia Narodowego uzyskał formę ustawy.

Brak stosownych postanowień konstytucyjnych nie był jednak interpretowany jako zakaz przyjęcia regulaminu dla Zgromadzenia Narodowego. Przeciwnie – pod tym względem wytworzyła się stała tradycja, która uznawała konieczność ustanawiania odrębnej, sygnalizowanej tu regulacji regulaminowej. Inna rzecz, że nie zawsze regulacja ta pochodziła z mocy decyzji samego Zgromadzenia. Jak wspomniano wyżej, w dobie obowiązywania Konstytucji marcowej z 1921 r. regulaminy miały formę ustawy, co w sposób wyraźny odróżniało ich prawny charakter od regulaminów Sejmu i Senatu. Dopiero regulaminy uchwalone po 1989 r. były uchwałami.

Jeśli nie liczyć obowiązującej ustawy zasadniczej, jedynym jak dotąd przypadkiem wprowadzenia przepisu upoważniającego Zgromadzenie Narodowe do przyjęcia regulaminu była ustawa konstytucyjna o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1992 r.¹⁷⁸ Chodziło konkretnie o przepis art. 1 ust. 4 statuujący, że „zasady i tryb działania Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu uchwalenia konstytucji określi regulamin uchwalony przez to Zgromadzenie”¹⁷⁹. Uchwalone z jego mocy uregulowania regulaminowe miały konkretyzować i uzupełniać postanowienia zawarte we wspomnianej ustawie konstytucyjnej, określające funkcjonowanie Zgromadzenia Narodowego jako organu powołanego do stworzenia nowej Konstytucji (konstytuanty)¹⁸⁰. Zaciekawienie wzbudza natomiast okoliczność, że analogicznego uregulowania nie zawierały ani znowelizowana na przełomie lat 80. i 90. Konstytucja PRL z 1952 r., ani też Mała Konstytucja z 1992 r., mimo że oba te akty przewidywały istnienie Zgromadzenia Narodowego. Mogło to sugerować rezygnację ustrojodawcy z autonomii regulaminowej tej instytucji, zwłaszcza że w odniesieniu do Sejmu i Senatu kwestię tę unormowano *expressis verbis* (jak już wspomniano wcześniej, Konstytucję PRL wzbo-

¹⁷⁷ Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 31.

¹⁷⁸ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 67, poz. 336).

¹⁷⁹ *Ibidem*. Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 67, poz. 336).

¹⁸⁰ Zob. R. Mojak, J. Sobczak, *Zgromadzenie Narodowe*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 25.

gacono o art. 12 ust. 5 powielający sejmową kompetencję do uchwalenia regulaminu także przez restytuowany wówczas Senat, zaś do Małej Konstytucji z 1992 r. dodano art. 26 nakazujący odpowiednie stosowanie w przypadku Senatu regulacji dotyczącej Sejmu). Wiadomo jednak, że tego rodzaju interpretacja się nie przyjęła, a Zgromadzenie Narodowe, nie bacząc na te wątpliwości, podjęło się trudu uchwalenia własnego regulaminu (ściślej biorąc – jego części).

2. Treść oraz ustrojowe znaczenie art. 112 oraz 114 Konstytucji z 1997 r.

2.1. Ogólna charakterystyka art. 112 i 114 Konstytucji

Znakomita większość współczesnych konstytucji europejskich prawo izby parlamentu do ustanowienia swojego regulaminu przewiduje *explicite*. Z reguły regulacje, jakie w tym zakresie obowiązują, mają postać ogólnej klauzuli kompetencyjnej (np. Belgia¹⁸¹, Chorwacja¹⁸², Dania¹⁸³, Irlandia¹⁸⁴, Luksemburg¹⁸⁵, Łotwa¹⁸⁶, Słowacja¹⁸⁷, Włochy¹⁸⁸). Przyjmuje ona postać przepisu zredegowanego odrębnie, tworzącego osobną jednostkę redakcyjną (np. Bułgaria¹⁸⁹, Cypr¹⁹⁰, Dania¹⁹¹, Lichtenstein, Luksemburg, Słowacja¹⁹², Islandia¹⁹³),

¹⁸¹ Konstytucja Królestwa Belgii z dnia 7 lutego 1831 r., tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2010.

¹⁸² Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r., tłum. T. M. Wójcik, M. Petryńska, Warszawa 2007.

¹⁸³ Konstytucja Królestwa Danii z dnia 5 czerwca 1953 r., tłum. Marian Grzybowski, Warszawa 2009.

¹⁸⁴ Konstytucja Irlandii uchwalona przez Naród dnia 1 lipca 1937 r., weszła w życie dnia 29 grudnia 1937 r., tłum. Sabina Grabowska, Warszawa 2009.

¹⁸⁵ Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga z dnia 17 października 1868 r., tłum. A. Wojtyczek-Bonnad, K. Wojtyczek, Warszawa 2009.

¹⁸⁶ Konstytucja Republiki Łotewskiej uchwalona przez Zgromadzenie Konstytucyjne w dniu 15 lutego 1922 r. i wprowadzona w życie dnia 7 listopada 1922 r., tłum. L. Gołubiec, I. Jaroszkiewicz, Warszawa 2009.

¹⁸⁷ Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r.

¹⁸⁸ Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r., tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2007.

¹⁸⁹ Konstytucja Republiki Bułgarii z dnia 12 lipca 1991 r. tłum. H. Karpińska, Warszawa 2012.

¹⁹⁰ Konstytucja Republiki Cypryjskiej z dnia 16 sierpnia 1960 r. tłum. L. i P. Akritidis, Warszawa 2013.

¹⁹¹ Konstytucja Królestwa Danii z dnia 5 czerwca 1953 r., tłum. M. Grzybowski, Warszawa 2009.

¹⁹² Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r., tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2010.

¹⁹³ Konstytucja Islandii 17 czerwca 1944 roku. tłum., J. Osiński. Warszawa 2009.

albo też przepisu „wkomponowanego” w szerszy kompleks normatywny odnoszący się do innych aspektów funkcjonowania parlamentu (np. Łotwa¹⁹⁴), w tym aspektów autonomii parlamentarnej (np. Irlandia, Chorwacja, Hiszpania¹⁹⁵, Niemcy¹⁹⁶, Rumunia¹⁹⁷). Jej treścią jest obowiązek przyjęcia przez izbę własnego regulaminu, który w zależności od preferencji ustrojodawcy może mieć formę uchwały bądź ustawy, chyba że ustrojodawca tego nie określa i rozstrzygnięcie w tej kwestii pozostawia praktyce ustrojowej¹⁹⁸. Niekiedy klauzula obejmuje również proceduralne wymogi związane z uchwaleniem regulaminu danej izby (np. Chorwacja, Finlandia¹⁹⁹, Grecja²⁰⁰, Słowenia²⁰¹, Włochy). Do tak skonstruowanej regulacji dodaje się jeszcze w wielu państwach odesłania do regulaminów pojawiające się zawsze w tych fragmentach tekstu normatywnego, w których z jakichś powodów ustrojodawca uznaje doregulowanie postanowień konstytucyjnych na poziomie regulaminu za szczególnie pożądane (najwięcej tego typu odesłań przewiduje Konstytucja Grecji²⁰²). Mniej popularnym rozwiązaniem jest natomiast rezygnacja ustawodawcy konstytucyjnego z bezpośredniego wyposażenia parlamentu w klauzulę kompetencyjną pozwalającą na uchwalenie regulaminu. W Europie dotyczy to zaledwie kilku państw, przez co można tu mówić o wyjątku od ogólnie przyjętej zasady (np. Francja²⁰³, Estonia²⁰⁴, Malta²⁰⁵, Austria²⁰⁶). Brak takiego roz-

¹⁹⁴ Konstytucja Republiki Łotewskiej z dnia 15 lutego 1922 r. i wprowadzona w życie dnia 7 listopada 1922 r., tłum. L. Gołubiec, I. Jaroszkiewicz, Warszawa 2009.

¹⁹⁵ Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., tłum. T. Mołdawa, Warszawa 2011.

¹⁹⁶ Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2010.

¹⁹⁷ Konstytucja Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r., tłum. A. Cosma, Warszawa 2003.

¹⁹⁸ Zwraca na to uwagę: W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 112, uwaga nr 3*, [w:] L. Galiński (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001, s. 4.

¹⁹⁹ Konstytucja Republiki Finlandii z dnia 11 czerwca 1999 r., tłum. J. Osiński, Warszawa 2007.

²⁰⁰ Konstytucja Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r., tłum. tłum. G. i W. Uliccy, B. Zdaniuk, N. Ciesielczyk, Warszawa 2008.

²⁰¹ Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r., tłum. P. Winczorek, Warszawa 2009.

²⁰² Zob. Konstytucja Grecji z 9 czerwca 1975 r., tłum.: Grażyna i Włodzimierz Uliccy, Bartłomiej Zdaniuk, Natalia Ciesielczyk, Warszawa 2008.

²⁰³ Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2008.

²⁰⁴ Konstytucja Republiki Estońskiej przyjęta przez obywateli Republiki Estońskiej w referendum przeprowadzonym w dniu 28 czerwca 1992 r., tłum. Aarne Puu, Warszawa 2011.

²⁰⁵ Konstytucja Malty z dnia 21 września 1964 r., tłum. J. Winczorek, Warszawa 2007.

²⁰⁶ Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r. według tekstu jednolitego Federalnej Ustawy Konstytucyjnej z 1 stycznia 1930 r. (w wersji z 7 grudnia 1929 r.), tłum. P. Czarny i B. Naleziński, Warszawa 2011.

wiązania kompensują jednak przepisy odsyłające do regulaminu. Nie zawiera ich jedynie Konstytucja Szwajcarii.

Zasada autonomii regulaminowej izb parlamentu w Polsce ma w obecnym stanie prawnym wyraźną podstawę konstytucyjną. Tworzą ją konkretnie art. 112 (także w zw. z 124), art. 114, art. 61 ust. 4 oraz art. 123 ust. 2. Dwa pierwsze przepisy mają w ramach tego normatywnego kompleksu kluczowe znaczenie, ich treścią jest bowiem wyznaczenie przedmiotowych granic autonomii regulaminowej parlamentu. Przepisy pozostałe, obarczające Sejm i Senat obowiązkiem określenia trybu udzielania informacji o działaniu obu izb, a także regulujące proceduralne osobliwości w procesie uchwalania projektów pilnych, są już tylko uszczegółowieniem art. 112. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, w obu przypadkach mamy do czynienia z materią, która wpisuje się w zagadnienie porządku prac albo w zagadnienie trybu działania Sejmu tudzież Senatu²⁰⁷.

Wspomniany art. 112 ustawy zasadniczej stanowi, iż „organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu (Senatu – art. 124 Konst.) 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”. Patrząc z perspektywy historycznej, uregulowanie to należy postrzegać jako kontynuację tych wszystkich postanowień konstytucyjnych, które kwestię autonomii regulaminowej normowały w przeszłości. Na ich tle wyróżnia się ono jednak swoją objętością, a także precyzją przyjętych unormowań. Można sądzić, że decydując się na tak szczegółowe zredagowanie przepisu art. 112, ustrojodawca sugerował się przede wszystkim trudnościami, jakie w przeszłości wiązały się z ustaleniem znaczenia pojęcia *regulamin*²⁰⁸. Chodziło tu zwłaszcza o wykluczenie typowej dla parlamentarizmu okresu PRL tendencji do ustanawiania regulacji wykraczających poza zakres spraw wewnętrznych izby i często też nakładających obowiązki na organy zewnętrzne. Z drugiej strony jego celem było również, by wobec wprowadzenia zasady trójpodziału władzy oraz przyjęcia nowej konstytucyjnej koncepcji systemu źródeł prawa nie dopuścić do zjawiska „zawłaszczania” materii regulaminowych przez ustawodawcę zwykłego i w ten sposób uchronić izby parlament tworzące regulacje regulaminowe przed ingerencją czynników zewnętrznych. Przyjęta regulacja miała więc wzmocnić niezależność Sejmu i Senatu zarówno względem siebie, jak i względem biorącego udział w procesie ustawodawczym Prezy-

²⁰⁷ M. Kudej, *Regulamin Sejmu...*, s. 50–51.

²⁰⁸ Zob. A. Gwiżdż, *Organizacja i zasady funkcjonowania* [w:] A. Burda (red.), *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1975, s. 249.

denta. Abstrahując na tym etapie rozważań od tego, na ile te intencje udało się prawodawcy zrealizować (na ten temat będzie jeszcze mowa), warto jedynie podkreślić, że stworzona dzięki temu regulacja nabrała cech szczególnej oryginalności, przez co może być postrzegana w kategoriach ustrojowego unikat. Co ciekawe, jej osobliwość dostrzegalna jest nie tylko w konfrontacji z dotychczasowymi rozwiązaniami polskimi, ale także w konfrontacji z rozwiązaniami obowiązującymi w innych państwach europejskich. Jak już zostało to pokazane, w Europie żaden z prawodawców nie tworzy tak rozbudowanej i jasno określonej podstawy prawnej służącej ustanowieniu unormowań regulaminowych.

Oceniając treść art. 112, należy dostrzec jego złożoną charakterystykę prawną. Nawet pobieżna analiza uzmysławia nam, że przepis ten ze względu na swą normatywną zawartość można analizować w różnych płaszczyznach. Po pierwsze, zawiera on w sobie normę kompetencyjną zobowiązującą izby parlamentu do uregulowania wewnętrznej struktury organizacyjnej i zasad działania w formie regulaminu ze wszystkimi tego konsekwencjami dla adresatów norm regulaminowych²⁰⁹. Po drugie, z jego treści wynikają normatywne dyrektywy określające w sposób wiążący, a przy tym i wyczerpujący, czym jest regulamin Sejmu i Senatu. Mamy więc tutaj do czynienia z definicją legalną przedmiotowego pojęcia (jedyną w zakresie pojęć związanych z prawem parlamentarnym), która zmierza do usunięcia jego zdeterminowanej historycznie prawnej niedookreśloności²¹⁰. Definicja ta, sformułowana w sposób jednoznaczny, rodzi określone konsekwencje, tj. z jednej strony oznacza, że sprawy wewnętrzne skatalogowane w omawianym przepisie, jeśli tylko uregulowane zostały w Konstytucji wprost albo też jeśli na zasadzie wyjątku nie zostały przekazane do regulacji ustawowej, muszą znaleźć się w regulaminie, z drugiej zaś powoduje, że prawodawca regulaminowy jest związany wyznaczonym konstytucyjnie zakresem normowania i nie może na zasadzie dowolności subdelegować tych spraw na poziom aktów prawnych wydawanych przez organy wewnętrzne danej izby ani też – jak już wskazaliśmy – nie może pozostawić ich choćby w niewielkim zakresie w dyspozycji ustawodawcy zwykłego. Każda subdelegacja, jeśli do niej dochodzi, musi być uznana za niezgodną z konstytucją. Po trzecie, omawiany przepis statuuje konstytucyjną gwarancję mającą na celu zapewnienie izbom prawa do samodzielnego ustanowienia własnego regulaminu w postaci uchwały.

²⁰⁹ Na temat norm kompetencyjnych zob. Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 4, s. 22–32.

²¹⁰ W ten sposób prawodawca świadomie dookreśla rzeczony zwrot, oddalając ryzyko zbyt elastycznego jego rozumienia. Na temat tego typu zabiegu legislacyjnego zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017, s. 177.

Dzięki niej odpada konieczność poszukiwania źródeł autonomii regulaminowej na poziomie naczelnych zasad ustrojowych, ewentualnie w warstwie prawa zwyczajowego²¹¹. Nie istnieje zatem ryzyko sporu co do tego, czy Sejm i Senat mają w ogóle prawo do uchwalenia własnych regulaminów, a jeśli tak, to jaki zasięg ma ich kompetencja. Po czwarte, wskazane unormowanie ma określone znaczenie dla ustanowionej w ustawie zasadniczej koncepcji źródeł prawa. W oparciu o jego treść można bowiem ustalić miejsce regulaminów parlamentarnych w ramach systemu tychże źródeł w kontekście obowiązywania art. 87 oraz art. 93 Konstytucji. Po piąte, z regulacji tej można wyinterpretować jeszcze konstytucyjny nakaz kierowania się regulaminem parlamentarnym. W świetle unormowania art. 112 Konstytucji regulamin jest zasadniczym wyznacznikiem proceduralnego zakresu działania zarówno izb parlamentu, ich wewnętrznych organów, posłów, frakcji parlamentarnych, osób fizycznych przebywających w siedzibie parlamentu, jak też – w określonym wymiarze – podmiotów zewnętrznych wchodzących z izbami w bezpośrednie relacje.

2.2. Zakres materii *stricte* wewnętrznych przekazanych do uregulowania w regulaminie Sejmu i Senatu na gruncie art. 112 Konstytucji

Należy podkreślić, że zagadnienie zakresu spraw powierzonych do uregulowania w regulaminie Sejmu i Senatu na gruncie art. 112 (także w zw. z art. 124) Konstytucji doczekało się licznych wyjaśnień w doktrynie prawa konstytucyjnego oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wypracowane w tym zakresie ustalenia, bazujące częściowo jeszcze na dorobku stworzonym w czasach PRL i transformacji ustrojowej, są na tyle jasne i klarowne, że nie wymagają pogłębionego komentarza z mojej strony. Można je jedynie wzbogacić o pewne drobne, acz niepozbowione znaczenia uwagi.

Regulacja art. 112 wskazuje na cztery odrębne obszary regulacji w przypadku regulaminów Sejmu i Senatu. Należą do nich: 1) organizacja wewnętrzna; 2) porządek prac Sejmu; 3) tryb powoływania i działalności jego organów oraz 4) sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu i Senatu. Dwa pierwsze obszary mają w tym zestawieniu kluczowe znaczenie, w gruncie rzeczy to one bowiem wyznaczają granice tego, jak daleko może zabrnąć w swej legislacyjnej aktywności prawodawca. Pozostałe obszary natomiast, choć wyraźnie zaakcentowane w tekście Konstytucji, stanowią już tylko konkretyzację po-

²¹¹ Por. L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu...*, s. 15–16.

jęć *organizacja wewnętrzna i porządek prac parlamentu*, przez co nie można im przypisywać samoistnego znaczenia²¹².

Pojęcie *organizacji wewnętrznej* nie było stosowane we wcześniejszych konstytucjach²¹³, tym niemniej sens tego terminu jest dobrze znany doktrynie prawa konstytucyjnego i zasadniczo nie wywołuje dyskusji. Przez organizację wewnętrzną, którą według zalecenia Trybunału Konstytucyjnego należy interpretować szeroko²¹⁴, rozumie się mianowicie możliwość kreowania w ramach rozwiązań regulaminowych organów parlamentu nieprzewidzianych w Konstytucji, ciał i stanowisk zbliżonych w swej konstrukcji, a nawet skonstruowanych identycznie jak organy wewnętrzne parlamentu, form samoorganizacji posłów na terenie parlamentu²¹⁵ oraz – dodajmy – modelu organizacyjnego parlamentarnej administracji. Swoje ugruntowane znaczenie ma również pojęcie *porządku prac*, które zdefiniowane zostało już w okresie PRL. W latach 70. wskazywano, że „przez porządek prac należy chyba rozumieć sposób realizacji jego kompetencji. Praca Sejmu skierowana jest na realizację jego funkcji, a porządek pracy oznacza pewien ustalony, zorganizowany sposób realizacji tych funkcji”²¹⁶. Tak ukształtowana definicja obroniła się następnie w okresie III RP, czemu wyraz dał zarówno Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie²¹⁷, jak i doktryna w prezentowanych publikacjach²¹⁸.

Zbędne wydaje się umieszczenie w art. 112 sformułowania, które jako odrębny obszar autonomii regulaminowej wyznacza zagadnienia związane z trybem powoływania i działalności organów Sejmu i Senatu. Sformułowanie to mimo redakcji sugerującej jego odseparowanie od obszaru „organizacji

²¹² L. Garlicki zauważa, że materie związane z trybem powoływania i działalności organów wewnętrznych mieszczą się w określonym zakresie zarówno w obszarze „organizacji wewnętrznej”, jak i w obszarze „porządku prac parlamentu”. *Ibidem*, s. 22–23. Z kolei J. Ciemniowski zauważa, że obowiązki innych organów winny być odnoszone do obszaru „porządku prac parlamentu”. J. Ciemniowski – wypowiedź ekspercka – posiedzenie podkomisji organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego, 6 grudzień 1994 r., Zgromadzenie Narodowe Komisja Konstytucyjna, Biuletyn 9–11, 1994–1995, Warszawa 1994, s. 194.

²¹³ L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu...*, s. 21.

²¹⁴ Postanowienie TK z dnia 9 lipca 2002 r., sygn. K 1/02.

²¹⁵ M. Zubik, *Organizacja pracy i struktura wewnętrzna Sejmu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model Konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 29.

²¹⁶ J. Repel, *Regulamin Sejmu...*, s. 43.

²¹⁷ Wyrok TK z dnia 26 stycznia 1993 r. (sygn. U 10/92).

²¹⁸ M. Zubik, *Organizacja pracy...*, s. 29; M. Kudej, *Zmiany regulaminu Sejmu na tle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 34. Trochę inaczej definiował rzecz P. Sarnecki, który wskazywał, że w przypadku pojęcia *porządku prac* „idzie (...) o ukształtowanie biegu spraw w izbie parlamentarnej, czego efektem będzie zrealizowanie danej kompetencji”. P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1995, s. 25.

wewnętrznej” oraz „porządku prac” tak naprawdę – jak już wspomniano wcześniej – jest ich immanentną (w odpowiednim zakresie) częścią. Zastosowany tu zabieg redakcyjny można potraktować co najwyżej jako dążenie do wyeksponowania pewnych elementów autonomii regulaminowej, w żadnym wypadku zaś poszerzenie jej granic. Pytanie jednak, czy taka figura normatywna ma jakikolwiek sens.

Pojęcie *tryb powoływania* oznacza kreowanie organów wewnętrznych w drodze uchwały. Chodzi tu o uchwałę dotyczącą *stricte* powołania danego organu, która musi zawierać nazwę danego organu, określenie zakresu jego kompetencji oraz datę swego wejścia w życie²¹⁹. Z kolei pojęcie *tryb działania* mieści w sobie z jednej strony całokształt kompetencji należących do danego organu oraz podstawowych zasad procedury niezbędnej do ich realizacji, z drugiej zaś „szczegółowe, wewnętrzne zasady obradowania danego organu kolegialnego, do których należą m.in. zasady dotyczące zwoływania posiedzeń, prowadzenia obrad i porządku głosowania oraz szczegółowe prawa i obowiązki członków organu kolegialnego związane z udziałem w obradach”²²⁰.

Należy pamiętać, że zakres materii przeznaczonych do unormowania na podstawie art. 112 zawężają konstytucyjne rozwiązania określające niektóre organizacyjne oraz proceduralne aspekty wewnętrznego funkcjonowania obu izb, ujęte w tekście ustawy zasadniczej. W każdym zatem przypadku przystępująca do ustanawiania przepisów regulaminowych izba musi mieć na uwadze, że jej swoboda prawodawcza pozostaje w tym zakresie ograniczona treścią takich unormowań konstytucyjnych²²¹.

2.3. Zakres materii quasi-zewnętrznych przekazanych do unormowania w regulaminach Sejmu i Senatu na gruncie art. 112 Konstytucji

Fragmentem przepisu art. 112 o szczególnym znaczeniu jest jego ostatnia część, tj. ta, w której ustrojodawca stwierdza, że do regulaminu należy unormowanie sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych (i tylko państwowych)²²² wobec Sejmu i Senatu. Wprowadzenie takiej regulacji ma dwa zasadnicze cele do spełnienia. Z jednej strony chodzi tu o utworzenie konstytucyjnej blokady, która ma

²¹⁹ D. Lis-Staranowicz, *Odpowiedzi na pytania...*, s. 284.

²²⁰ Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r. (sygn. K 8/99).

²²¹ Wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r. (sygn. K 47/15).

²²² Sokolewicz W., *Komentarz do art. 112, uwaga nr 6*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 14.

dać odpór znanej z poprzednich epok, zwłaszcza z PRL, skłonności parlamentu do obciążania innych organów władzy państwowej obowiązkami o wyłącznie regulaminowym zakotwiczeniu²²³. Z drugiej zaś zamysłem jest, aby treścią regulacji regulaminowej objąć materie mieszczące się co do zasady w sferze ustawowej, ale wiążące się ściśle z funkcjonowaniem izb parlamentu. W ten sposób ustawodawca konstytucyjny czyni w pełni zadość zasadzie autonomii parlamentarnej.

Przed przystąpieniem do omówienia wskazanej regulacji warto przypomnieć, że pierwotnie, tj. jeszcze w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej działającej w latach 90. i mającej za zadanie przygotowanie projektu obecnej Konstytucji, chciano mu nadać zgoła odmienną treść. Obok ust. 1, który miał brzmieć: „Organizację wewnętrzną i porządek prac izby, jak też tryb powoływania i działalności jego organów, określa regulamin uchwalony przez Sejm i Senat” planowane było wprowadzenie dwóch dodatkowych fragmentów (ustępów); pierwszy z nich głosił: „Przepisy regulaminu Sejmu lub Senatu, odnoszące się do innych organów państwowych, w sprawach związanych z działalnością Sejmu lub Senatu są dla tych organów obowiązujące”, drugi z kolei statuował: „Przepisy regulaminu Sejmu lub Senatu nie mogą naruszać uprawnień innych organów państwowych określonych w Konstytucji i ustawach. O niezgodności regulaminu z Konstytucją orzeka Trybunał Konstytucyjny”. Oba uregulowania spotkały się z głosami krytyki, w efekcie czego zostały usunięte z projektu Konstytucji. Pierwszemu z cytowanych fragmentów zarzucono, że leżące u jego podstaw założenie wzmocnienia znaczenia prawnego uchwał parlamentu²²⁴ mogłoby być odczytane jako przyzwolenie dla normowania przez nie „stosunków zewnętrznych” i w konsekwencji prowadzić do naruszenia zasady trójpodziału władzy w kontekście relacji organów legislatywy i egzekutywy²²⁵. Refleksja ta stała się – warto zauważyć – bezpośrednim impulsem do przeredagowania art. 112 i przekształcenia jej w formułę obecną²²⁶. Z kolei w przypadku drugiego fragmentu postawiono m.in. zarzut,

²²³ Por. L. Garlicki, *Regulamin w systemie...*, s. 26.

²²⁴ W. Majewski – wypowiedź ekspercka – posiedzenie podkomisji organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego, 6 grudnia 1994 r., Zgromadzenie Narodowe Komisja Konstytucyjna, Biuletyn 9–11, 1994–1995, Warszawa 1994, s. 193.

²²⁵ J. Ciemniowski – wypowiedź ekspercka – posiedzenie podkomisji organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego, 6 grudnia 1994 r., Zgromadzenie Narodowe Komisja Konstytucyjna, Biuletyn 9–11, 1994–1995, Warszawa 1994, s. 194.

²²⁶ P. Sarnecki oraz J. Jaskiernia – wypowiedź ekspercka – posiedzenie podkomisji organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego, 6 grudnia 1994 r., Zgromadzenie Narodowe Komisja Konstytucyjna, Biuletyn 9–11, 1994–1995, Warszawa 1994, s. 194.

że tak skonstruowane unormowanie może wywoływać spory o zakres dopuszczalnej regulacji regulaminowej²²⁷.

Należy mieć świadomość, że omawiana część art. 112 Konstytucji jest pod wieloma względami regulacją dalece wyjątkową. Wyjątkowość ta polega na tym, że poprzez normy regulaminu określające sposób realizacji danego konstytucyjnego lub ustawowego obowiązku organu państwowego prawodawca może ingerować w dyspozycję określonej normy pozaregulaminowej (poprzez uzupełnienie bądź konkretyzację)²²⁸ i w efekcie determinować merytorycznie konstrukcję prawną danego obowiązku. Dochodzi tutaj zatem do formalnego „rozszczenia” normy odnoszącej się do określonej obowiązku organu państwowego pomiędzy regulacje zawarte w akcie prawa powszechnie obowiązującego oraz akcie prawa wewnętrznego. Można mówić w tym wypadku o swoistej konstytucyjnie dopuszczalnej ingerencji przepisów regulaminu w sferę zastrzeżoną dla konstytucji i ustaw, a jednocześnie lokującą się „na styku” działania organów państwowych i parlamentu.

Zwraca uwagę fakt, że omawiana regulacja wspomina wyłącznie o konstytucyjnych i ustawowych obowiązkach organów państwa. Rodzi to pytanie o konstytucyjną podstawę ustanawiania przez izby parlamentu unormowań dotyczących uprawnień takich organów. Wiadomo, że oba regulaminy zawierają cały szereg podobnych rozwiązań, nie jest jednak jasne, gdzie w ustawie zasadniczej lokuje się źródło służącej ich tworzeniu kompetencji prawotwórczej.

Dążąc do rozwiania pojawiających się tu wątpliwości, teoretycznie można założyć, że źródłem takim jest wbrew pozorom art. 112 *in fine*, w którym znajdujemy wprawdzie pojęcie *konstytucyjnego lub ustawowego obowiązku*, ale rozumianego szeroko, tj. obejmującego również kategorię uprawnień organów państwowych. Do takiego kierunku rozumowania skłaniać może wykładnia celowościowa analizowanego uregulowania, jak też i fakt, że nie byłby to pierwszy przypadek ekstensywnego interpretowania terminu *obowiązek* na

²²⁷ J. Ciemniowski – wypowiedź ekspercka – posiedzenie podkomisji organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego, 6 grudzień 1994 r., Zgromadzenie Narodowe Komisja Konstytucyjna, Biuletyn 9–11, 1994–1995, Warszawa 1994, s. 194.

²²⁸ Co do zasady normy regulaminu nie powinny ingerować w hipotezę normy pozaregulaminowej. W polskim prawodawstwie znane są jednak uregulowania, które nie respektują tego założenia. Przykładem jest tu konkretnie art. 196 ust. 5 regulaminu izby głoszący, że podczas rozpatrywania „pytań w sprawach bieżących” odpowiedzi udzielają nie tylko, jak tego wymaga konkretyzowany art. 115 ust. 2 ustawy zasadniczej, ministrowie, ale także w wyjątkowych sytuacjach upoważnione przez nich osoby. Tak ukształtowane rozwiązanie rozszerza krąg osób uprawnionych do udzielenia odpowiedzi, co zresztą może rodzić podejrzenie o jego niekonstytucyjność.

gruncie obecnej ustawy zasadniczej. Warto w tym miejscu przypomnieć, że terminowi temu szersze znaczenie nadaje się w kontekście dwóch zawartych w niej przepisów – art. 131²²⁹ oraz art. 162 ust. 3²³⁰. Pierwszy przepis – przypomnę – mówi o obowiązkach Marszałka Sejmu wykonującego funkcję zastępstwa Prezydenta RP, drugi zaś o obowiązkach Rady Ministrów, jakie ta ma sprawować aż do czasu powołania nowego rządu. W obu przypadkach ustrojodawca posługuje się wyraźnie terminem *obowiązek*, to jednak nie zniechęca doktryny do przyjęcia tezy, iż w istocie chodzi tu również o uprawnienia²³¹. Niestety przedstawiona koncepcja interpretacyjna obok niewątpliwych plusów ma też swoje słabe strony. Okazuje się bowiem, że oprócz widocznego tutaj odsunięcia dyrektyw wykładni językowej problemem jest to, że nie

²²⁹ Artykuł 131 stanowi: „Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie może przejściowo sprawować urzędu, zawiadamia o tym Marszałka Sejmu, który tymczasowo przejmuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej. Gdy Prezydent Rzeczypospolitej nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu, wówczas o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu. W razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Trybunał Konstytucyjny powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej” (ust. 1); „Marszałek Sejmu tymczasowo, do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej, wykonuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej w razie” (ust. 2); „Jeżeli Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej, obowiązki te przejmuje Marszałek Senatu” (ust. 3); „Osoba wykonująca obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu” (ust. 4).

²³⁰ Artykuł 161 ust. 3 stanowi: „Prezydent Rzeczypospolitej, przyjmując dymisję Rady Ministrów, powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów”.

²³¹ G. Pastuszko, *Marszałek Sejmu jako osoba wykonująca tymczasowo obowiązki prezydenta RP – dylematy konstytucyjne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 93–94. Zob. też interpretację sugerującą, że obowiązki Marszałka są obowiązkami wynikającymi z konstytucji. Formuluje ją D. Dudek, który stoi na stanowisku, że Marszałek Sejmu (Senatu) nie powinien wykonywać żadnych kompetencji głowy państwa mających postać uprawnień. Jego zdaniem „marszałek jest umocowany do podejmowania tylko takich działań, które noszą znamiona rzeczywistej i poważnej konieczności państwowej, niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania władz państwowych i państwa”. D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 42. Jak się wydaje, pogląd ten można dość łatwo zakwestionować. O tym bowiem, że ustrojodawca ma na myśli kompetencje, a nie same obowiązki Prezydenta, świadczy m.in. fakt, że z mocy art. 131 ust. 4 ustawy zasadniczej Marszałek zastępujący Prezydenta nie może skrócić kadencji izb parlamentu, a więc nie może skorzystać m.in. z uprawnienia do skrócenia w sytuacji nieprzedstawienia mu do podpisu skutecznie uchwalonej ustawy budżetowej (art. 225 Konstytucji). Skoro ze sfery działania Prezydenta usunięte jest tylko jedno z uprawnień, to logicznie można przyjąć, że pozostałe znajdują się nadal w jego dyspozycji.; Zob. M. Grzybowski, *Status prawny rządu po rozwiązaniu Sejmu i Senatu*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1, s. 35–41.

wszystkie uregulowania kreujące uprawnienia organów państwowych, jakie przewidują regulaminy izb parlamentu, stanowią jedynie wyraz określenia sposobu wykonania uprawnień ujętych w Konstytucji lub ustawach (a więc nie wszystkie mieszczą się w dyspozycji art. 112 *in fine* Konstytucji). Część z nich idzie znacznie dalej i tworzy uprawnienia samoistne, niemające żadnych związków z uprawnieniami usytuowanymi we wskazanych aktach „zewnętrznych”²³². Jeśli zatem przyjąć powyższą interpretację za właściwy kierunek rozumowania, to tylko z założeniem, że te ostatnie postanowienia regulaminowe powstają *praeter legem fundamentalem*.

Alternatywną wersją wykładni jest ta opierająca się na założeniu, że pojęcia *obowiązek* użytego w art. 112 Konstytucji nie można pojmować szeroko, a przeciwnie – koniecznością jest nadanie mu możliwie jak najwęższego zakresu znaczeniowego. Wykładnię taką uzasadnia fakt, że wskazana regulacja stanowi wyjątek na tle zasady wyłączności ustawy i przez to nie można jej interpretować rozszerzająco²³³. Stąd płynie wniosek, że w uregulowaniu ujętym w art. 112 ustawy zasadniczej zaznacza się świadome działanie prawodawcy, który ustanawiając je, wychodzi z założenia, że tak skonstruowanej konstytucyjnej podstawy wymagają jedynie normy nakładające zobowiązania na adresatów zewnętrznych (w tym wypadku na organy państwowe) i że nie ma potrzeby jej rozciągania na normy pozbawione tej właściwości. Przyjmując taką optykę, można stwierdzić, że prawodawca ów zdaje się dawać wyraz przekonaniu, że normy kreujące wewnątrzparlamentarne uprawnienia tych adresatów wręcz muszą być zlokalizowane na poziomie regulaminu, gdyż bez ich istnienia niemożliwe byłoby ukształtowanie wewnątrzparlamentarnych procedur w sposób gwarantujący wypełnianie przez izbę jej konstytucyjnych funkcji. W przypadku takich norm wystarczające oparcie konstytucyjne stanowi więc fragment art. 112 mówiący o tym, że regulamin uchwalony przez Sejm (Senat – art. 123 Konstytucji) określa porządek prac izby.

Akceptacja dla takiej interpretacji pociąga za sobą pytanie o to, czy zarysowana wyżej koncepcja regulowania wewnątrzparlamentarnych uprawnień

²³² Przykładem takiego samoistnego uprawnienia jest art. 170 ust. 2 i 3 regulaminu Sejmu, który stanowi, że w posiedzeniach Sejmu uczestniczą członkowie Rady Ministrów, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Marszałek Senatu, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – Przewodniczący Trybunału Stanu, Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka itd.

²³³ O tym, że art. 112 Konstytucji jest wyjątkiem w stosunku do zasady wyłączności ustawy, wspominają: L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 55.

organów państwowych, tak mocno zakorzeniona w polskim systemie parlamentarnym, pozostaje w harmonii z konstytucyjnymi dyrektywami nakazującymi, by organy państwowe, takie jak Prezydent, rząd oraz ministrowie – jakby nie patrzeć – organy mające najintensywniejsze kontakty z izbami parlamentu, działały w ściśle określonych przez Konstytucję lub ustawy ramach prawnych; „Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach” (art. 126 ust. 3)²³⁴, „W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności (...)” (art. 146 ust. 4), „Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy” (art. 149 ust. 1). *Prima facie* może się bowiem wydawać, że wspomnianej harmonii tutaj brakuje i że wskazane unormowania nie są koherentne w stosunku do art. 112 Konstytucji. A skoro tak, to nie da się wykluczyć, że znana pod rządami obecnej ustawy zasadniczej praktyka ustalania przez izby sposobu wykonywania uprawnień organów państwowych jest niekonstytucyjna, gdyż organy te – przynajmniej wyżej wskazane – nie mają prawnej legitymacji do działania poza zakresem normowania Konstytucji i ustaw.

Mając na uwadze przedstawione problemy interpretacyjne, warto by chyba zaproponować bardziej klarowne i niebudzące wątpliwości ukształtowanie podstawy konstytucyjnej służącej zarówno tworzeniu samoistnych, jak i określaniu sposobu wykonywania już ustanowionych w Konstytucji i ustawach uprawnień organów państwowych. Dzięki niej udałoby się uniknąć dyskusji na temat niekonsekwencji obecnego ustrojodawcy i tym samym potrzeby dokonywania takiej czy innej interpretacji art. 112 w tym kontekście. Można sądzić, że podobne unormowanie korespondowałoby w pełni z tezą, jaką niegdyś wygłosił Trybunał Konstytucyjny, podkreślając, że ustawodawca [w tym wypadku konstytucyjny – przyp. G.P.] winien uregulować w drodze postanowień aktu powszechnie obowiązującego [ewentualnie w drodze norm noszących cechy prawa powszechnie obowiązującego – przyp. G.P.] wszystkie kwestie, również te organizacyjne, które mogą rzutować na sytuację prawną podmiotów zewnętrznych względem danego organu²³⁵.

²³⁴ Na temat normatywnego znaczenia art. 126 ust. 3 zob. A. Jamróz, *Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 Konstytucji (propozycje wykładni)*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 97–100 z przywołaną tam literaturą. Na temat uprawnień Prezydenta zob. też: R. Mojak, A. Trubalski, *Pozycja ustrojowa oraz funkcje i zadania ustrojowe Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] S. Bożyk, A. Olechno (red.), *Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współczesne systemy rządów. Prace ofiarowane prof. zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji Jego Jubileuszu*, Białystok 2018, s. 210.

²³⁵ Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r. (sygn. K 21/98).

2.4. Problem rozgraniczenia materii ustawowych i regulaminowych na tle dyrektywy art. 112 nakazującej unormowanie sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwa wobec Sejmu i Senatu

Regulacja konstytucyjna art. 112 *in fine* nie rozstrzyga ani stopnia szczególności norm regulaminowych określających sposób realizacji konstytucyjnych lub ustawowych obowiązków organów państwa²³⁶, ani też nie tworzy żadnych kryteriów ich ustanawiania. W tym zakresie istnieje względna swoboda działań prawodawczych, której granice wyznacza jedynie dyspozycja, uszczegóławianej co do sposobu realizowania kompetencji normy. W takich warunkach może dochodzić – i w praktyce dochodzi – albo do niedoregulowania określonej kwestii, albo też do przekroczenia konstytucyjnych ram przez unormowania zarówno regulaminowe, jak i ustawowe. Obie sytuacje, jeśli mają miejsce, wpływają dezintegrująco na funkcjonujący system norm prawa parlamentarnego i mogą stać się źródłem konfliktów i napięć w relacjach Sejmu i Senatu z innymi organami państwa.

W literaturze przedmiotu niemal od samego początku obowiązywania Konstytucji z 1997 r. sygnalizowano, że w pewnych okolicznościach działania legislacyjne zmierzające do stworzenia podobnych przepisów regulaminowych mogą napotykać poważne trudności interpretacyjne. Obawy te wynikały z przekonania, że niekiedy granica między określaniem sposobu realizowania obowiązków przez organy państwowe a ich nakładaniem może być niewyraźna – wręcz płynna²³⁷. Bardzo szybko znalazły one potwierdzenie w praktyce, już bowiem 9 lutego 1999 r. doszło po raz pierwszy do zakwestionowania konstytucyjności przepisu regulaminu Sejmu, który normował kwestię sposobu realizacji jednego z obowiązków Senatu. Zarzut niekonstytucyjności dotyczył konkretnie ujętego w art. 32 ust. 2–3 regulaminowego²³⁸ obowiązku przedkładania przez podmioty inicjatywy ustawodawczej pisemnego uzasadnienia zawierającego stwierdzenie zgodności tego projektu z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenia o stopniu i powodach niezgodności z tym prawem. Podniósł ów zarzut Marszałek Senatu, który oceniając treść rzeczzonego przepisu, zajął stanowisko, że wobec milczenia Konstytucji i ustaw nie jest prawnie dopuszczal-

²³⁶ R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 353.

²³⁷ P. Samecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 38–39.

²³⁸ Przepis ten został wprowadzony do regulaminu Sejmu na mocy nowelizacji (art. 31 ust. 2 pkt 5 oraz ust. 2a) – uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 1997 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 34, poz. 323).

ne, by wskazany obowiązek mógł nałożyć regulamin Sejmu. Jego zdaniem obowiązek ten nie mieścił się w ramach „sposobu realizowania ustawowych i konstytucyjnych obowiązków organów państwowych” i jako obowiązek samoistny wymagał oparcia go w Konstytucji bądź ustawie. Argumentem było tu m.in. twierdzenie, że jedyny obowiązek, jaki w zakresie wykonania prawa inicjatywy ustawodawczej ciąży na podmiotach tego prawa, nakłada art. 118 ust. Konstytucji głoszący, że „wnioskodawcy przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania”; na tym zakres konstytucyjnych obowiązków, o których mowa, się wyczerpuje, nie jest więc możliwe ich nakładanie na poziomie rozwiązań regulaminowych. Oceniając powyższą argumentację, A. Szmyt skrytykował wyłaniający się z niej punkt widzenia. W szczególności uznał on, iż inicjatywa ustawodawcza wykonywana w trybie art. 118 Konstytucji jest nie tyle – jak sugerował to marszałek Senatu i jak też można było wywnioskować w pierwszym odruchu interpretacyjnym – uprawnieniem, co obowiązkiem wyposażonych w nią podmiotów. Z tej części wywodów autora wynikało, że w swej istocie prawo inicjatywy ustawodawczej wymaga aktywnej i zaangażowanej postawy i musi być postrzegane „w kategoriach obowiązku widzianego na tle powstających potrzeb społecznych w zakresie ustawowej regulacji, zwłaszcza zaś wtedy, gdy przepisy konstytucji same dla swej realizacji przewidują wymóg wydania stosownych ustaw (tzw. zapowiedzi ustawowe)”²³⁹. Powyższa konstatacja miała kluczowe znaczenie dla dalszych objaśnień, dopiero bowiem na jej tle można było zrozumieć konstytucyjne umocowanie regulaminowej regulacji kreującej wymóg dołączania do projektu ustawy stosownego uzasadnienia (obejmującego także stosunek projektowanych norm do regulacji unijnych). Patrząc z tej perspektywy, wymóg ów (podobnie zresztą jak każdy inny wymóg tego rodzaju, w tym wymóg określony w art. 118 ust. 3 ustawy zasadniczej) należało postrzegać jako część składową obowiązku wykonywania inicjatywy ustawodawczej, której sens wyraża się w racjonalizacji toku prac legislacyjnych, nie zaś w tworzeniu nie-usankcjonowanych konstytucyjnie tudzież ustawowo ograniczeń²⁴⁰. To jednak, czy objaśnienia te trafiają w sedno problemu, jest mocno dyskusyjne. Naturalnie nie sposób zaprzeczyć, że rozwiązania prawne, o których tu mowa, mają swe głębokie merytoryczne uzasadnienie i bez wątpienia są potrzebne dla skutecznego realizowania funkcji ustawodawczej przez parlament. Oceniając fakt ich umieszczenia w regulaminie parlamentarnym, nie można jednak abstrahować od charakteru art. 112 Konstytucji, który – o czym już wspomniano –

²³⁹ A. Szmyt, *W sprawie regulaminowego określania sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3, s. 92–93.

²⁴⁰ *Ibidem*, s. 94.

stanowi wyjątek na tle zasady wyłączności ustawy, stąd też w żadnej mierze nie można go interpretować rozszerzająco²⁴¹. Przyjmując ten punkt widzenia, należy wywieść wniosek, że będzie tu chodziło wyłącznie o wąsko pojmowany obowiązek organu państwowego oznaczający wymuszone przez normy prawa zachowanie się tegoż organu w danych okolicznościach²⁴², taki jak chociażby ujęty w art. 212 Konstytucji obowiązek Rzecznika Praw Obywatelskich związany z corocznym informowaniem Sejmu i Senatu o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela. Zarazem uznać trzeba, że przyjęta koncepcja interpretacyjna poza zakresem art. 112 pozostawia wszelkie obowiązki w znaczeniu szerokim, rozumiane jako prawnie nakazana aktywność określonego organu w życiu państwowym, i to nawet wówczas, gdy w tekście danego aktu prawnego sformułowane są one wprost. Mając to na względzie, wątpliwe wydaje się, aby kompetencja wykonywania inicjatywy ustawodawczej, będąca w istocie uprawnieniem każdego z legitymowanych podmiotów, a jako obowiązek rozumiana jedynie w kontekście realizowania przez te podmioty potrzeb społecznych, była tożsama z pojęciem *obowiązku*, jakim prawodawca posługuje się w rzeczonym przepisie. Zakaz rozszerzającego interpretowania tej regulacji raczej się takiemu ujęciu sprzeciwia i skłania do wniosku, iż aktem właściwym dla wspomnianych rozwiązań jest Konstytucja bądź ustawy.

2.5. Znaczenie art. 112 *in fine* w kontekście odpowiedzialności konstytucyjnej ponoszonej przez określone podmioty z tytułu niewykonania konstytucyjnego lub ustawowego obowiązku względem danej izby parlamentu

Pewnym problemem – póki co teoretycznym – może być ocena sytuacji, kiedy jeden z podmiotów podlegających reżimowi odpowiedzialności konstytucyjnej popełni delikt polegający na naruszeniu przepisów regulaminowych regulujących sposób wykonania obowiązków, o których mówi w art. 112 Konstytucji. W obecnym stanie prawnym nie jest bowiem jasne, czy osoba taka powinna być pociągnięta do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, czy odwrotnie – w jej wypadku odpowiedzialności egzekwować się nie da. Wątpliwości wynikają konkretnie stąd, że ustawa zasadnicza odpowiedzialność konstytucyjną łączy w płaszczyźnie językowej wyłącznie z naruszeniem Konstytucji lub ustaw i tylko w tej mierze przewiduje wariant uruchomienia aparatu

²⁴¹ O tym, że art. 112 Konstytucji jest wyjątkiem w stosunku do zasady wyłączności ustawy, wspominają: L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, s. 55 [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 55.

²⁴² A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Warszawa 2005, s. 219.

tu sankcyjnego (art. 198). Wiadomo jednak, że popełnienie deliktu regulaminowego w zakresie, w jakim dotyczy on przepisów tworzonych na podstawie art. 112 *in fine*, ma w sobie szczególnie duży ciężar gatunkowy, gdyż przesądza o niezgodnym z prawem wykonaniu, a w niektórych sytuacjach nawet niewykonaniu konstytucyjnego lub ustawowego obowiązku ciężącego na danym organie państwa. Nad tym faktem nie można przejść obojętnie, zwłaszcza że – jak już zostało dowiedzione w doktrynie (kwestia ta będzie przedmiotem dalszych rozważań) – unormowania regulaminowe mające za przedmiot ustalenie sposobu wykonywania obowiązków organów państwa nie są klasycznym prawem wewnętrznym, lecz noszą cechy przepisów powszechnie obowiązujących. Nawet jeśli nie uznamy ich za prawo powszechnie obowiązujące *sensu stricto* równe pod względem mocy prawnej ustawie, to i tak zmuszeni jesteśmy dostrzec ich szczególną doniosłość prawną oraz to, że ustrojodawca nadał im rangę regulaminową wyłącznie ze względu na obowiązywanie zasady autonomii parlamentarnej, nie zaś merytoryczny charakter materii, jaką normują. Mając na uwadze ten argument, chyba trudno wypowiedzieć się jednoznacznie przeciwko możliwości rozciągnięcia reżimu odpowiedzialności konstytucyjnej również na takie czyny. Poparcie tej tezy wydaje się być tym bardziej uzasadnione, że w doktrynie wyrażano już poglądy wskazujące, iż konwencja terminologiczna, jaką przyjęto na gruncie art. 198 Konstytucji, nie musi być interpretowana dosłownie²⁴³ i że także naruszenie przepisów zawartych w innych aktach stanowi czyn objęty zakresem kognicji Trybunału Stanu. Przypomnijmy choćby stanowisko W. Sokolewicza, którego zdaniem odpowiedzialność konstytucyjna rozciągała się też na sytuacje naruszenia umów międzynarodowych ratyfikowanych w warunkach zgody ustawowej²⁴⁴, ewentualnie K. Działocha i T. Zalasieńskiego, którzy z kolei twierdzili, że zasięg tej odpowiedzialności obejmował naruszenie przepisów rozporządzenia²⁴⁵. Oba te stanowiska pokazują, iż ciasne, oparte na językowej wykładni interpretowanie art. 198 nie jest jedyną możliwą opcją, tak więc reprezentowany przeze mnie pogląd o sankcjonowaniu w trybie odpowiedzialności konstytucyjnej deliktów regulaminowych nie może być krytykowany wyłącznie w tej płaszczyźnie²⁴⁶.

²⁴³ Zob. K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów...*, s. 226–228.

²⁴⁴ W. Sokolewicz, *Rada Ministrów i administracja. Rozdział VI. Art. 156*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 22–23. Zob. też: D. Zrębiec, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej w nowej Konstytucji RP (wybrane zagadnienia)*, „Annales UMCS” 1999, Sectio G. vol. XLVI, s. 228.

²⁴⁵ K. Działocha, T. Zalasieński, *Sądy i trybunały. Rozdział VIII. Art. 198*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 3.

²⁴⁶ Por. Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna w świetle zasady określoności przepisów represyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2, s. 15.

2.6. Zakres materii wewnętrznych przekazanych do uregulowania w drodze art. 114 regulaminu Zgromadzenia Narodowego

W porównaniu do art. 112 Konstytucji przepis normujący kwestię autonomii regulaminowej Zgromadzenia Narodowego sformułowany został o wiele bardziej powściągliwie. Ustrojodawca nie wylicza w nim obszarów tematycznych, jakie winny zostać poddane regulacji regulaminu, ale ogranicza się jedynie do ogólnikowo ujętego stwierdzenia, że Zgromadzenie uchwała swój regulamin. Taki sposób redakcji wskazanego unormowania wymusza pytanie o zakres materii kwalifikującej się do umieszczenia w regulaminie. Jego odmienność w stosunku do analogicznych przepisów dotyczących Sejmu i Senatu może bowiem rodzić wrażenie, że zakres ów nie jest taki sam jak w ich przypadku i że daje on podstawę do wykraczania norm regulaminowych poza sferę spraw wewnętrznych i w ten sposób wypełniania istniejących w Konstytucji niedomówień albo odwrotnie – do regulowania w drodze tych norm wyłącznie spraw wewnętrznych.

W takiej też optyce problem ten przedstawiany jest przez doktrynę prawa konstytucyjnego, w której można spotkać dwa idące po tej linii poglądy. Pierwszy z nich, sformułowany nie bez pewnego wahania, zakłada, że uregulowanie art. 114 ustawy zasadniczej choć nie przesądza kwestii zakresu dopuszczalnej regulacji regulaminowej wprost, to jednak stwarza potencjalne warunki dla pewnej „ekspansywności” regulaminu na zewnątrz. Jego autor tłumaczy, że ta swoista „ekspansywność” mogłaby być lekarstwem na nie dość rozwinięte, ograniczone zaledwie do kilku wybranych elementów rozwiązania konstytucyjne normujące problematykę funkcjonowania Zgromadzenia Narodowego²⁴⁷. Drugi z poglądów przewiduje natomiast, że wszelkie przekroczenia regulaminowe są prawnie niedopuszczalne i jako takie muszą być uznane za niezgodne z Konstytucją. W efekcie według przyjętego tu założenia Zgromadzenie Narodowe, w odróżnieniu od Sejmu i Senatu, nawet w najmniejszej mierze nie może tworzyć rozwiązań, które dotyczą materii zewnętrznych²⁴⁸.

Oceniając wskazane koncepcje interpretacyjne, stwierdzić trzeba, że najmniej uzasadniona jest pierwsza z nich, i to pomimo faktu, że stanowi ona wyjątkowo kuszącą, bo usuwającą problem wybrakowanej regulacji konstytucyjnej w zakresie funkcjonowania Zgromadzenia Narodowego (zwłaszcza

²⁴⁷ Zasadniczo autor skłania się ku tezie, że regulamin Zgromadzenia nie powinien wychodzić poza zakres spraw wewnętrznych, ale nie neguje definitywnie koncepcji idącej w przeciwnym kierunku: L. Garlicki, *Rozdział IV, „Sejm i Senat”, art. 114, uwaga 7*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 6 z powołaną tam literaturą.

²⁴⁸ M. Radajewski, *Regulamin Zgromadzenia Narodowego. Refleksje na tle art. 114 ust. 2 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 1, s. 54.

w sferze parlamentarnych procedur) teoretyczną perspektywę podejścia do problemu. Niestety, niewątpliwe zalety, jakie towarzyszą temu sposobowi rozumienia art. 114, nie uwalniają nas od poważnych zastrzeżeń²⁴⁹. To najbardziej podstawowe dotyczy tego, że Zgromadzenie będące organem przynależnym do władzy ustawodawczej²⁵⁰ zyskuje możliwość podporządkowywania sobie w określonym stopniu uwikłanego z nim w relacje konstytucyjne Prezydenta (ściślej biorąc – interpretacja taka może powodować zamierzone albo i niezamierzone ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych kompetencji przez Prezydenta RP, np. gdyby regulamin określał – czego na szczęście obecnie nie czyni – terminy ogłoszenia orędzia do Zgromadzenia). Tymczasem w warunkach obowiązywania zasady trójpodziału traktowanego w Polsce z dużym rygoryzmem stosunek między członami dwóch odrębnych władz wymaga, jak można sądzić, jasnych i klarownych przepisów konstytucyjnych. Bez ich istnienia należy mówić o działaniu prawnie niedopuszczalnym, godzącym bezpośrednio w trójpodział i leżące u jego podstaw wartości. Nie bez przyczyny w przywoływanym już wielokrotnie art. 112 Konstytucji ustrojodawca ustanawia wprost regułę, w myśl której regulamin może określać sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu bądź Senatu. Ten właśnie przepis stanowi najlepszy dowód potrzeby kreowania podstawy prawnej dla regulaminowej „ekspansji”²⁵¹.

Inne zastrzeżenie dotyczy z kolei zaznaczającego się we wskazanej interpretacji dążenia do nadania terminowi *regulamin* zróżnicowanego znaczenia. Jest faktem, że gdyby przyjąć ten kierunek myślenia za właściwy, wówczas koniecznością byłoby uznanie, iż art. 112 i 114 Konstytucji mimo posłużenia się tym samym pojęciem przypisałyby mu w jednym i drugim przypadku odmienną treść. Temu zaś – jak można sądzić – sprzeciwia się potrzeba elementarnej dbałości o spójność systemową i integralność językową tekstu każdego aktu normatywnego, w tym w szczególności Konstytucji. Koncepcja tworzenia aktu normatywnego, która zakładałaby tego rodzaju terminologiczne rozchwianie, pozostawałaby w sprzeczności z zasadami prawidłowej legislacji. Wydaje się więc, że racjonalny ustrojodawca nie stracił tego z pola widzenia.

²⁴⁹ *Ibidem*. Pogląd ten zdaje się dzielić też: A. Kustra, *Komentarz do art. 114*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II: *Art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 429.

²⁵⁰ Na temat zaliczenia Zgromadzenia Narodowego do organów legislatywy zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 114, uwaga nr 3*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 4.

²⁵¹ Podobnie: A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013, s. 273; M. Radajewski, *Regulamin Zgromadzenia Narodowego...*, s. 58.

Ostatnie już zastrzeżenie wiąże się z niedostrzeżeniem w omawianej interpretacji rzeczywistych, mających swoje historyczne korzenie przyczyn tak dalece oszczędnego sformułowania art. 114 i jednocześnie tak mocnego rozbudowania regulacji art. 112 ustawy zasadniczej. Po części była już o tym mowa we wcześniejszych rozważaniach, tutaj więc tylko przypomnę, że unormowanie dotyczące Zgromadzenia Narodowego w przeciwieństwie do tego, jakie odnosi się do Sejmu i Senatu, nie było tworzone w obawie przed znanymi z przeszłości, tej dalszej i bliższej, praktykami regulowania w ramach regulaminów sytuacji prawnej podmiotów zewnętrznych. Ustrojodawca nie założył, w czym zresztą pokazał brak dostatecznej wyobraźni, że koniecznością jest ograniczanie Zgromadzenia Narodowego przepisami określającymi granice autonomii regulaminowej, sądząc, że regulamin tej instytucji tak czy owak z uwagi na realne potrzeby zamknie się w sferze problematyki wewnętrznej. W rezultacie wybrał on rozwiązanie inne niż to, jakie wynika z art. 112, i wykluczył kompetencję normotwórczą analogiczną w stosunku do kompetencji sejmowej i senackiej. Oszczędność ta odpowiadała zresztą widocznej w wielu miejscach tekstu ustawy zasadniczej ogólnej koncepcji konstytucyjnego unormowania instytucji Zgromadzenia Narodowego, która odznacza się silnym deficytem regulacyjnym i powoduje, że Zgromadzenie w płaszczyźnie normatywnej pozostaje mocno niedoregulowane.

Nawiązując do powyższych rozważań, należy jeszcze zadać sobie trud ustalenia tego, jak daleko sięga swoboda tworzącego wewnętrzne normy regulaminowe prawodawcy, w tym w szczególności czy podlega ona identycznym regułom, które Konstytucja nakłada na Sejm i Senat. Wątpliwość ta rodzi się w kontekście dość skromnej konstytucyjnej ingerencji w organizacyjną i proceduralną sferę działania Zgromadzenia (o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części książki). Jeśli ingerencję tę porównać do uregulowań wkraczających w materię wewnętrzną Sejmu i Senatu, to natychmiast można dostrzec, że w tym zakresie ustrojodawca wykazuje o wiele większą powściągliwość. W literaturze przedmiotu wywodzi się z tego wniosek, że skoro Zgromadzenie Narodowe nie jest określonymi postanowieniami ustawy zasadniczej skrepowane wprost, to zyskuje większe pole manewru, np. w obszarze obowiązkowego w przypadku Sejmu i Senatu tworzenia stałych i nadzwyczajnych komisji parlamentarnych (art. 110 ust. 3 Konstytucji), które – zdaniem autora prezentowanego poglądu – w strukturze Zgromadzenia wcale nie musiałyby powstać i mogłyby zostać zastąpione organami pomocniczymi o formule jednoosobowej²⁵². Pogląd ten jest wyrazem szerszego spojrzenia na problem sugerującego, że przepisy Konstytucji ingerujące w obszar spraw wewnętrz-

²⁵² *Ibidem*, s. 52.

nych Sejmu i Senatu w ogóle nie dotyczą Zgromadzenia Narodowego, nawet jeśli mogłyby w odniesieniu do tej instytucji znaleźć zastosowanie (jak wiadomo, szczególna rola ustrojowego Zgromadzenia sprawia, że nie wszystkie takie przepisy będą go dotyczyć; przykładowo nie jest możliwe utworzenie w jego ramach komisji śledczej w trybie art. 111 Konstytucji itp.). Wynika on z logicznego założenia, że Zgromadzenie Narodowe, będąc odrębnym organem państwa w stosunku do Sejmu i Senatu, pozostaje poza zakresem oddziaływania uregulowań konstytucyjnych, które nie obejmują go *expressis verbis*. Patrząc racjonalnie, nie można takiemu zapatrywaniu na omawianą kwestię odmówić pewnej słuszności. Jest wszak faktem, że Zgromadzenie Narodowe może być postrzegane jako podmiot niezależny w ustroju władz państwowych, cieszący się systemowym wyodrębnieniem także w tej płaszczyźnie. Pamiętać jednak trzeba, że równie dobrze da się dostrzec w tej instytucji wyłącznie prawną formę współdziałania Sejmu i Senatu. A w tym wypadku argument o braku oddziaływania regulacji odnoszących się do wewnętrznej sfery funkcjonowania obu izb traci na znaczeniu, o ile w ogóle nie upada. Trudno byłoby przecież obronić tezę, że Zgromadzenie działające w tej formule odbywałoby swe posiedzenia w oparciu o inne standardy niż Sejm i Senat, np. nie korzystałoby z możliwości utajnienia swych obrad w trybie art. 113 Konstytucji.

Założenie, że regulamin Zgromadzenia Narodowego nie może wykraczać poza ramy materii wewnętrznych, pociąga za sobą pytanie o to, w jakim akcie prawnym winny być uregulowane kwestie, które wiążą się z funkcjonowaniem tego organu, ale które są równolegle adresowane do podmiotów zewnętrznych. Rozwiązanie tego problemu ma niezmiernie istotne znaczenie praktyczne, zwłaszcza że jeszcze nie doczekaliśmy się całościowego unormowania problematyki regulaminowej i być może w przyszłości prawodawca zdecyduje się wreszcie na podjęcie tego wyzwania. Licząc, że tak się stanie, spróbujmy już dziś wskazać na możliwe w tym zakresie warianty rozwiązań.

Należy zauważyć, że sprawę, o której tutaj mowa, tylko częściowo rozwiązuje ewentualna regulacja ustawowa. Jak wiadomo, już dzisiaj taka regulacja istnieje i dotyczy kompetencji Zgromadzenia Narodowego służącej stawianiu Prezydenta w stan oskarżenia przez Trybunałem Stanu. Chodzi konkretnie o unormowania zawarte w ustawie z dnia 26 marca z 1982 r. o Trybunale Stanu. Jej przyjęcie dokonało się niejako przy okazji całościowego uregulowania problematyki statusu Trybunału Stanu oraz mechanizmu odpowiedzialności konstytucyjnej. Została więc ona wkomponowana w szerszy, odnoszący się do ważnej ustrojowo materii kompleks normatywny. Niestety, inne sprawy takiego charakteru nie mają, dlatego nadanie im rangi ustawowej wymagałoby stworzenia odrębnej, temu tylko poświęconej ustawy (ustawy o Zgromadzeniu

Narodowym, gwoli ścisłości). Stąd też racjonalniejszym rozwiązaniem wydaje się to, aby podobne zagadnienia, wyłączone z obszaru unormowań regulaminowych, znalazły miejsce w przepisach Konstytucji. W tym zakresie *de lege constitutione ferenda* możliwe jest unormowanie określonych kwestii wprost na gruncie ustawy zasadniczej, co oczywiście prowadziłoby do znacznego rozrostu jej objętości i chyba przez to byłoby trudne do zaakceptowania, albo wprowadzenie konstytucyjnych przepisów odsyłających do regulaminu. Zwłaszcza ten ostatni wariant wydaje się być przekonywujący, gdyż dzięki niemu udałoby się pogodzić potrzebę wyczerpującego unormowania problematyki funkcjonowania Zgromadzenia Narodowego oraz autonomię tego organu. Przy jego urzeczywistnieniu zniknęłyby wszystkie rysujące się w tej mierze tak doktrynalne, jak i praktyczne wątpliwości.

IV

Regulamin parlamentarny jako akt prawny

1. Ogólna charakterystyka regulaminów parlamentarnych w Polsce

W polskim piśmiennictwie prawniczym pojęcie *regulaminu parlamentarnego* definiowane jest jednolicie i nie ma w tym zakresie żadnych rozbieżności. Według definicji Z. Czeszejko-Sochackiego regulamin określany alternatywnie mianem *wewnętrznej ustawy* lub *prawa wewnętrznego* to „akt normatywny parlamentu (lub izby), wydawany na podstawie normy konstytucyjnej (lub zwyczajowej, wyprowadzanej z podstawowych zasad związanych nierozłącznie ze stanowiskiem prawnym parlamentu), zasadniczo regulujący jego organizację i funkcjonowanie, lecz dotyczący także w pewnym zakresie organów pozaparlamentarnych i obywateli, podjęty w formie uchwały parlamentu i mający moc obowiązującą nieograniczoną do jednej kadencji parlamentarnej”²⁵³. Z kolei B. Banaszak definiuje regulamin jako „akt parlamentu (Sejmu, Senatu) o charakterze normatywnym stanowiący wyraz jego autonomii, wydawany na podstawie normy konstytucyjnej i pełniący wykonawcze funkcje w stosunku do postanowień Konstytucji (a to oznacza, że jest aktem niższej rangi niż Konstytucja i musi być z nią zgodny), przez ich uściślanie, określanie sposobu ich realizacji, ewentualnie nawet wypełnianie istniejących w niej luk. Podejmowany z reguły w formie uchwały parlamentu (Sejmu, Senatu) na czas nieokreślony, nieograniczony do jednej kadencji”²⁵⁴. A. Preisner pisze o regulaminie, że jest to „akt prawny parlamentu o charakterze normatywnym, wydawany bezpośrednio na podstawie upoważnienia zawartego w normie konstytucyjnej lub, z uwagi na ustalone w prawie zwyczajowym miejsce parlamentu w systemie organów państwa, regulujący zasadniczo sprawy z zakresu autonomii parlamentarnej, tj. organizację i funkcjonowanie parlamentu (w tym przede wszystkim szczegóły procedury legislacyjnej) oraz prawa i obowiązki deputowanych, lecz w praktyce odnoszący się także do organów pozaparlamentar-

²⁵³ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...*, s. 28–29.

²⁵⁴ B. Banaszak, *Hasło: Regulamin parlamentu (Sejmu i Senatu)*, [w:] U. Kalina-Prasznik (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007, s. 705.

nych (np. sposobu kontroli organów egzekutywy), a nawet obywateli; podejmowany najczęściej w formie uchwały izby parlamentu; o mocy obowiązującej nieograniczonej do jednej kadencji; pełniący rolę aktu wykonawczego w stosunku do przepisów konstytucyjnych²⁵⁵. Krócej to pojęcie definiuje F. Siemieński, pisząc że regulamin (rozumiany w sensie formalnym) to „uchwała Sejmu, tak właśnie nazywana, regulująca prawa i obowiązki w Sejmie oraz organizację i sposób działania Sejmu, ogłaszana w Dzienniku Urzędowym «Monitor Polski». Może ona obowiązywać przez wiele kadencji, Sejm jednak może ją zmienić”²⁵⁶.

Pod wieloma względami regulaminy parlamentarne mają szczególny charakter jako akty prawne. Decyduje o tym kilka czynników. Niewątpliwie najbardziej istotna jest tutaj rola, jaką odgrywają one w systemie prawnym, związana z wypełnianiem i doprecyzowywaniem postanowień konstytucyjnych w zakresie działania organu będącego instytucjonalnym centrum państwa demokratycznego. Jeśli spojrzeć z tej perspektywy, to nie trudno dostrzec, że akty te, jako że dotyczą nader wrażliwego „nerwu” konstrukcji takiego państwa, rzutują w niemałym stopniu na jego funkcjonowanie. W elemencie tym wyraża się ich szczególna doniosłość prawna. Z tego też powodu należy pamiętać, że choć normy regulaminowe są od Konstytucji hierarchicznie zależne, to jednak w praktyce mają często o wiele większe znaczenie niż ona sama²⁵⁷. Słusznie zauważa W. Skrzydło, że regulamin to taka swoiście pojmowana wewnętrzna konstytucja każdej izb²⁵⁸.

Specyfika regulaminów parlamentarnych wyraża się także w tym, że w dużej mierze na treść ich postanowień wpływ wywiera praktyka ustrojowa. Jest to właściwie jedyny przypadek aktów normatywnych, których proces tworzenia w aż tak wysokim stopniu stanowi efekt wzajemnego oddziaływania jurydycznej i praktycznej sfery ustroju państwowego²⁵⁹. W tym kontekście na uwagę zasługuje zwłaszcza znaczenie parlamentarnego zwyczaju jako czynnika przyczyniającego się do powstawania rozwiązań regulaminowych. Wiadomo przecież, że zwyczaje, nawet takie, które w praktyce utrzymują się bardzo długo, niejednokrotnie spotykają się z decyzją izby o przeobrażeniu ich w postać

²⁵⁵ A. Preisner, *Hasło: Regulamin parlamentu*, [w:] A. Preisner (red.), *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 2001, s. 174–175.

²⁵⁶ F. Siemieński, *Hasło: Regulamin Sejmu*, [w:] B. Hołyst, E. Smoktunowicz (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Warszawa 2005, s. 848.

²⁵⁷ M. Prélôt, *Droit parlementaire...*, s. 24.

²⁵⁸ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 112 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Lex 2013.

²⁵⁹ E. Szymański, *Geneza i przesłanki polityczne regulaminu Sejmu*, [w:] *Symposium poświęcone problematyce regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej/Kancelaria Sejmu, Instytut Nauk o Państwie i Prawie UW*, Warszawa 1987, s. 1.

lity obowiązuje prawo. Tak dokonana petryfikacja, będąca wyrazem dążenia do normatywnego umocnienia określonej reguły w systemie parlamentarnym, nie wynika z jakichkolwiek zobiektywizowanych kryteriów, ale jest kwestią w pełni swobodnej oceny prawodawcy. Niewątpliwie jednak potrzeba jej dokonania aktualizuje się zwłaszcza wówczas, gdy określony zwyczaj nie jest przestrzegany konsekwentnie w każdej wymagającej tego sytuacji, co w ocenie prawodawcy wymaga zmiany.

Osobliwością regulaminów parlamentarnych jest również konieczność ustalenia reguł prawnych określających wzajemne stosunki między obecnymi na forum izb parlamentu partiami prorządowymi i opozycyjnymi. W tej płaszczyźnie odgrywają one niezmiernie istotną rolę, gdyż to właśnie dzięki nim możliwe staje się usuwanie albo przynajmniej łagodzenie napięć, jakie pojawiają się w toku politycznej rywalizacji ugrupowań parlamentarnych. Dostrzegając tę okoliczność, należy pamiętać o potrzebie zabezpieczenia przez prawodawcę regulaminowego praw parlamentarnej opozycji²⁶⁰, która z natury rzeczy w relacjach z rządzącą większością stoi na słabszej pozycji. Regulaminy pozbawione podobnych praw nie licowałyby z charakterystyką ustroju demokratycznego i zasługiwałyby na krytykę. Prawdziwa demokracja nie może przecież obyć się bez legalnie działającej opozycji, także tej zlokalizowanej w strukturach parlamentu. Jest to zresztą powód, dla którego w części współczesnych państw demokratycznych rysuje się wyraźny trend idący w kierunku wzmocnienia na poziomie regulaminu pozycji prawnej ugrupowań opozycyjnych poprzez przyznawanie im specjalnych gwarancji. Rozwiązania takie, dążąc do włączenia opozycji w parlamentarne procesy decyzyjne, mają w założeniu tyleż zapewnić pluralistyczny sposób funkcjonowania instytucji parlamentu, co jej wzmocnienie w konstytucyjnym systemie władzy państwowej (o czym będzie jeszcze mowa w dalszych rozważaniach).

Inną cechą, którą odznaczają się regulaminy parlamentarne, stanowi swoiste pomieszanie elastyczności i podatności na zmiany zawartych w nich rozwiązań z silnym niekiedy przywiązaniem do tradycji ustrojowej oraz konstrukcji normatywnych i terminologii funkcjonujących w przeszłości. Ten pierwszy element wynika rzecz jasna z dalece uproszczonego trybu dokonywania regulaminowych nowelizacji, który wobec nadania regulaminom formy uchwały i jednocześnie przyjęcia reguły decydowania zwykłą większością głosów wyczerpuje się na – przynajmniej z założenia – decyzji podejmowanej przez funkcjonujący w ramach danej izby obóz rządzącej większości. Drugi z kolei uwarunkowany jest historycznie utrwalonym przekonaniem o potrzebie

²⁶⁰ Zwraca się na to uwagę też w innych państwach: F. Schäfer, *Der Bundestag...*, s. 64.

korzystania z dotychczasowej spuścizny ustrojowej w dziedzinie funkcjonowania instytucji parlamentu. Trzeba pamiętać, że w XX-wiecznej Polsce zawsze sięgano do dorobku wcześniejszych czasów, i to nawet w okresach głębokich konstytucyjnych przemian związanych z tworzeniem nowej państwowości. Widać to było w dobie Polski powojennej²⁶¹, a jeszcze wyraźniej w czasie III RP. Swoją drogą, musimy wiedzieć, że nawiązania, nieraz bardzo daleko idące, do uregulowań z przeszłości nie są niczym szczególnym w kręgu państw europejskich i występują w wielu z nich²⁶². Nie można tu więc mówić o wyjątku polskiej specyfice.

Forma uchwały sprawia, że regulaminy parlamentarne nie mogą być tworzone z inicjatywy podmiotu zewnętrznego i nie podlegają procedurze referendum ogólnonarodowego. Okoliczność ta silnie podkreśla ich charakter jako aktów prawnych regulujących organizację oraz zasady działania organu autonomicznego. Warto zwrócić uwagę, że przyjęte rozwiązania uniemożliwiają ingerencję w treść regulaminów nie tylko zewnętrznym organom państwa, ale również suwerenowi. Obrazuje to wysoki stopień autonomiczności parlamentu, a przy tym wydaje się być równocześnie koncepcją w pełni racjonalną. Jest wszak faktem, że regulaminy parlamentarne mimo swej ustrojowej doniosłości regulują zagadnienia znajdujące się poza sferą zainteresowania opinii publicznej i dla tejsze opinii nieprzedstawiające większego znaczenia. Można podejrzewać, choć to tylko niczym nieoparta spekulacja, że próby zorganizowania inicjatywy ludowej bądź referendum ogólnonarodowego w odniesieniu do nich nie spotkałyby się z większą reakcją społeczną.

Na koniec warto wreszcie wspomnieć o niechlubnej cesze regulaminów parlamentarnych obowiązujących w Polsce, ściśle biorąc – regulaminów Sejmu i Senatu, którą jest brak spójnej koncepcji i legislacyjny nieporządek. Za taki stan rzeczy odpowiada fakt, iż oba akty tworzone były pod silną presją okoliczności związanych z przeobrażeniami ustrojowymi okresu transformacji, zaś później ulegały licznym, a przy tym często pozbawionym należytej precyzji prawodawczej nowelizacjom. Z tego właśnie powodu w literaturze przedmiotu od dawna formuluje się postulat zmiany tak ukształtowanych regulacji regulaminowych i zastąpienia istniejących regulaminów, zwłaszcza regulaminu Sejmu, aktem prawnym przygotowanym *de novo*. Zabieg taki stworzyłby sposobność do usunięcia wszystkich niekonsekwencji, błędów logicz-

²⁶¹ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Polski Ludowej i jego ewolucja*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Prawo konstytucyjne*, Lublin 2006, s. 49.

²⁶² Znamienny jest tu fakt, że np. obecny regulamin niemieckiego Bundestagu zawiera nieraz całe fragmenty zachowane jeszcze z Regulaminu Pruskiej Izby Deputowanych z 1849 r. H.J. Schreiner, *Procedury w niemieckiej tradycji parlamentarnej*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4, s. 46.

nych oraz rozwiązań wywołujących konstytucyjne zastrzeżenia. Niewątpliwie dzięki niemu tekst normatywny obu aktów stałby się o wiele bardziej czytelny i harmonijny²⁶³.

2. Charakter prawny regulaminów parlamentarnych w Polsce

2.1. Charakter normatywny regulaminów parlamentarnych w przeszłości

W Polsce ustabilizowaną pozycję ma pogląd głoszący, że regulaminy parlamentarne są aktami prawnymi zawierającymi normy prawne. Warto jednak wiedzieć, że kwestia charakteru prawnego regulaminu w naszym kraju nie zawsze była tak jasna i oczywista oraz że w minionych epokach albo pozostawała ona poza sferą zainteresowania świata nauki (okres międzywojenny) albo traktowano ją jako źródło pewnych kontrowersji (okres PRL). Komentarzy na wskazany temat brakowało zwłaszcza w literaturze dwudziestolecia międzywojennego, o czym można się łatwo przekonać, dokonując kwerendy zasobów bibliotecznych tego okresu. W gruncie rzeczy żaden z przedstawicieli doktryny nie pokusił się o choćby najdrobniejszą analizę tego zagadnienia²⁶⁴, w efekcie czego nauka polska pozostała zupełnie bierna wobec szerokiej dyskusji akademickiej, jaka w owym czasie toczyła się wśród znawców problematyki parlamentarnej w innych państwach europejskich.

Na tym tle znacznie lepiej przedstawiał się okres PRL, który przyniósł ze sobą określony dorobek publikacyjny. To, co w tym dorobku zwracało uwagę, to wyraźna skłonność przedstawicieli doktryny do traktowania norm regulaminowych jako norm obowiązującego prawa. Można ją było dostrzec w różnych opracowaniach powstałych w różnym czasie. Na ogół wyrażała się ona w apriorycznych twierdzeniach nieopartych żadną głębszą refleksją²⁶⁵, choć nie brakło także prób wyjaśnienia problemu na gruncie doktry-

²⁶³ Zob. M. Zubik, *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 49–71. Zob. też: *idem*, *Zmiany Regulaminu Sejmu w latach 2007–2009*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3, s. 121–123.

²⁶⁴ W dostępnych źródłach można znaleźć jedynie wzmianki, że zasadniczo traktowano normy regulaminowe jako normy prawne. W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 443; K. Grzybowski, *Treść i forma...*, s. 451–452.

²⁶⁵ L. Łustacz, J. Milewski, *System źródeł prawa w Konstytucji PRL*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej PAN 4–9 lipca 1953 r.*, t. II, s. 27–28; M. Kudej, *Komentarz do Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospo-*

nalnym. Już w latach 50. piszący o tym zagadnieniu A. Burda sugerował, że w warunkach państwa socjalistycznego doktrynalną podbudową może być teoria państwowej osoby prawnej autorstwa G. Jellinka. Przyjmując za punkt odniesienia koncepcję parlamentu pojmowanego jako organu państwa, autor podzielił postanowienia regulaminowe na dwie kategorie, tj. na wykazujące właściwości norm prawnych postanowienia o trybie funkcjonowania izby oraz na pozbawione tych właściwości postanowienia porządkowe²⁶⁶; tak wyrażonemu pogładowi nie towarzyszyło jednak żadne głębsze uzasadnienie. Znacznie odważniej natomiast poszedł w swych ocenach J. Repel, który dwie dekady później sformułował tezę o pełnej normatywności regulaminu Sejmu PRL. Podstawą dla takiego zapatrywania była teoria norm prawnych sformułowana przez J. Wróblewskiego, zakładająca, że tekst prawny składa się z przepisów wyznaczających bezpośrednio lub pośrednio zachowanie się swoich adresatów, a także innych elementów²⁶⁷. Ta właśnie koncepcja pozwalała zdaniem Repela przyjąć, że podobną charakterystykę można przypisać wszystkim przepisom regulaminowym. Jak podkreślał autor, „niektóre z nich [normy regulaminowe – przyp. G.P.] bezpośrednio wyznaczają zachowanie się adresatów i wtedy nabierają znaczenia samodzielnej normy prawnej, inne określają to zachowanie w sposób pośredni, stanowiąc elementy uzupełniające poprzednich norm. Granica między nimi jest jednakże dość umowna”²⁶⁸.

2.2. Charakter prawny regulaminów parlamentarnych w świetle Konstytucji z 1997 r.

Problem normatywności regulaminów parlamentarnych pojawił się także na początku III RP, w pierwszym etapie transformacji ustroju państwowego. Odpowiedzi na wyłaniające się tutaj fundamentalne pytanie udzielił Trybunał Konstytucyjny w swym wyroku z 19 czerwca 1992 r.²⁶⁹, uznając definitywnie, że regulaminy parlamentarne należy kwalifikować jako akty normatywne *par excellence*. Wpływ na taką ocenę miało zastosowanie kryterium abstrakcyjności

litej Ludowej, Katowice 1974, *passim*; K. Małecki, *Regulamin Sejmu w systemie prawnym PRL*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Regulamin Sejmu. Materiały sympozjum – listopad 1987*, Warszawa 1988, s. 27.

²⁶⁶ A. Burda, *Niektóre zagadnienia...*, s. 1038.

²⁶⁷ J. Wróblewski, *Sposoby wyznaczania zachowania się przez przepisy prawne*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1965, Nauki Humanistyczno-Społeczne, s. 11, cyt. za: J. Repel, *Regulamin Sejmu...*, s. 170.

²⁶⁸ J. Repel, *Regulamin Sejmu...*, s. 170.

²⁶⁹ Wyrok TK z dnia 19 czerwca 1992 r. (sygn. U 6/92).

i generalności norm regulaminowych. Przyjmując je, Trybunał stanął na stanowisku, że dla stwierdzenia istnienia w przypadku danego aktu waloru normatywności nie ma znaczenia forma ani podstawa prawna, ani też legalność trybu jego ustanowienia, a liczy się tylko, by zawarte w nim normy miały charakter abstrakcyjny i generalny. Należy zaznaczyć, że stanowisko to, gdy idzie o teoretyczne założenia, nie miało bynajmniej charakteru przełomowego, gdyż jego treść stanowiła kontynuację linii orzeczniczej, jaka rysowała się na tym tle we wcześniejszych wypowiedziach Trybunału. Przyjęte tu kryterium oceny normatywności aktów prawnych pojawiło się już w wyroku z 7 czerwca 1989 r., a następnie było potwierdzane w wyrokach z 19 czerwca 1990 r. oraz 13 września 1990 r.²⁷⁰ Jak zauważono w pierwszym z orzeczeń: „W doktrynie przeważa pogląd, że akt normatywny jest aktem ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym (a więc skierowane do pewnej klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (to znaczy ustanawiającym pewne wzory zachowań). Przy takim rozumieniu pojęcia aktu normatywnego kwestia podstawy prawnej ustanowienia aktu normatywnego ma znaczenie drugorzędne, decydujące nie o istocie danego aktu państwa jako aktu normatywnego, czy też o jego mocy obowiązującej, ale o legalności bądź nielegalności tego aktu”.

Nie wnikając głębiej w istotę tego zagadnienia, które zdecydowanie wykracza poza ramy merytoryczne niniejszych rozważań, warto jedynie zauważyć, że przedstawiony tu punkt widzenia był kwestią uznania jednej z możliwych doktrynalnych koncepcji. Teoretycznie rzecz biorąc, stanowisko to mogło być więc zupełnie odmienne. Jak bowiem podkreśla się w literaturze przedmiotu, „to, czy normę ogólną (generalną bądź abstrakcyjną) uznaje się w danych warunkach ustrojowych za źródło prawa, np. źródło prawa podmiotowego, zależy od konkretnych warunków ustrojowych i poglądów politycznoprawnych, a więc ma związek z koncepcją prawa”²⁷¹.

Dla nas istotną rzeczą jest, że ustalenia poczynione jeszcze w okresie obowiązywania Konstytucji PRL z 1952 r. okazały się być trwałym osiągnięciem rzutującym bezpośrednio także na dzisiejszą percepcję normatywności aktów prawnych w tym regulaminów parlamentarnych. Wprowadzenie Konstytucji z 1997 r. nic w tym przedmiocie nie zmieniło, tak więc rozgraniczanie aktów prawnych na te, które mają walor normatywny i które są go pozbawione, opiera się nadal na wspomnianym wyżej kryterium. Do tego zagadnienia powrócę jeszcze w późniejszych rozważaniach.

²⁷⁰ Wyrok TK z dnia 7 czerwca 1989 r. (sygn. U 15/88); wyrok TK z dnia 19 czerwca 1990 r. (sygn. U 2/90); wyrok TK z dnia 13 września 1990 r., (sygn. U 4/90).

²⁷¹ H. Rot, *Akty prawotwórcze w PRL...*, *op. cit.* s. 27–28.

3. Miejsce regulaminów Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego w konstytucyjnym systemie źródeł prawa

3.1. Regulaminy parlamentarne w hierarchii źródeł prawa w przeszłości

Kwestia miejsca regulaminów parlamentarnych w kręgu źródeł prawie zawsze budziła wątpliwości w polskiej literaturze prawniczej kolejnych epok. Bezkontrowersyjnie jawiła się ona jedynie w międzywojniu zdominowanym przez formułowany na gruncie Konstytucji marcowej z 1921 r. oraz Konstytucji kwietniowej z 1935 r. pogląd, że regulaminy pod względem mocy prawnej stoją niżej niż konstytucja i ustawy²⁷².

Sporo uwagi problemowi usytuowania regulaminu Sejmu w ramach źródeł prawa poświęcono w okresie obowiązywania Konstytucji PRL. W braku wykrystalizowanej konstytucyjnie koncepcji tych źródeł oraz w warunkach obowiązywania zasady nadrzędności parlamentu w systemie organów władzy państwowej zagadnienie to rodziło w doktrynie sprzeczne opinie. Część autorów, przyjmując za kryterium rozróżniające formę prawną aktu normatywnego, wyraziła pogląd, iż regulamin parlamentarny stoi w hierarchii źródeł prawa nie tylko poniżej Konstytucji, ale również ustaw i dekretów z mocą ustawy, w konsekwencji czego koniecznością jest, by pozostawał on z wszystkimi tymi aktami w zgodzie²⁷³. Jednoznacznie wypowiedział się w tym względzie S. Rozmaryn, który podkreślał, że „Sejm w całej swej działalności nie może naruszać ustaw, mimo że sam jest organem ustawodawczym. Akty Sejmu – jak i w ogóle cała jego działalność – muszą być zgodne z obowiązującym ustawodawstwem. Dotyczy to aktów Sejmu zarówno indywidualnych, jak i ogólnych, a w szczególności regulaminu sejmowego”²⁷⁴. Wpisywał się w tę linię również A. Bałaban uznający prymat ustawy nad regulaminem i z tego tytułu wywodzący potrzebę precyzyjnego rozgraniczania zagadnień składających się na wewnętrzne materie parlamentu. Jego zdaniem poszczególnym aktom normatywnym należałoby przypisać ściśle określone zadania. W związku z tym w stojącej na czele hierarchii aktów prawnych Konstytucji winny zostać unormowane wszystkie, a nie tylko niektóre podstawowe zagadnienia wewnętrznej organizacji i statusu posła. W ustawie powinny znaleźć się te rozwiązania, które miały charakter powszechnie obowiązujący. Wreszcie, re-

²⁷² W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 302; Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1929, s. 158.

²⁷³ L. Łustacz, J. Milewski, *System źródeł...*, s. 27–28.

²⁷⁴ S. Rozmaryn, *Ustawa...*, s. 120–121.

gulin winien obejmować kwestie *stricte* wewnętrzne, odnoszące się do prac sejmowych i postępowania w organach izby²⁷⁵.

Stanowisko uznające prymat ustawy nad regulaminem spotkało się jednak z ostrą krytyką innych uczonych. Wywodząc hierarchię źródeł prawa z hierarchii organów państwowych, kwestionował je przede wszystkim A. Gwiżdż, który przekonywał, że wobec ustrojowej pozycji Sejmu PRL nie można uznać niższości jego uchwał normatywnych, w tym regulaminu, w stosunku do dekretów wydawanych przez podległą Sejmowi Radę Państwa²⁷⁶. Dodawał on przy tym, że w warunkach ustrojowych państwa socjalistycznego błędem było przywiązywanie większej wagi do formy aktu normatywnego, ponieważ przy stanowieniu uchwał i ustaw Sejm korzystał z tej samej władzy i z tej samej wyłączności uprawnień²⁷⁷. Wreszcie, według jego opinii argumentu na rzecz zrównania regulaminu i ustaw w płaszczyźnie mocy prawnej obowiązywania dostarczał również fakt, iż regulamin, tak jak ustawa, mógł na gruncie Konstytucji PRL nakładać swobodnie obowiązki na podmioty zewnętrzne, w szczególności inne organy władzy i administracji państwowej oraz osoby fizyczne. W tym więc zakresie oba akty nic nie różniło²⁷⁸. Podobny pogląd prezentował też F. Siemieński, który – popierając argumentację Gwiżdża – podkreślał dodatkowo, że o znaku równości między regulaminem a ustawami oraz dekretami świadczyć ma podporządkowanie regulaminu wyłącznie Konstytucji. Jak dowodził, Sejm uchwała regulaminy zawsze bezpośrednio na podstawie i w ramach Konstytucji, nigdy zaś na podstawie ustaw zwykłych i dekretów.

²⁷⁵ A. Bałaban, *Konstytucja, uchwała i ustawa jako formy działalności prawotwórczej Sejmu PRL*, Lublin 1978, s. 166.

²⁷⁶ A. Gwiżdż, *Istota i charakter...*, s. 56.

²⁷⁷ Trzeba wspomnieć, że tezę sugerującą, jakoby pozycja ustrojowa organu, w tym wypadku Sejmu, miała determinować rangę i znaczenie prawne aktów prawnych stanowionych przez tenże organ, była w literaturze kwestionowana. Przeciwnik tego poglądu, W. Zakrzewski, pisał: „charakterystyka prawna aktów może być prawnie determinowana szczególnymi dyspozycjami, modyfikującymi ich zasięg i moc prawnego obowiązywania. Stanowisko to znajduje potwierdzenie również i na gruncie prawotwórczej aktywności Sejmu. Szczególna forma stanowienia Konstytucji i nowelizacji jej treści wiąże się z nadawaniem ustawom konstytucyjnym szczególnej, nadrzędnej mocy prawnej, wyróżniającej je w stosunku do ustawodawstwa zwykłego. Skoro więc ten sam Sejm, stanowiąc akty konstytucyjne i akty zwykłego ustawodawstwa, może tworzyć przepisy prawa o różnej randze prawnej, nic nie powinno logicznie stać na przeszkodzie temu, by jeszcze inną charakterystykę prawną nadawał trzeciej formie swojego prawotwórstwa realizowanej w postaci uchwał”. W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979, s. 146.

²⁷⁸ A. Gwiżdż, *Organizacja...*, s. 254. Wymaga jednak podkreślenia faktu, że w doktrynie okresu PRL znany był pogląd, który kwestionował możliwość wychodzenia regulaminu poza zakres spraw wewnętrznych. W. Sokolewicz, *Aktualne kierunki zmian w strukturze i działalności organów przedstawicielskich*, „Problemy Rad Narodowych” 1973, nr 23, s. 101.

Przyjęte rozumowanie prowadziło autora do zajęcia stanowiska, że mający tożsamą moc prawną z ustawami i dekretemi regulamin Sejmu jest zarazem nadrzędny względem aktów prawnych naczelnych organów administracji państwowej i rad narodowych. Takie zapatrywanie było wyrazem szerszego poglądu, w myśl którego w ramach socjalistycznej koncepcji źródeł prawa rozporządzenia i uchwały Rady Ministrów, rozporządzenia i zarządzenia ministrów, uchwały rad narodowych winny pozostawać w zgodzie nie tylko z ustawami, ale także z uchwałami Sejmu PRL²⁷⁹.

Wątpliwości, jakie podnoszono w okresie PRL, wzmogły się w pierwszej fazie transformacji ustrojowej po 1989 r., która przyniosła nowo ukształtowany, choć nie radykalnie odmienny porządek konstytucyjny. Wpływ na nową perspektywę postrzegania regulaminu miał sposób określenia przez ustrojodawcę konstrukcji władzy państwowej, charakteryzujący się swoistym przemieszaniem rozwiązań zakorzenionych w poprzedniej epoce z rozwiązaniami typowymi dla państw demokracji parlamentarnej. W piśmiennictwie podkreślano, że w wyniku przeprowadzonych reform utrzymano w mocy zasadę jedności i jednolitości władzy, ale równocześnie wygenerowano „załączki” zasady trójpodziału²⁸⁰. W warunkach tak mocno niespójnego, by nie powiedzieć – chaotycznego systemu konstytucyjnego państwa²⁸¹ kwestia prawnego usytuowania regulaminu Sejmu, ale też regulaminów świeżo restytuowanych Senatu i Zgromadzenia Narodowego w ramach konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa domagała się analizy doktrynalnej.

Jeszcze w dobie obowiązywania poddanej kolejnym nowelizacjom Konstytucji z 1952 r. górę zdawał się brać pogląd akcentujący priorytet nie tylko Konstytucji, ale też ustaw nad wszelkimi uchwałami parlamentarnymi, w tym regulaminami izb parlamentu. Stanowisko takie demonstrował Trybunał Konstytucyjny posiłkujący się w tym zakresie nie bardzo klarownym prawodawstwem ustrojowym. W orzeczeniu z 19 czerwca 1992 r. stwierdzał on: „Przyjmując, iż uchwała Sejmu może ustanawiać normy prawne, konieczne jest ustalenie miejsca tych norm w hierarchii źródeł prawa. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż zgodnie z obowiązującą w Rzeczypospolitej Polskiej hierarchią źródeł prawa uchwały Sejmu (parlamentu) jako akty rangi niższej niż ustawa muszą być zgodne z regulacjami zawartymi w obowiązujących ustawach. Wyrazem takiej interpretacji jest także treść art. 1 ust. 1 pkt 2 usta-

²⁷⁹ F. Siemieński, *Źródła prawa w Konstytucji PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1976, nr 3, s. 10.

²⁸⁰ *Ibidem*, s. 8.

²⁸¹ O „konstytucyjnym chaosie” wspominał: J. Ciemniowski, *Podział władz w „Małej Konstytucji” (Kilka uwag o stosunkach między parlamentem i rządem)*, [w:] M. Kruk (red.), *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych*, Warszawa 1993, s. 24.

wy o Trybunale Konstytucyjnym. Przepis ten udziela Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji do badania zgodności innych aktów normatywnych z Konstytucją lub aktem ustawowym (ustawą lub dekretem). Oznacza to priorytet Konstytucji oraz ustawy nad wszelkimi innymi aktami zawierającymi normy prawne, w tym także nad uchwałami Sejmu”.

W warunkach obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r. pogląd ten poddany został silnej modyfikacji. Nowe spojrzenie judykatury i doktryny w tym zakresie wymusiły przyjęte na gruncie przedmiotowego aktu uregulowania normatywne uwzględniające klarownie wyartykułowaną zasadę podziału władzy (art. 1) oraz nową podstawę prawną autonomii regulaminowej Sejmu i Senatu (art. 14). Refleksja ta była wszelako mocno utrudniona, gdyż ustrojodawca w owym czasie nie pokusił się jeszcze o stworzenie przejrzystej koncepcji źródeł prawa. Niezmiernie istotne znaczenie miało w tej mierze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 1993 r., które zdefiniowało sposób myślenia doktryny o miejscu i randze regulaminów parlamentarnych w funkcjonującym wówczas porządku prawnym. Trybunał uznał w nim mianowicie, że „regulamin Sejmu nie jest aktem wykonawczym w stosunku do ustawy. Jest aktem samoistnym wydawanym wprost w oparciu o Konstytucję i w tym znaczeniu traktować go można również jako akt wykonawczy do Konstytucji. Stosunku regulaminu Sejmu do ustawy nie można również generalnie rozpatrywać jako stosunku jednego typu aktów normatywnych Sejmu (ustaw) do drugiego (uchwał). Relacja między ustawą a regulaminem jest relacją ogólnego do szczególnego; dotyczy stosunku pewnego ogólnego typu aktów normatywnych do szczególnego, jednostkowego aktu o wyraźnie ograniczonym przedmiocie”²⁸². Bazując na tym założeniu, Z. Czeszejko-Sochacki wyprowadzał wniosek, że regulamin w warunkach ustrojowych stworzonych przez Małą Konstytucję z 1992 r. należało kwalifikować jako akt zawierający normy o różnym umocowaniu prawnym, a więc i o różnej pozycji w systemie źródeł prawa. Jego zdaniem moc równą ustawie miały wyłącznie te normy, które były konstytucyjnie legitymowane, tj. te, które wypełniały dyspozycję art. 14 i regulowały „szczegółową” organizację i tryb pracy Sejmu i Senatu oraz odrębności procedury rozpatrywania projektu pilnego. Normy pozostałe – wynikało z tego toku rozumowania – charakteryzować się miały podrzędnością względem ustawy²⁸³. W podobnym tonie wypowiadał się W. Sokolewicz dokonujący rozróżnienia tekstu regulaminu na materię obligatoryjną, wynikającą z realizacji art. 14 i cieszącą się statusem równym ustawie, oraz materię fakultatywną, umocowaną w konstytucyjnym zwyczaju i przez to mającą niż-

²⁸² Wyrok TK z dnia 26 stycznia 1993 r. (sygn. U 10/92).

²⁸³ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...*, s. 33–34.

szą rangę. Zajmując takie stanowisko, autor stwierdzał równocześnie, że zasadniczo ustanawiany w drodze uchwały regulamin, jeśli spojrzeć na całość kształt jego prawnoustrojowego charakteru, zajmuje niższą pozycję w hierarchii aktów prawnych od ustawy²⁸⁴, choć – jak dodawał w innym opracowaniu – normy zawarte w jednym i drugim akcie winny być wzajemnie komplementarne i nie powinny się pokrywać²⁸⁵. Zbliżony pogląd odnaleźć mogliśmy również u L. Garlickiego, który wyrażał przekonanie, że w konfrontacji z regulaminem ustawa musi być postrzegana jako akt o szczególnej, wyższej mocy prawnej. Zarazem jednak podnosił on, że tam, gdzie normy regulaminowe stanowiły urzeczywistnienie art. 14 Małej Konstytucji, tj. należały do konstytucyjnego zakresu regulaminu, nie można było rozstrzygnąć ich ewentualnego konfliktu z normami ustawowymi na korzyść tych ostatnich. Jak podkreślał, normy te z racji wyraźnego umocowania konstytucyjnego były normami o randze ustawowej, przez co ich moc derogująca niczym nie różniła się od mocy ustawy jako takiej. To samo zresztą odnosił autor do sytuacji ewentualnego konfliktu norm regulaminowych z postanowieniami aktów prawodawstwa delegowanego (wówczas rozporządzeń z mocą ustawy i nadal obowiązujących dekretów z mocą ustawy)²⁸⁶. Nieco inaczej wypowiadał się jedynie A. Gwiżdż twierdzący, że postanowienia regulaminu mieszczące się w pojęciu *szczegółowej organizacji i trybu pracy Sejmu* już nie tylko są równe ustawie, ale mają przed nią priorytet. Zapatrywanie takie determinowała okoliczność, że regulamin jest uchwałą, która swoją moc czerpie bezpośrednio z Konstytucji. Odwrotnością tego stanowiska była więc teza, iż regulaminowe postanowienia niezwiązane z przedmiotową dyspozycją konstytucyjną znajdują się względem ustawy w stosunku hierarchicznej podległości²⁸⁷.

3.2. Miejsce regulaminów parlamentarnych w systemie źródeł prawa w obecnym stanie prawnym

Niestety dyskusji związanych z usytuowaniem regulaminów parlamentarnych w hierarchii aktów prawnych nie udało się zażegnać również na gruncie obecnej Konstytucji. Problem ten pojawił się w doktrynie niemal od razu po jej wejściu w życie, wywołując daleko idące wątpliwości. Co istotne, nie pomógł w tym zakresie fakt prekursorskiego w dziejach polskiego konstytucjo-

²⁸⁴ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 14, uwaga nr 9*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II, Warszawa 1996, s. 13–14.

²⁸⁵ W. Sokolewicz, *Regulamin Sejmu...*, s. 168–169.

²⁸⁶ L. Garlicki, *Regulamin Sejmu w systemie...*, s. 24.

²⁸⁷ A. Gwiżdż, *Głosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 1992 r. (U 14/92)*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 297.

nalizmu określenia przez ustrojodawcę konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa. Przyjęte w tej materii uregulowania nie udzieliły bowiem jasnej odpowiedzi, czy wobec stworzonej wówczas systemowej dychotomii regulamin należy kwalifikować jako źródło prawa powszechnie czy też wewnętrznie obowiązującego. Pozostawiając tę kategorię aktów poza normatywnym wykazem jednej i drugiej grupy źródeł (art. 87 oraz art. 93 ust. 1 Konstytucji), ustąpiły one świadomie pola ustaleniom doktryny. Była to cena, jaką zapłacono za utrzymanie w systemie konstytucyjnym zasady autonomii regulaminowej parlamentu, a także za utrzymanie tradycji ustrojowej, w której – jak wiemy z wcześniejszych rozważań – regulaminy parlamentarne z ich złożoną charakterystyką norm prawnych – tych *stricte* wewnętrznych i również tych wychodzących „na zewnątrz” – zawsze wymykały się szablونowym klasyfikacjom.

Najbardziej popularny w doktrynie pogląd zakłada, że regulaminy parlamentarne są na gruncie obecnej Konstytucji aktami o mieszanym charakterze, łączącymi w sobie normy wewnętrzne oraz normy powszechnie obowiązujące. Zwolennicy tego kierunku myślenia podkreślają zgodnie, że choć z założenia akty te regulują wewnętrzne sprawy parlamentu, to jednak w określonym zakresie mogą one także wykraczać poza sferę tych spraw. Przypominają oni tutaj, że dla takich regulaminowych przekroczeń podstawę prawną ustanawia sama Konstytucja w art. 112 (także w zw. z art. 124) przesadzającym o konieczności ustalania sposobu wykonywania konstytucyjnych obowiązków organów państwa wobec Sejmu i Senatu w drodze postanowień regulaminu oraz w art. 61 ust. 4 nakładającym na izby obowiązek uregulowania trybu udzielania informacji publicznej w sprawach, które ich dotyczą. Najbardziej twardo postawili sprawę K. Działocha oraz B. Banaszak, stwierdzając wprost, że przepisy, o których mowa, mają charakter prawa powszechnie obowiązującego²⁸⁸ i – jak zauważa ten drugi – w tym zakresie regulamin pozostaje równy ustawie²⁸⁹. W tym kierunku poszedł również P. Sarnecki, pisząc o postanowieniach regulaminu nabierających „swoiście powszechnego znaczenia”²⁹⁰, a także

²⁸⁸ K. Działocha, *Komentarz do art. 87, uwaga nr 4*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 4. Zob. też: *idem*, *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji i praktyce*, [w:] A. Szymt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 13.

²⁸⁹ B. Banaszak, *Wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r.*, [w:] S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak (red.), *Konstytucja w państwie demokratycznym*, Poznań 2017, s. 269.

²⁹⁰ P. Sarnecki, *Konstytucyjny system źródeł prawa o charakterze powszechnym*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załučka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 259; *idem*, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 25.

P. Winczorek, wspominając z kolei o regulacjach nabierających cech przepisów prawa powszechnie obowiązującego²⁹¹. Pogląd ten zdawał się też podzielać D. Dudek podkreślający, że skonstatowany w doktrynie walor powszechnego obowiązywania wskazanych uregulowań jest jedną z przyczyn nie do końca udanej próby „zamknięcia” systemu źródeł prawa określonego w art. 87 Konstytucji²⁹². Bardziej zachowawcze stanowisko zajął W. Sokolewicz, który uznając zróżnicowanie norm zawartych w regulaminach Sejmu i Senatu ze względu na istnienie art. 112 (także w zw. z art. 124) oraz 61 ust. 4 Konstytucji²⁹³, mówił zarazem o „nie tak całkiem powszechnie obowiązujących przepisach regulaminowych, odnoszących się do stosunków izb parlamentu z podmiotami «zewnętrznymi»”. Podobnie wypowiadał się L. Garlicki, argumentując, że skoro Trybunał Konstytucyjny dopuszcza możliwość równoległego normowania określonych materii w ustawie i regulaminie, to nie można traktować regulaminu jako aktu o wyłącznie wewnętrznym zakresie oddziaływania, choć – zdaniem autora – nie jest to dostateczny powód, by nazwać regulamin „pełnym” źródłem prawa powszechnie obowiązującego²⁹⁴. Niewdający się w głębszą analizę problemu M. Granat podnosił zdawkowo, że przypisywanie uregulowaniom regulaminowym cech prawa powszechnie obowiązującego musi być uznane za „przesadę”²⁹⁵. Takie przekonanie zdawało się towarzyszyć P. Uziębłę, który – idąc podobnym jak inni tropem myślenia – nie przeczył temu, że regulaminy wywołują skutki „na zewnątrz”, ale z drugiej strony bronił się przed uznaniem postanowień regulaminowych o takich właściwościach za przepisy powszechnie obowiązujące. Tezę tę zdaniem autora ma usprawiedliwiać zakres tego typu regulacji ograniczony do kwestii wewnętrznych, nieobejmujący przy tym możliwości wychodzenia poza tę sferę, a także niemożność określenia miejsca regulaminów w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego związana z faktem, iż regulaminy podporząd-

²⁹¹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 144.

²⁹² D. Dudek, *Funkcjonowanie systemu źródeł prawa w orzecznictwie sądowym*, referat wygłoszony na XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego w Nałęczowie – 1–3 czerwca 2000, materiał wydany przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego KUL w Lublinie, s. 15–16.

²⁹³ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 ust. 4, uwaga 36*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, s. 500.

²⁹⁴ L. Garlicki, *Konstytucyjny system źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, [w:] M. Granat (red.), *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Nałęczów, 1–3 czerwca 2000*, Lublin 2000, s. 40.

²⁹⁵ M. Granat, *Opinia w sprawie dostępu do informacji w Kancelarii Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 1, s. 72.

kowe są wyłącznie w stosunku do Konstytucji, a nie ustawie²⁹⁶. Niemal identycznych argumentów użył A. Bałaban, który jednak wyciągnął z nich o wiele bardziej śmiałe wnioski, ponieważ odmówił regulaminom parlamentarnym charakteru powszechnie obowiązującego i potraktował je jako klasyczne akty prawa wewnętrznego. Broniąc tej radykalnej tezy, zaznaczał on, że skoro przepisy regulaminu, do których odsyła art. 61 ust. 4 Konstytucji (właśnie ten przypadek analizuje autor) dotyczą kwestii wewnątrzparlamentarnych procedur, to nie można ich postrzegać inaczej jak tylko w kategoriach przepisów wewnętrznych. Poza tym – jak podkreślał – o dążeniu ustrojodawcy do nadania regulaminom charakterystyki aktów wewnętrznych świadczyć może również brak umieszczenia regulaminów w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa, o których mowa w art. 87 ustawy zasadniczej, jak i przeniesienie problematyki praw i obowiązków poselskich z regulaminu do Konstytucji (art. 103–107) i ustaw, w szczególności do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora²⁹⁷.

Odnosząc się do przedstawionych stanowisk, stwierdzić trzeba, że najmniej przekonujące jest to z nich, które nakazuje traktować regulamin w całości jako akt prawa wewnętrznego. Podobnemu kierunkowi interpretacji sprzeciwia się już sam sposób rozumienia istoty prawa powszechnie obowiązującego w Polsce będący normatywnym odzwierciedleniem teoretycznej koncepcji stworzonej jeszcze w okresie PRL przez S. Rozmaryna²⁹⁸. Przypomnijmy, że według tej koncepcji przez powszechne obowiązywanie prawa rozumiano moc jego oddziaływania w płaszczyźnie podmiotowej, tj. moc wiązania adresatów norm prawnych²⁹⁹. Bez znaczenia była tu natomiast kwestia materii, jaką owo prawo regulowało. W obliczu tego stanu rzeczy trudno uznać, że kryterium rzutującym na charakter uregulowań regulaminu tworzonych na podstawie art. 112 *in fine* oraz art. 61 ust. 4 Konstytucji jest wewnętrzny charakter normowanych materii. Oczywiście, nie można nie zgodzić się z tym, że materie te stanowią integralną część tego obszaru funkcjonowania izby parlamentu, który mieści się w pojęciu ich wewnętrznego *porządku prac*,

²⁹⁶ P. Uziębło, *Źródła prawa powszechnie obowiązującego*, [w:] T. Bąkowski, P. Uziębło, P. Wierczyński (red.), *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, Wrocław 2010, s. 41.

²⁹⁷ A. Bałaban, *Opinia w sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6, s. 64–65.

²⁹⁸ K. Działocha, *Komentarz do art. 87, uwaga nr 2*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 1.

²⁹⁹ Jak wskazywał S. Rozmaryn, moc powszechnie obowiązującego prawa to „prawna możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów: wszystkich organów państwowych, wszystkich obywateli, wszystkich organizacji społecznych”. S. Rozmaryn, *Ustawa...*, s. 114.

nie zmienia to jednak faktu, że regulujące je normy, jakkolwiek by na nie patrzeć, adresowane są do podmiotów zewnętrznych i gdyby nie wyraźnie sformułowana podstawa konstytucyjna, to – tak jak inne normy sytuujące się na styku sfery wewnętrznej i zewnętrznej – musiałyby one znaleźć odzwierciedlenie w przepisach ustawowych.

Nie podzielam również stanowiska, by twierdzenie o całkowicie wewnętrznym charakterze takich unormowań regulaminowych wyprowadzać z faktu nieuwzględnienia regulaminów parlamentarnych w kręgu źródeł prawa powszechnie obowiązującego przez art. 87 Konstytucji. Przecież równocześnie ta sama Konstytucja wzbrania się przed zaliczeniem *expressis verbis* tychże regulaminów do katalogu aktów prawa wewnętrznego, chociaż – jak dobrze wiemy – czyni to bez skrupułów w odniesieniu do aktów wydawanych przez co najmniej równie istotne w systemie organizacji władzy państwowej organy, takie jak Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów (art. 93 ust. 3). Powściągliwości tej nie da się wytłumaczyć inaczej, jak tylko świadomością ustrojodawcy co do tego, że postanowienia regulaminowe mogą mieć tak powszechnie obowiązujący, jak i wewnętrzny charakter, w rezultacie więc kategoryczne umieszczenie regulaminów w jednej czy drugiej grupie jest niemożliwe. Trudno też wyrokować na temat charakteru prawnego regulaminów w oparciu o obserwację, że ustrojodawca, tworząc Konstytucję z 1997 r., postanowił przesunąć problematykę praw i obowiązków poselskich na poziom konstytucji i ustawy. W tym wypadku decyzja o zmianie rangi aktu prawnego była wprawdzie uzasadniona przedmiotem regulacji, nie można jednak zapominać, iż do tekstu Konstytucji włączono równocześnie szereg przepisów, które miały ściśle wewnętrzny charakter. Z tego można wnioskować, że intencją twórców ustawy zasadniczej, którzy dążyli do uregulowania funkcjonowania Sejmu i Senatu, nie było precyzyjne oddzielenie warstwy „wewnętrznej” i „zewnętrznej”, ale dość swobodne skądinąd wyróżnianie jednych materii wewnętrznych na tle innych.

W ocenie analizowanego problemu nie sposób też pominąć bez komentarza celu ustanowienia art. 112 *in fine* oraz art. 61 ust. 4 Konstytucji będących źródłem przepisów regulaminowych o walorze powszechnego obowiązku (choćby nawet miał to być walor ułomny). W obu tych regulacjach widać bowiem premedytację ustawodawcy konstytucyjnego, który jako wyznacznik podjętych w tym zakresie działań postawił sobie próbę pogodzenia zasady wyłączności ustawowej z zasadą autonomii regulaminowej. Jeśli przyjmiemy tę optykę, to zmuszeni jesteśmy twierdzić, że wskazane uregulowania zostały ustanowione nie po to, by nadać im właściwości prawa wewnętrznego, ale po to, by można było zachować kompromis między obiema rzeczonymi zasadami. Dopiero mając na uwadze tę okoliczność, możemy zrozumieć korygujący

wpływ art. 112 *in fine* oraz art. 61 ust. 4 na art. 87 Konstytucji i w rezultacie obie te regulacje interpretować w ścisłym ze sobą powiązaniu. Na końcu warto jeszcze wysunąć argument akcentujący wagę zagadnień, które normowane są w drodze omawianych przepisów regulaminowych. Dotyczy to zwłaszcza trybu udzielania informacji publicznej o Sejmie i Senacie, który wprowadzić jest z założenia materia techniczno-organizacyjną, ale mimo to równie istotną jak pozostałe elementy szeroko rozumianego prawa do informacji publicznej. Trudno tutaj polemizować z faktem, że treść określających go unormowań może w dużym stopniu rzutować na efektywność, a w skrajnych przypadkach nawet na możliwość korzystania z tego ważnego prawa obywatelskiego. Gdyby więc przyjąć, że regulacje prawne obowiązujące w tym zakresie są regulacjami li tylko wewnętrznymi i że są czymś z gruntu innym niż ustawa, wówczas należałoby konsekwentnie pogodzić się ze słabszą z ich strony ochroną udzielaną jednostce. Musielibyśmy bowiem uznać, że regulacje te nie wiążą w procesie stosowania prawa sędziów podlegających literalnie tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji), co z punktu widzenia ochrony praw jednostki wydaje się być zupełnie chybione.

4. Forma oraz konstrukcja prawna regulaminów parlamentarnych w Polsce

4.1. Forma oraz konstrukcja prawna regulaminów parlamentarnych w przeszłości

Odrębny problem stanowi kwestia formy prawnej regulaminów parlamentarnych. W Polsce tradycyjnie formą tą była uchwała³⁰⁰, choć nie zawsze obowiązujące przepisy prawa domagały się jej wprost. Brak jednoznacznie sformułowanych dyrektyw dotyczył zarówno konstytucji międzywojennych, jak i konstytucji obowiązujących w okresie socjalizmu. Na tym tle rysowały się zresztą w jednym i w drugim okresie pewne dylematy, niektórzy autorzy uważali bowiem, że milczenie ustrojodawcy zmusza, a niektórzy że jedynie daje dobrą okazję do nadania regulaminowi postaci ustawy. W międzywojniu o konieczności przyjęcia formy ustawowej pisał w nawiązaniu do postanowień Konstytucji marcowej z 1921 r. K. Grzybowski, który dowodził, że forma taka jest właściwa w sytuacji, gdy konstytucja nie przewiduje formy szczególnej

³⁰⁰ Jedyny wyjątek w tym zakresie stanowił regulamin Zgromadzenia Narodowego z dnia 27 lipca 1922 r. dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 66, poz. 596.), który miał postać ustawy.

(a więc uchwały). Rozumowanie to było oparte na tezie, że normy regulaminu będące normami o charakterze ogólnym w wypadku, gdy przepisy konstytucyjne nie stanowią inaczej, wymagają potraktowania ich w taki sam sposób, w jaki traktuje się wszystkie inne normy tego rodzaju, tj. powinny one zostać ujęte w ramach odrębnej ustawy³⁰¹. W PRL z kolei o potrzebie zachowania formy ustawowej pisał R. Klimkowiecki, który jednak nie uważał, że jest to prawna konieczność uwarunkowana ustrojową logiką, ale jedynie lepsze rozwiązanie z punktu widzenia Konstytucji z 1952 r. Przedstawiona przez autora propozycja nawiązywała wyraźnie do reguł obowiązujących w socjalistycznej Czechosłowacji, gdzie materie regulaminowe częściowo uregulowane były w drodze ustawy, a częściowo w drodze uchwały. Tę dualistyczną koncepcję regulaminu tłumaczył autor potrzebą stworzenia należytej podstawy prawnej dla przepisów, które wykraczały poza sferę spraw wewnętrznych, przez co jego zdaniem nie powinny się znaleźć w akcie rangi uchwały³⁰².

Wskazane wyżej poglądy były tak w jednej, jak i w drugiej epoce odizolowane od głównego nurtu doktryny, którego przedstawiciele jednoznacznie opowiadali się za ukształtowaniem regulaminu jako parlamentarnej uchwały. W okresie międzywojennym pogląd taki znaleźć można u W. Komarnickiego i Z. Cybichowskiego. Pierwszy z wymienionych argumentował w sposób dokładnie odwrotny niż wspomniany wcześniej Grzybowski, uznając, że „gdyby regulamin miał dojść do skutku w drodze ustawy, zastrzeżona byłaby dla tych kwestii regulacja ustawowa i użyta byłaby zawsze w takich razach używana w konstytucji naszej formuła: «określą ustawy»”³⁰³. Drugi z kolei zaznaczał, że „regulamin przez Sejm uchwalony ma charakter prawa autonomicznego i musi opierać się na ustawie określającej granice i przedmioty tej autonomii”³⁰⁴.

Linia ta utrzymana została także w Polsce okresu powojennego i PRL. S. Rozmaryn jako powód nadania regulaminowi formy uchwały podawał ugruntowaną w Polsce praktykę konstytucyjną³⁰⁵, zaś A. Burda uznawał, iż taka forma regulaminu lepiej współgra z pozycją ustrojową Sejmu, gdyż w ramach procesu legislacyjnego nie wymaga ona zaangażowania organów pozaparlamentarnych. Poza tym – jak zaznaczał ostatni ze wspomnianych autorów – istotnym walorem rzeczowej konstrukcji jest to, że stwarza ona pożądaną z punktu widzenia sprawnego działania instytucji parlamentu elastyczność odnośnych regulacji³⁰⁶. W niemal identyczny sposób wypowiadał się

³⁰¹ K. Grzybowski, *Treść i forma...*, s. 451.

³⁰² A. Burda, R. Klimkowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 219.

³⁰³ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 445.

³⁰⁴ Z. Cybichowski, *Polskie prawo...*, s. 158.

³⁰⁵ S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 365.

³⁰⁶ A. Burda, *Polskie prawo...*, s. 252.

również F. Siemieński, który podkreślał, iż forma uchwały najlepiej wyraża idea nadrzędności parlamentu w systemie organizacji aparatu państwa³⁰⁷. Nie bez znaczenia w omawianym dyskursie był argument dowodzący, że w gruncie rzeczy nadanie w warunkach państwa socjalistycznego regulaminowi postaci uchwały byłoby działaniem daremnym, gdy idzie o dążenie do podniesienia rangi regulaminowej regulacji, a więc i jej mocy prawnej. Wskazywał na to A. Gwiżdż, według którego obserwowana w PRL tendencja do wykraczania treści regulaminowych poza obszar spraw wewnętrznych przeczy twierdzeniu, jakoby regulamin lokował się w stosunku do ustaw na niższym szczeblu hierarchii aktów normatywnych. Uchwała i ustawa – w świetle tego poglądu – były aktami równorzędnymi, tak więc nie było mowy o jakimkolwiek umniejszeniu znaczenia regulaminu poprzez przyjęcie go w formie uchwały³⁰⁸. Wreszcie, znany był też pogląd, którego autor uświadamiał niebezpieczeństwa, jakie pociąga za sobą unormowanie materii wewnętrznych w formie ustawy. Należały do nich: 1) partycypowanie w kształtowaniu treści rozwiązań regulaminowych przez organy wykonawcze dysponujące w określonym zakresie kompetencjami ustawodawczymi; 2) nowelizowanie regulaminów w drodze dekretów z mocą ustawy; 3) generowanie nadmiernej zawilóści procedur służących uchwalaniu oraz zmienianiu postanowień regulaminowych³⁰⁹.

Ustabilizowanie się instytucji regulaminu Sejmu w okresie PRL miało kluczowe znaczenie dla sposobu jej postrzegania po przełomie z 1989 r. Jest faktem, że ani w pierwszej fazie demokratycznych przemian, ani też w fazach późniejszych nie zgłaszano żadnych zastrzeżeń co do zasadności zachowania formy uchwały parlamentarnej. Przeciwnie – w doktrynie początku lat 90. górę brało przekonanie, że uregulowanie spraw wewnętrznych w drodze takiego aktu normatywnego służy wzmocnieniu niezależnej pozycji parlamentu w ramach struktury trójpodziału władzy (konkretnie niezależności w stosunku do zaangażowanych w procesie uchwalania ustawy Senatu i Prezydenta)³¹⁰, tak jak zresztą w minionej epoce służyło ono podkreśleniu nadrzędności tego organu. Nie bez powodu zatem w dwóch kolejnych konstytucjach uchwalonych w tamtym okresie, tj. w Małej Konstytucji z 1992 r. oraz Konstytucji z 1997 r., ustrojodawca zdecydował się potraktować formę uchwały jako obligatoryjny, objęty prawną gwarancją wymóg. W rezultacie w pierwszym sta-

³⁰⁷ F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 251.

³⁰⁸ A. Gwiżdż, *Istota i charakter...*, s. 55. W podobnym tonie wypowiada się też J. Repel. Zob. szereg wywód tego autora: A. Repel, *Regulamin Sejmu...*, s. 116–132.

³⁰⁹ Z. Kędzia, *Parlament socjalistyczny: ustrój wewnętrzny. Studium porównawcze z zakresu europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1975, s. 36 i n.

³¹⁰ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 14, uwaga nr 10*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II, Warszawa 1996, s. 17.

dium istnienia III RP regulaminy parlamentarne, także te normujące wewnętrzną organizację i zasady funkcjonowania przywróconych do porządku konstytucyjnego Senatu i Zgromadzenia Narodowego, były uchwałami.

Z zagadnieniem formy regulaminu parlamentarnego wiąże się kwestia jego prawnej konstrukcji. W tym zakresie polskie doświadczenia ustrojowe są mocno niejednolite. Z jednej strony bowiem regulaminy Sejmu i Senatu, tak jak regulaminy parlamentarne w Niemczech czy we Francji³¹¹, miały zawsze postać aktów normujących materie regulaminowe w sposób kompleksowy i tworzących zwartą całość (zasada jedności regulaminu parlamentarnego). Z drugiej jednak strony właściwości tej pozbawione były regulaminy Zgromadzenia Narodowego. W ich przypadku przyjęła się kultywowana sukcesywnie w okresach, kiedy organ ten istniał, metoda legislacyjna zakładająca tworzenie kilku odrębnych, obowiązujących obok siebie aktów prawnych. Rozwiązanie takie zaaplikowano po raz pierwszy w międzywojeniu. Później znalazło ono kontynuację także w dobie III RP.

Należy przypomnieć, że instytucję Zgromadzenia Narodowego rozumianą jako obradujące łącznie Sejm i Senat wprowadzono po raz pierwszy do polskiego porządku ustrojowego na mocy Konstytucji marcowej z 1921 r. W świetle przyjętych wówczas uregulowań Zgromadzeniu powierzono do realizacji dwa odrębne zadania, tj. wybór i zaprzysiężenie nowego Prezydenta RP oraz dokonywanie cyklicznej, mającej miejsce co 25 lat rewizji ustawy zasadniczej. W tak ukształtowanym stanie prawnym koniecznością było stworzenie stosownych, umożliwiających realizację każdego ze wskazanych zadań przepisów regulaminowych. Z obowiązku tego prawodawca wywiązał się jednak tylko połowicznie, uchwalając regulamin w części dotyczącej wyboru i zaprzysiężania Prezydenta (chodziło o regulamin Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 27 lipca 1922 r.)³¹². W pozostałym zakresie regulamin nie powstał, co – jak należy mniemać – wiązało się z brakiem rychłej perspektywy przeprowadzenia rewizji postanowień Konstytucji. Przyjęto tutaj bowiem, że stworzenie odpowiedniego fragmentu regulaminu powinno być kwestią doraźnej, podporządkowanej wymogom praktyki ustrojowej potrzeby. Takie podejście było uważane za zupełnie naturalne i nie wywoływało niczyich wątpliwości. Komentujący jako jedyny w owym czasie sygnalizowaną kwestię Z. Cybichowski pisał: „dla drugiego – regulaminu jeszcze nie ma, co dziwić nie może, bo termin tego Zgromadzenia przypada w 1946 r.”³¹³

³¹¹ Wspomina o tym: L. Garlicki, *Regulamin w systemie...*, s. 13.

³¹² Ustawa z dnia 27 lipca 1922 r. – Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 66, poz. 596.).

³¹³ Z. Cybichowski, *Polskie prawo...*, s. 168.

Wykreowane w ten sposób wzorce zaimplementowane zostały na użytek tworzenia regulaminu Zgromadzenia Narodowego w okresie transformacji ustrojowej, tuż po przełomie z 1989 r. Było to możliwe dzięki restytuowaniu tej instytucji do porządku konstytucyjnego po kilkudziesięcioletnim okresie jej nieobecności w tymże porządku (Zgromadzenie usunęła już właściwie Konstytucja z 1935 r., zaś w okresie powojennym i dobie PRL decyzja ta została podtrzymana). Jest rzeczą wymagającą podkreślenia, że nowe Zgromadzenie otrzymało z mocy noweli kwietniowej łącznie aż cztery kompetencje³¹⁴, jednak tylko dwie z nich doczekały się podstawy regulaminowej. Chodziło konkretnie o regulamin normujący kwestię obsady urzędu oraz przyjęcia przysięgi od Prezydenta RP. Do samego końca obowiązywania znowelizowanej Konstytucji PRL nie uchwalono natomiast przepisów regulaminowych dotyczących pozostałych kompetencji. Powodem była tu praktyka ustrojowa, która nie przyniosła konieczności realizacji któregokolwiek z konstytucyjnych scenariuszy.

Sytuacja nie uległa zmianie po restytuowaniu Zgromadzenia Narodowego w okresie III RP. Zarówno pod rządami znowelizowanej Konstytucji PRL z 1952 r., jak i Małej Konstytucji z 1992 r. regulamin Zgromadzenia Narodowego nadal funkcjonował w postaci rozproszonej, obejmując swym zakresem wyłącznie te materie, które wynikały z doraźnych potrzeb praktyki ustrojowej. W pierwszym przypadku był to jedynie regulamin obrad Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta z 19 lipca 1989 r.³¹⁵ W przypadku drugim obowiązywał regulamin z 22 września 1994 r. dla uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³¹⁶, a także regulamin z 23 grudnia 1995 r. regulujący tryb odbierania przysięgi od Prezydenta-elekta³¹⁷; regulacje zawarte w tych aktach stanowiły zaledwie część pełnego kompleksu zagadnień składających się na problematykę funkcjonowania Zgromadzenia Narodowego. Pozostałe kwestie nigdy nie zostały unormowane.

³¹⁴ Do kompetencji tych należały: 1) wybór głowy państwa (art. 32a ust. 1 oraz art. 32b ust. 2, 4 i 5 noweli kwietniowej); 2) odbieranie przysięgi prezydenckiej (art. 32c ust. 1 noweli kwietniowej); 3) podejmowanie uchwały dotyczącej uznania trwałej niezdolności Prezydenta ze względu na stan zdrowia (art. 32e ust. 1 pkt 3 noweli kwietniowej); 4) podejmowanie uchwały w przedmiocie postawienia Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (art. 32d ust. 3 noweli kwietniowej).

³¹⁵ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989, nr 19, poz. 101). Regulamin ten nie był nigdzie publikowany. Zob. dyskusję na ten temat: sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniu 19 lipca 1989 r., Warszawa 1989, s. 7–8.

³¹⁶ Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 22 września 1994 r. – Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 7, poz. 75).

³¹⁷ Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 23 grudnia 1995 r. – Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1996, nr 1, poz. 1).

4.2. Forma oraz konstrukcja prawna regulaminów parlamentarnych w obecnym stanie prawnym

Na gruncie Konstytucji z 1997 r. kwestia prawnej formy regulaminów parlamentarnych nie budzi wątpliwości. Zarówno art. 112, jak i art. 114 podkreślają, że ustanowienie tych aktów leży w wyłącznej właściwości każdego z organów legislatywy, automatycznie więc nasuwa się wniosek, iż jedyna dopuszczalna formą prawotwórstwa, która wchodzi tutaj w grę, to uchwała. Jest to sprawa na tyle jasna i oczywista, że nie wymaga dalszego komentarza.

Kilka uwag warto natomiast poświęcić zagadnieniu konstrukcji prawnej regulaminów parlamentarnych, w tym zwłaszcza regulaminu Zgromadzenia Narodowego. W tym ostatnim przypadku przyjęte w Polsce rozwiązania uchodzą za mocno dyskusyjne.

Jak już wskazywałem, konstrukcja regulaminu zakłada albo skomasowanie postanowień regulaminowych w ramach jednego aktu normatywnego, albo też rozproszenie tychże postanowień w różnych aktach normatywnych. W zależności od wyboru którejś z koncepcji regulamin przyjmuje postać jednej całościowej uchwały, względnie kilku powiązanych ze sobą przedmiotowo uchwał. Pierwszy z wariantów ma zastosowanie względem regulaminów Sejmu i Senatu. W obu przypadkach przyjmuje się, że uchwała regulaminowa winna normować kompleksowo wszystkie sprawy, o których mowa w art. 112 Konstytucji. Drobnym odstępstwem od tej reguły są podejmowane *de lege lata* w praktyce przez jedną i drugą izbę uchwały poświęcone tylko jednej kwestii regulaminowej. Przykładowo mogą to być uchwały odnoszące się do wyboru członków komisji sejmowych i senackich, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji czy też (w przypadku Sejmu) sędziów Trybunału Stanu³¹⁸. Drugi z wariantów odnosi się natomiast do regulaminu Zgromadzenia Narodowego. W tym wypadku prawodawca, kierując się najpewniej spuścizną historyczną, zdecydował się na zachowanie wspomnianej wcześniej metody legislacyjnej zakładającej tworzenie kilku odrębnych, obowiązujących obok siebie uchwał. Rozwiązanie to, stosowane do dzisiaj, wywołuje w doktrynie szereg kontrowersji, uważa się je bowiem za niekonstytucyjne, ale też za niepraktyczne.

Należy zauważyć, że do dziś nie udało się Zgromadzeniu uregulować wszystkich spraw jego wewnętrznej organizacji. Zakres regulaminowych unormowań obejmuje tryb odbierania przysięgi od nowo wybranej głowy państwa³¹⁹,

³¹⁸ A. Bień-Kacała, *Źródła...*, s. 270.

³¹⁹ Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 6 grudnia 2000 r. – Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 40, poz. 774).

a także tryb odbierania jej orędzia³²⁰. Poza nim nadal pozostaje natomiast kwestia postawienia Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu oraz stwierdzenia przez Zgromadzenie trwałej niemożności do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia.

W tym kontekście nasuwa się pytanie o zasadność utrzymania opisanej wyżej formuły regulaminu Zgromadzenia Narodowego, która w literaturze przedmiotu ma, i to już od dawna, zarówno przeciwników³²¹, jak i zwolenników³²². Moim zdaniem istnieją powody, aby temu drugiemu stanowisku, nie dość pogłębionemu zresztą w warstwie argumentacyjnej, zdecydowanie się sprzeciwić. Uważam, że regulamin Zgromadzenia powinien zostać ukształtowany podobnie jak regulaminy Sejmu i Senatu. W obronie rzeczzonej koncepcji można wysunąć cały szereg argumentów, które pokazują jasno, że regulamin w swym obecnym kształcie jest nie tylko niepraktyczny, ale również narusza przepisy ustawy zasadniczej.

Argumentem o największym ciężarze gatunkowym jest teza o niekonstytucyjności obecnej konstrukcji regulaminu Zgromadzenia Narodowego. Do jej przyjęcia skłania sposób zredagowania art. 114 ust. 2, który statuując obowiązek Zgromadzenia do uchwalenia własnej regulacji regulaminowej, wspomina wyraźnie o regulaminie w liczbie pojedynczej³²³ (zgodnie z nim „Zgromadzenie Narodowe uchwała swój regulamin”). Tak ukształtowana dyrektywa normatywna wyklucza – jak się wydaje – formułę regulaminu ujętego w kilku odrębnych uchwałach (a więc kilku regulaminach) i w efekcie zrywa z pielęgnowaną dotąd tradycją ustrojową.

Powyższa interpretacja nie jest jedyną możliwą. Warto w tym miejscu przypomnieć, że jeszcze na gruncie poprzedniego stanu konstytucyjnego, tj. w okresie obowiązywania tzw. Małej Konstytucji z 1992 r., wyrażano w literaturze pogląd, iż użycie wyrazu *regulamin* odnosi się do treści, nie zaś do formy. Dowodem tego miał być fakt, że termin *regulamin* nie był wówczas wymieniony, podobnie zresztą jak i dzisiaj, w konstytucyjnym systemie źródeł prawa³²⁴.

³²⁰ Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 29 maja 2014 r. – Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu wysłuchania orędzia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 397).

³²¹ W poprzednim stanie prawnym krytycznie o takim rozważaniu wyrażali się: R. Mojak, J. Sobczak, *Zgromadzenie Narodowe...*, s. 24.

³²² L. Garlicki, *Rozdział IV. „Sejm i Senat”, art. 114*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 6. Zob. też: A. Bień-Kacała, *Źródła...*, s. 272.

³²³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 606.

³²⁴ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 14, uwaga nr 5*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II, Warszawa 1996, s. 8. Zob. też: E. Gierach, *Ko-*

Innym argumentem jest krytyka nieuchronnego w przypadku obecnego regulaminu występowania powtórzeń tekstu normatywnego w poszczególnych uchwałach. Chodzi tu o powielanie materii, które z założenia stanowią wspólny mianownik dla wszystkich kompetencji Zgromadzenia Narodowego. W obecnym stanie prawnym są to przepisy regulujące: 1) tryb zwoływania posiedzeń Zgromadzenia Narodowego (§ 1.1 regulaminu Zgromadzenia Narodowego z dnia 6 grudnia 2000 r. zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 regulaminu Zgromadzenia Narodowego z dnia 29 maja 2014 r. zwołanego w celu wysłuchania orędzia Prezydenta Rzeczypospolitej Polski); 2) przewodniczenie obradom oraz zastępstwa w tym zakresie (§ 2 ust. 1, § 8 reg. ZN z 2000 r. oraz art. 2 pkt 1–2 reg. ZN z 2014 r.); 3) ustalanie porządku obrad (§ 2 ust. 3 oraz art. 2 pkt 3 reg. ZN z 2014 r.); 4) zagadnienie jawności obrad (§ 2 ust. 3 reg. ZN z 2000 r. oraz art. 2 ust. 4 reg. ZN z 2014 r.); 5) dopuszczalność wstępu na salę obrad osób trzecich (§ 3 ust. 1–2 reg. ZN z 2000 r. oraz art. 3 pkt 1–2 reg. ZN z 2014 r.); 6) tryb powoływania oraz określenia sekretarza (§ 4 reg. ZN z 2000 r. oraz art. 4 reg. ZN z 2014 r.); 7) procedurę sporządzania, odczytania i opublikowania protokołu z przebiegu posiedzenia (§ 7 ust. 1–3 reg. ZN z 2000 r. oraz art. 6 ust. 1–3 reg. ZN z 2014 r.); 8) wskazanie Kancelarii Sejmu jako podmiotu odpowiedzialnego za przeprowadzanie czynności technicznych i kancelaryjnych związanych z obradami Zgromadzenia Narodowego (§ 10 reg. ZN z 2000 r. oraz art. 8 reg. ZN z 2014 r.); 9) kwestię odesłań do postanowień regulaminu Sejmu (§ 9 reg. ZN z 2000 r. oraz art. 7.1 reg. ZN z 2014 r.).

Jako odrębną grupę można wskazać także argumenty atakujące samą metodę tworzenia regulaminu Zgromadzenia Narodowego. W tym zakresie na szczególną uwagę zasługuje problem luki proceduralnej wynikającej z uchylecia się przez prawodawcę od stworzenia podstawy regulaminowej dla dwóch kompetencji tego organu, tj. wspomnianego już prawa do stwierdzenia trwałej niemożności do sprawowania urzędu przez Prezydenta RP ze względu na stan zdrowia oraz prawa do postawienia go w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Problem ten dotyczy w szczególności ostatniej kompetencji, w jej przypadku bowiem pojawia się dodatkowo kwestia częściowego unormowania procedury impeachmentu przez przepisy obowiązującej obecnie ustawy o Trybunale Stanu. W literaturze zwraca się uwagę, że przedmiotowa ustawa wobec braku regulaminu funkcjonuje w swoistej „próżni” normatywnej, pozostając niezharmonizowana z regulaminowymi postanowieniami. Konsekwencją jest to, że pewne zawarte w niej przepisy wkraczają w materię, które z założenia

mentarz do art. 114, uwaga nr 1, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: *Art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 428 z przywołaną tam literaturą.

zarezerwowane są dla regulaminu, przez co naruszają konstytucyjną zasadę autonomii regulaminowej. W literaturze taki stan rzeczy – o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach – spotyka się z głosami krytyki³²⁵.

Przyjętej metodzie tworzenia regulaminu można także postawić zarzut, że sprzyja ona powstawaniu uregulowań nieprzemyślanych i niedojrzałych. Wynika to stąd, że według utrwalonego w praktyce standardu projekty poszczególnych uchwał przygotowywane są na krótko przed ich uchwaleniem, tj. zawsze wtedy, gdy pojawi się na horyzoncie taka potrzeba. Nietrudno odgadnąć, że taki sposób działania może przynieść ujemny skutek tak dla merytorycznej treści, jak i spójności poszczególnych uregulowań. Obawa ta dotyczy zwłaszcza wspomnianych wcześniej uchwał regulaminowych, których jeszcze nie podjęto. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zagadnienie stwierdzenia trwałej niemożności do sprawowania urzędu przez Prezydenta RP ze względu na stan zdrowia oraz trybu stawiania go w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu stanowi materię zgoła skomplikowaną, wymagającą bardziej wnikliwej refleksji legislacyjnej. W tym pierwszym przypadku prawodawca będzie musiał uregulować chociażby kwestię zakresu dowodów koniecznych w postępowaniu parlamentarnym czy też – ewentualnie – status prawny specjalnej Komisji Zgromadzenia Narodowego odpowiedzialnej za przygotowywanie opinii w sprawie stanu zdrowia urzędującej głowy państwa. W przypadku drugim natomiast koniecznością stanie się zharmonizowanie przepisów nowego regulaminu z tekstem obowiązującej ustawy o Trybunale Stanu. Przedsięwzięcie to może nie być łatwe ze względu na potrzebę pogodzenia z jednej strony zasady autonomii parlamentu, z drugiej zaś elementów procedury wymagających rangi ustawowej.

O tym, że argument odnoszący się do nieprzemyślanej legislacji nie jest czysto teoretyczny, świadczy „bałagan” legislacyjny, który można dostrzec już dzisiaj w obowiązujących przepisach regulaminowych. Uwagę zwraca mianowicie fakt, że prawodawca w jednym i drugim akcie stosuje dwie odmienne jednostki redakcyjne tekstu normatywnego (paragrafy i artykuły). Ten daleki od prawniczej pedanterii sposób tworzenia przepisów regulaminowych jest najlepszym dowodem tyleż niedbalstwa, co swoistego lekceważenia materii regulaminu Zgromadzenia Narodowego przez prawodawcę. W jeszcze większym stopniu uświadamia on, jak bardzo omawiana metoda legislacyjna naraża tekst normatywny na różnego rodzaju legislacyjne mankamenty³²⁶.

³²⁵ M. Zubik, *Trybunał Stanu – stan Trybunału*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, Gdańsk 2008, s. 56.

³²⁶ Szerzej na ten temat zob. G. Pastuszko, *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Zgromadzenia Narodowego*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4, s. 16–20.

5. Tryb zmiany regulaminów parlamentarnych w Polsce

5.1. Regulacja prawna dotycząca trybu zmiany regulaminów parlamentarnych w przeszłości

W okresie międzywojennym tworzenie regulaminów parlamentarnych opierało się wyłącznie na podstawie regulacji konstytucyjnych oraz funkcjonujących w życiu parlamentarnym zwyczajów³²⁷. Znamienne jest, że ani Sejm, ani Senat nigdy w tym okresie nie zdecydowały się na ustanowienie odrębnej, temu służącej procedury parlamentarnej. Więcej – nie wprowadziły one żadnych przepisów regulujących tryb podejmowania uchwał parlamentarnych. Tak więc jedynym normatywnym punktem odniesienia był w przypadku Konstytucji marcowej z 1921 r. art. 32 przewidujący, że co do zasady dla prawomocności uchwał sejmowych i senackich potrzebna jest zwykła większość głosów przy obecności co najmniej 1/3 ogółu ustawowej liczby posłów, zaś w przypadku Konstytucji kwietniowej z 1935 r. – art. 37 mający tę samą treść, a jedynie nieco inaczej zredagowany.

Taki sam sposób uregulowania omawianej materii obserwowano jeszcze na gruncie uchwalonego w okresie budowania powojennej Polski Ludowej regulaminu obrad Krajowej Rady Narodowej z 6 maja 1945 r.³²⁸ W jego tekście również nie wyodrębniono ani procedury zmiany regulaminu, ani też w ogóle procedury związanej z wydawaniem uchwał parlamentarnych. Przełomem w tym względzie był dopiero regulamin Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z 25 czerwca 1948 r., który jako pierwszy wprowadził podstawę prawną uchwalania regulaminowych nowelizacji. Czynił to konkretnie ujęty w jego ramach art. 98 stanowiący, iż zmiana tego regulaminu może nastąpić z inicjatywy Marszałka Sejmu lub na wniosek podpisany przez co najmniej 10 posłów. Ciekawe natomiast, że akt ten nie zawierał żadnych przepisów normujących tryb podejmowania uchwał. Podobnie było z tworzącą podstawę ustroju państwowego ustawą konstytucyjną z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej³²⁹. W takim stanie rzeczy utworzenie drogi uchwałodawczej pozostawało otwarte dla swobodnie kształtujących się reguł praktyki parlamentarnej.

³²⁷ Por. J. Czajowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszej kadencji 1922–1997*, Warszawa 1999, s. 199–200.

³²⁸ Regulamin obrad Krajowej Rady Narodowej: uchwalony na 7 plenarnym posiedzeniu K.R.N. w dniu 6 maja 1945 r., Warszawa 1945.

³²⁹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 18, poz. 71).

To pionierskie rozwiązanie stało się następnie trwałym składnikiem wszystkich późniejszych regulaminów w dobie funkcjonowania Polski Ludowej, choć jego treść ulegała sukcesywnym metamorfozom. Warto zaznaczyć, że decyzja o jego kontynuowaniu pozostawała w oderwaniu od przepisów Konstytucji PRL, która nie zawierała w tym zakresie jasnych dyrektyw normatywnych³³⁰. Procedurę zmiany regulaminu sejmowego można było odnaleźć w regulaminie Sejmu z 21 listopada 1952 r.³³¹ przewidującym w art. 62, że zmiana takowa może nastąpić z inicjatywy Prezydium Sejmu lub na wniosek podpisany przez co najmniej 10 posłów. Przepis ten stanowił element szerszej regulacji dotyczącej wewnątrzparlamentarnego mechanizmu stanowienia uchwał, obejmującego m.in. wymóg złożenia projektu uchwały na ręce Marszałka Sejmu (art. 31 ust. 2 reg. Sejmu) czy konieczność zachowania zwykłej większości głosów w obecności co najmniej 1/3 ogólnej liczby posłów dla ich uchwalenia (w art. 45 ust. 1 reg. Sejmu). Bardzo zbliżone rozwiązanie przewidywał również regulamin Sejmu PRL z 1 marca 1957 r.³³² W jego przypadku nowością było to, że inicjatywa zmiany regulaminu złożona została w ręce nie 10, lecz 15 posłów. Dodatkowo prawodawca ustanowił obowiązek ogłaszania regulaminu w Monitorze Polskim, a także nałożył obostrzenie, że regulamin wchodzi w życie w dniu uchwalenia (art. 76 ust. 1–3 reg. Sejmu). Podobnie jak poprzednio, przedmiotowa regulacja „wtapiała się” w przepisy normujące tryb uchwałodawczy, które w dużej części przejęły elementy występujące na gruncie rozwiązań poprzedniego regulaminu. Nie oznaczało to jednak braku normatywnych innowacji. W tym względzie zwracało uwagę zwłaszcza wyraźne zastrzeżenie procedury jednego czytania dla stanowienia uchwał (art. 51 *in fine*). Nową postać omawiane uregulowanie zyskało w ramach regulaminu Sejmu PRL z 17 lipca 1986 r.³³³ Tym razem regulujący to zagadnienie, zawarty we wskazanym akcie art. 105 uzależnił uruchomienie procedury zmiany regulaminowej od wniosku już nie tylko Prezydium Sejmu lub co najmniej 15 posłów, ale też Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Jednocześnie art. 106 dodawał, iż podjęta w tym zakresie uchwała podlega ogłoszeniu w Monitorze Polskim. Nie uległ natomiast rewolucyjnej zmianie parlamentarny tryb uchwałodawczy. W tym zakresie dokonano jedynie rozbudowania niektórych jego elementów (art. 32–42 reg. Sejmu).

³³⁰ Zob. E. Zwierzchowski, *Znaczenie prawne uchwał Sejmu*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 2, s. 255.

³³¹ Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalony dnia 21 listopada 1952 r. (druk nr 15).

³³² Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. nr 19, poz. 145).

³³³ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, (M.P. nr 21, poz. 151).

Tak ukształtowaną podstawę prawną nowelizowania postanowień regulaminowych przeszczepiono na grunt uchwalonego już w okresie transformacji ustrojowej regulaminu Sejmu z 30 lipca 1992 r.³³⁴ Figurujący w jego tekście art. 129 zawierał identycznie brzmiącą formułkę głoszącą, iż zmiana regulaminu może nastąpić na wniosek Prezydium Sejmu, Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich lub co najmniej 15 posłów. Inny przepis – art. 130 – powtórzał z kolei, że podjęta w tym zakresie uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”. Nie od razu natomiast analogiczne rozwiązanie znalazło się w treści postanowień regulaminu Senatu z 23 listopada 1990 r.³³⁵ W swej pierwotnej wersji akt ten nie przewidywał żadnej bezpośredniej w tym przedmiocie normatywnej dyrektywy. Tę ostatnią stworzono dopiero w ramach nowelizacji regulaminu Senatu z 19 marca 1993 r.³³⁶ Ustanowiła ona bliźniaczą w stosunku do sejmowego odpowiednika regułę, w myśl której zmiana uchwały nowelizującej regulamin mogła nastąpić na wniosek Prezydium Sejmu, Komisji Regulaminowej i Spraw Senatorskich lub co najmniej 10 senatorów (art. 71 reg. Senatu).

5.2. Tryb zmiany regulaminów parlamentarnych w obecnym stanie prawnym

Procedura służąca dokonywaniu regulaminowych zmian unormowana została również w ramach regulaminów parlamentarnych obowiązujących obecnie. Dotyczy to jednak tylko regulaminu Sejmu oraz regulaminu Senatu. Jak dotąd nie ustanowiono analogicznych rozwiązań odnoszących się do Zgromadzenia Narodowego, toteż formalnie rzecz biorąc, nie ma regulaminowej podstawy pozwalającej na tworzenie regulaminu tej instytucji. Brak ten – zauważmy od razu – kompensuje przyjęta praktyka parlamentarna, która polega na tym, że w trakcie posiedzenia mającego na celu przyjęcie określonej uchwały regulaminowej (takie posiedzenia zwoływane są specjalnie) Zgromadzenie, realizując kolejne czynności legislacyjne, kieruje się ogólną dyrektywą wynikającą z art. 114 ust. 2 Konstytucji, a także stosowanymi odpowiednio i w niezbędnym zakresie przepisami regulaminu Sejmu. Analiza stenogramów Zgromadzenia pokazuje, że podejmowane w tej mierze działania nie respektują w pełni wszystkich wymogów regulamino-

³³⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 26, poz. 185).

³³⁵ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. 1991, nr 2, poz. 11).

³³⁶ Uchwała nr 48 Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 marca 1993 r. (M.P. nr 16, poz. 128).

wych³³⁷. Zwraca tu uwagę fakt, iż jedynym podmiotem uprawnionym do przygotowania projektu uchwały jest specjalnie powołana w ramach toczącego się posiedzenia Komisja Regulaminowa Zgromadzenia Narodowego. Nie dopuszcza się więc, by z instrumentu tego korzystały inne podmioty, co jest skądinąd rzeczą zrozumiałą, gdyż w Sejmie znajduje się on w dyspozycji Prezydium izby oraz grupy 15 posłów (w Zgromadzeniu prezydium nie funkcjonuje, zaś ograniczenie prawa wykonywania inicjatywy uchwałodawczej do grona posłów byłoby niewłaściwe ze względu na skład osobowy Zgromadzenia).

Sama procedura przebiega według schematu zarezerwowanego dla uchwalania regulaminu Sejmu, tj. wymaga przeprowadzenia trzech czytań. W dotychczasowej praktyce odbywało się to na tej zasadzie, że Marszałek Sejmu w ramach kolejnych czytań zwracał się do członków Zgromadzenia o zabranie głosu, a gdy nikt się nie zgłaszał, proponował niezwłoczne przejście do dalszej fazy prac legislacyjnych³³⁸. W ten sposób uchwała regulaminowa mogła zapaść w ekspresowym tempie, jeszcze w ramach tego samego posiedzenia. Oceniając taki sposób działania, można mieć pewne zastrzeżenia co do jego zgodności z obowiązującą Konstytucją. Wątpliwe jest zwłaszcza to, że Zgromadzenie nie wydaje specjalnej uchwały regulaminowej, a jedynie przez akklamację wyraża wolę realizowania czynności legislacyjnych w oparciu o uregulowania regulaminu Sejmu. Wydaje się, że taka praktyka nie odpowiada ujętemu w art. 114 ust. 2 ustawy zasadniczej wymogowi działania na podstawie norm regulaminowych. *De lege ferenda* należałoby w tym zakresie postulować zmianę. Najlepiej, by zmiana ta polegała na włączeniu odpowiednich przepisów do mającego charakter całościowy regulaminu Zgromadzenia Narodowego regulującego przedmiotowe zagadnienie w sposób kompleksowy i trwały.

Wracając do Sejmu i Senatu, należy podkreślić, że procedurę zmian regulaminowych określają przepisy regulujące tryb uchwałodawczy w obu izbach (art. 33–34). One też tworzą normatywny trzon całego postępowania, przy czym w określonym zakresie modyfikują je specjalnie w tym celu ustanowione przepisy szczególne. W przypadku regulaminu Sejmu tym *lex specialis* są art. 203, 204 oraz 205, zaś w przypadku regulaminu Senatu – art. 101 oraz 102. Zanim przejdę do przedstawienia treści tych uregulowań, chcę zwrócić wcześniej uwagę na fakt nie do końca zrozumiałego ulokowania ich w regulaminowych przepisach końcowych – w regulaminie Sejmu jest to Dział V zatytułowany „Przepisy szczególne i końcowe”, a w regulaminie Senatu – Dział XIII „Przepisy końcowe”. Taka koncepcja regulacyjna mająca swe ko-

³³⁷ Zob. Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniu 29 maja 2014 r., Warszawa 2014, s. 4–5.

³³⁸ *Ibidem*.

rzenie jeszcze w okresie PRL (w regulaminie Sejmu PRL z 1957 r. przepisy te znalazły się w Rozdziale V „Przepisy końcowe”, zaś w regulaminie z 1986 r. – w Dziale VI „Przepisy szczególne i końcowe”) jest kontrowersyjna nie tylko dlatego, że doprowadza do mało czytelnego dla odbiorcy rozbitcia tekstu normatywnego, ale również – czy właściwie przede wszystkim – dlatego, że pozostaje w sprzeczności z wytycznymi rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”³³⁹, które wskazują wprost, jakie przepisy i w jakiej kolejności mogą się znaleźć w przepisach końcowych. Przypomnijmy, że są to wyłącznie: 1) przepisy uchylające; 2) w razie potrzeby – przepisy o utracie mocy obowiązującej ustawy; 3) przepisy o wejściu ustawy w życie (§ 38 rozporządzenia).

Wymienione artykuły regulują jedynie wybrane elementy postępowania uchwałodawczego w sprawie dokonania regulaminowych zmian, przy czym w przypadku regulaminu Sejmu zakres tych modyfikacji przedstawia się szerzej. Punktem wspólnym jest ustalenie odrębnego katalogu podmiotów uprawnionych do przedstawienia projektu uchwały. Według art. 203 reg. Sejmu katalog ten obejmuje Prezydium Sejmu, Komisję Regulaminową, Spraw Poselskich i Immunitetowych oraz grupę co najmniej 15 posłów. Z kolei w świetle art. 103 reg. Senatu tworzą go Marszałek Senatu, Prezydium Senatu, Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich oraz co najmniej 10 senatorów. Należy przypomnieć, że swego czasu w doktrynie postulowano zmianę wskazanej tu regulacji odnoszącej się do Sejmu. W złożonej propozycji sugerowano mianowicie, by inicjatywę uchwałodawczą w omawianej materii przyznać jedynie Prezydium Sejmu działającemu w porozumieniu z Konwentem Seniorów, ewentualnie samemu Konwentowi oraz grupie co najmniej 115 posłów. Argumentem uzasadniającym wprowadzenie takiego rozwiązania było przekonanie, że przy tak ukształtowanym katalogu podmiotów rośnie prawdopodobieństwo składania do łaski marszałkowskiej projektów uzgodnionych wcześniej w ramach międzyklubowych ustaleń, a więc mających większą szansę na ścisłe przestrzeganie w praktyce życia politycznego w przyszłości. Miał to być – jak zaznaczał autor tego poglądu – czynnik budowania sprawności, demokracji a także kultury pracy Sejmu³⁴⁰. Patrząc z perspektywy lat, można wyrazić wątpliwość, czy rzeczywiście taka konstrukcja normatywna mogła się przyczynić do osiągnięcia wymienionych celów. Jest faktem, że w realiach polskiego parlamentaryzmu konsensualne ustalanie projektów regulaminowych zdarza się rzadko, w większości przypadków bowiem o urucho-

³³⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. 2016, poz. 283).

³⁴⁰ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 112, uwaga nr 9*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 26–27.

mieniu inicjatywy w tym zakresie decyduje dysponujący większością obóz rządzący. Gdyby więc rzeczywiście chcieć podążyć za przywołanym postulatem, to należałoby chyba odebrać omawiane prawo Prezydium (gdzie decyduje większość) i grupie posłów, a pozostawić je jedynie Konwentowi Seniorów. Tylko to ciało z racji swej instytucjonalnej specyfiki działania jest zdolne do angażowania w proces prac przygotowawczych przedstawicielei parlamentarnej opozycji i wypracowywania rozwiązań kompromisowych. W innym wypadku obóz rządzący zawsze ma możliwość ignorowania głosu politycznych konkurentów.

Szczególnie istotną modyfikacją postępowania w zakresie dokonywania zmian w regulaminie Sejmu jest to, że obejmuje ono nie dwa, jak to odbywa się co do zasady (art. 36 ust. 1 reg. Sejmu), ale trzy czytania (art. 204). Wymóg ten pokazuje szczególnie stosunek prawodawcy do regulaminu jako aktu normatywnego bliskiego pod względem rangi ustawie. Można podejrzewać, że w rozwiązaniu tym chodzi o to, aby posłowie mieli więcej czasu i więcej możliwości poddania procedowanego projektu dyskusji właśnie ze względu na ustrojową doniosłość proponowanej nowelizacji. Taka konstrukcja, skłaniająca nas zasadniczo do wyrażenia aprobaty, pociąga za sobą określone konsekwencje. Trzeba mianowicie pamiętać, że wobec przyjęcia formuły dwóch czytań w zwykłym postępowaniu uchwałodawczym Sejm zmuszony jest do odpowiedniego stosowania przepisów odnoszących się do tworzenia ustaw (art. 48 i 49 reg. Sejmu)³⁴¹. Problem dodatkowej restrykcji, o której tutaj mowa, nie występuje natomiast w przypadku regulaminu Senatu. Wynika to stąd, iż w izbie tej tryb uchwalania ustaw przebiega z założenia w trzech fazach czytań (art. 84 ust. 3 reg. Senatu).

Wspomnieć należy też o tym, że tylko regulamin Sejmu zawiera przepisy nakazujące odpowiednie stosowanie w odniesieniu do procedury dokonywania zmian regulaminowych tych uregulowań, które tworzą tryb postępowania uchwałodawczego (art. 204 *in fine* reg. Sejmu). Regulamin Senatu rezygnuje z tego elementu, co – jak można podejrzewać – stanowi wyraz przekonania jego autorów, iż podobna regulacja jest zbędna. Z koncepcją tą wypada się zgodzić. Skoro bowiem regulamin ma postać uchwały, to wobec braku odrębnej podstawy prawnej *implicite* należy przyjąć, że zastosowanie w zakresie procesu jego tworzenia mają ogólne zasady określające tryb wydawania uchwał. Żadne odesłanie nie jest tutaj konieczne, co zresztą uzasadnia krytykę rozwiązania zaaplikowanego w ramach regulaminu Sejmu. Należy sądzić, że rozwiązanie to stanowi regulaminowe *superfluum* i z tej racji powinno zniknąć z jego tekstu (swoją drogą również dlatego, że zbyt dalece ogranicza

³⁴¹ M. Zubik, *Komentarz do art. 204, uwaga nr 3*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2017, s. 889.

zakres zastosowania przepisów regulaminowych – konkretnie do art. 36–50 reg. Sejmu)³⁴². Co najwyżej można by na jego miejsce wprowadzić uregulowanie nakazujące stosowanie w zakresie trzeciego czytania projektu regulaminu odpowiednich przepisów normujących postępowanie ustawodawcze. Konieczność stosowania tych przepisów w omawianym przypadku nie jest bowiem jasna i oczywista, gdyż równie dobrze można by przyjąć, iż mamy tu do czynienia z luką prawną³⁴³.

Szczególnie ważny element sejmowego i senackiego postępowania w przedmiocie uchwalenia zmiany regulaminowej stanowi faza podejmowania decyzji. Już z mocy Konstytucji zakłada się, iż uchwała, która tutaj zapada (tak jak zresztą we wszystkich innych sprawach, jeśli ustawa lub uchwała izby nie ustanawia wyjątku), musi zostać podjęta zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 120 w zw. z art. 124 Konstytucji). Takie rozwiązanie, wywodzące w Polsce swój rodowód jeszcze z okresu międzywojennego, powoduje łatwość w przeprowadzaniu regulaminowych nowelizacji, a w konsekwencji niestety naraża autorytet regulaminu na szwank, gdyż dzięki temu rządząca większość zyskuje możliwość nieskrępowanego modyfikowania jego treści uregulowaniami odpowiadającymi jej politycznemu interesowi. W podobnych warunkach trudno o zachowanie zalecanej w doktrynie wstrzeźliwości w dokonywaniu doraźnych zmian na użytek politycznej koniunktury³⁴⁴ i tym samym utrzymanie stabilności postanowień regulaminu będącej – jak to podkreślają niektórzy – czynnikiem sprzyjającym wykształceniu się w izbie mechanizmów współpracy między większością parlamentarną a opozycją³⁴⁵. Z tego też powodu na pełną aprobatę zasługuje postulat zmierzający do podniesienia, najlepiej na poziomie konstytucji, obecnego progu z większości zwykłej na większość kwalifikowaną. Jak słusznie zauważa jego autor, rozwiązanie w tym kształcie, znane w wielu państwach europejskich (np. Austria, Słowenia, Macedonia), służy petryfikacji zasad funkcjonowania parlamentu i jednocześnie w dalszej perspektywie prowadzi do bardziej ścisłego przestrzegania postanowień regulaminowych³⁴⁶.

³⁴² Na ten ostatni problem zwraca uwagę M. Zubik, zdaniem którego treść art. 204, zawężającego zakres stosowania przepisów regulaminowych odnoszących się do trybu uchwałodawczego wyłącznie do art. 36–50, nie wyklucza jednak stosowania innych przepisów, takich jak art. 34 czy 51. *Ibidem*, s. 888.

³⁴³ Por. *ibidem*, s. 889.

³⁴⁴ P. Winczorek, *Opinia na temat usytuowania i kompetencji Prezydium Sejmu w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1, s. 53–54.

³⁴⁵ S. Kubas, *Organy kierownicze Sejmu w świetle Konstytucji RP oraz nowelizacji regulaminu Sejmu w latach 1997–2000*, „Przegląd Sejmowy 2001, nr 3, s. 34.

³⁴⁶ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 112, uwaga 9*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001 s. 27.

Poza tym, o czym także należy pamiętać, stwarza ono prawne przesłanki do partycypowania w procesie decyzyjnym ugrupowań parlamentarnej opozycji, co wpisuje się w bardziej ogólną, popieraną przez mnie propozycję stworzenia systemu instytucjonalnych gwarancji tej ostatniej w ramach polskiego porządku ustrojowego (do zagadnienia tego przyjdzie nam jeszcze powrócić w dalszych rozważaniach). Być może przesadne jest twierdzenie, że powinna to być nieznana obowiązującym w Polsce uregulowaniom ustrojowym większość aż 3/4 ogólnej liczby członków izby (a więc co najmniej 345 posłów). Wystarczająca wydaje się być tutaj większość 2/3 (a więc co najmniej 307 członków izby), która powoduje, że na zmiany regulaminowe musi się zgodzić obok obozu rządzącego największa partia opozycyjna (ewentualnie największe partie opozycyjne). Rzecz jest jednak do dyskusji.

Na zakończenie warto jeszcze przywołać treść art. 205 reg. Sejmu oraz art. 102 reg. Senatu. Oba te przepisy ustanawiają wymóg ogłaszania uchwały wprowadzającej nowy bądź zmieniającej istniejący regulamin izby w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Dodatkowo analogiczny wymóg publikacji przewidziany jest w odniesieniu do regulaminu Zgromadzenia Narodowego. Nie czynią tego jednak przepisy regulaminowe tej instytucji, ale ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych z 15 września 2018 r.³⁴⁷ w art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a. Swoją drogą, zakres unormowania ustawowego obejmuje także regulaminy Sejmu i Senatu, co stanowi powielenie postanowień regulaminowych (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a oraz art. 10 ust. 2 pkt 3 lit. a ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

6. Ramy temporalne obowiązywania regulaminów parlamentarnych w Polsce

6.1. Ramy temporalne obowiązywania regulaminów parlamentarnych w przeszłości

W polskiej tradycji ustrojowej utarła się zasada, że regulaminy parlamentarne mają z założenia charakter ciągły. Ciągłość ta wyraża się w odrzuceniu przyjętej w niektórych państwach koncepcji obowiązywania regulaminu wyłącznie w ramach kadencji danego parlamentu. Regulamin swą mocą obowią-

³⁴⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1523).

zującą ma obejmować także następne kadencje pod warunkiem, że parlament nie zdecyduje się go zastąpić nowym regulaminem lub ewentualnie dokonać w nim określonych zmian.

Ciąglymi były już regulaminy parlamentarne, które obowiązywały w czasach międzywojennych. Początkowo rozwiązanie to wynikało z zakorzenionej u początków państwowości polskiej praktyki ustrojowej, później natomiast zyskało wyraźne podstawy normatywne. Artykuł 6 regulaminu Sejmu z 5 października 1935 r.³⁴⁸ głosił mianowicie, że „przedmiotem obrad Sejmu na pierwszym posiedzeniu w nowej kadencji może być, poza wyborem marszałka, wicemarszałków i sekretarzy, jeszcze tylko uchwalenie regulaminu”. Jak tłumaczył L. Zieleniewski, użycie w tym wypadku sformułowania *może być* oznaczało raczej możliwość dokonania zmiany treści regulaminu, a nie obowiązek uchwalenia regulaminu w trakcie posiedzenia inauguracyjnego kadencji³⁴⁹. To prowadziło autora do wniosku, że regulamin ów był regulaminem ciągłym *ipso iure*.

Postać ciągłą miały także regulaminy z czasów PRL. Jedynie w latach powojennych (1945–1957) przyjęła się na krótko koncepcja uchwalania tych aktów na okres jednej kadencji, co jednak nie wynikało z jakiegoś z góry zaplanowanego, metodycznego działania, ale było konsekwencją dynamicznie rozwijającej się sytuacji polityczno-ustrojowej formowanego wówczas komunistycznego państwa³⁵⁰. Stabilny, ponadkadencyjny charakter uzyskał dopiero regulamin z 1 marca 1957 r., który obowiązywał nieprzerwanie, choć z licznymi zmianami³⁵¹, do okresu schyłkowego PRL. Nowy regulamin wprowadzono dopiero 17 lipca 1986 r. Ten ostatni przetrwał do 1992 r.

Warto zauważyć, że początkowo koncepcja ciągłości regulaminu wywoływała ambiwalentne oceny ze strony doktryny prawa konstytucyjnego. Można tu choćby wskazać na – niepopartą w gruncie rzeczy żadnymi argumentami – konfrontację opinii między S. Rozmarynem i A. Burdą, gdzie ten pierwszy opowiadał się za ciągłością i stałością regulaminu³⁵², drugi zaś w to stanowisko powątpiewał³⁵³. Później jednak spory okrzepły, do czego z pewnością przyczyniła się stabilna i przewidywalna praktyka ustrojowa. Merytorycznej

³⁴⁸ Regulamin Sejmu z dnia 5 października 1935 r. (druk nr 2).

³⁴⁹ L. Zieleniewski, *Regulaminy Sejmu i Senatu*, „Nowe Państwo” 1936, t. IV, z. 2, s. 34.

³⁵⁰ Wspomina o tym: L. Garlicki, *Regulamin Sejmu w systemie źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4, s. 13. Zob. szerzej na ten temat: M. Rybicki, *Zmiany regulaminów sejmowych...*, s. 1.

³⁵¹ Na temat tych zmian zob. K. Działocha, J. Repel, *Charakter prawny...*, s. 16.

³⁵² S. Rozmaryn, *Pierwsza sesja Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1953, nr 1, s. 46.

³⁵³ Zob. A. Burda, *Niektóre zagadnienia...*, s. 1033.

argumentacji dla obrony takiego zapatrywania dostarczył A. Gwiżdż, według którego nakazu każdorazowego uchwalania regulaminu przez parlament nie dało się wywieść ani z milczących w tym zakresie przepisów Konstytucji PRL, ani też z polskiej tradycji ustrojowej. Nie miało to zresztą zdaniem tego autora żadnego praktycznego sensu, ponieważ każdy Sejm objęty mocą obowiązywania regulaminu z poprzednich kadencji mógł się od niego bez problemu uwolnić w drodze stosownej uchwały, tak samo jak w braku własnych propozycji legislacyjnych mógł też taką uchwałą utrzymać w mocy poprzedni regulamin³⁵⁴.

W kontekście powyższych uwag wypada wspomnieć, że w PRL oraz w początkowym okresie transformacji ustrojowej mimo przyjęcia zasady ciągłości regulaminu parlamentarnego dopuszczano możliwość incydentalnego odstępowania przez Sejm od zastosowania przepisów regulaminowych w konkretnych przypadkach, przy czym z reguły czyniono to w celu skorygowania procedury ustawodawczej określonej w regulaminie. Dokonywało się to w ten sposób, że albo w konkretnej sprawie zawieszano stosowanie określonego przepisu regulaminowego, albo uzależniano procedurę ustawodawczą i uchwalenie ustawy od spełnienia się pewnych okoliczności³⁵⁵. Odstąpienie tego rodzaju, jeśli nie wynikało wprost z regulaminu, wymagało podjęcia stosownej uchwały, która z formalnoprawnego punktu widzenia nie wywoływała skutku derogacyjnego, a pozwalała jedynie pominąć określony przepis regulaminu na użytek konkretnej sytuacji (powodowała więc skutek zawieszający). Projekt takiej uchwały wysuwało na ogół prezydium Sejmu, zaś dla jej uchwalenia wymagano zwykłej większości głosów. Podjęta uchwała podlegała publikacji w „Monitorze Polskim”, choć nie było to zeterminowane żadną regulacją prawną³⁵⁶. Opowiadając się za dopuszczalnością takiego trybu postępowania, Rozmaryn przytomnie zauważał, że podejmowanie podobnych uchwał nie byłoby możliwe, gdyby regulamin miał formę ustawy³⁵⁷. Taka ingerencja odpadała ze względu na odmienny charakter prawny obu aktów normatywnych oraz różny krąg podmiotów uprawnionych do ich ustanawiania. Warto wspomnieć, że uchwały o odstąpieniu od zastosowania przepisu regulaminu były rzadkością w praktyce parlamentarnej PRL. W ciągu kilkudziesięcioletniej historii PRL doszło do tego zaledwie kilkakrotnie.

³⁵⁴ A. Gwiżdż, *Istota i charakter...*, s. 58.

³⁵⁵ Wzmianka na temat tej praktyki znajduje się w jednym z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego: postanowienie TK z dnia 6 grudnia 1994 r. (sygn. U 5/94).

³⁵⁶ A. Gwiżdż, *Istota i charakter...*, s. 58.

³⁵⁷ S. Rozmaryn, *Ustawa...*, s. 36–37.

6.2. Ramy temporalne obowiązywania regulaminów parlamentarnych w obecnym stanie prawnym

Uchwały o zawieszeniu stosowania przepisów regulaminu nie są dopuszczalne w obecnym stanie prawnym. Możliwości stanowienia takich aktów sprzeciwiają się art. 112 (także w zw. z art. 124) i 114 Konstytucji, które kreują konstytucyjny nakaz kierowania się regulaminem mającym formę jednolitego tekstu i równocześnie obejmującym całokształt spraw wewnętrznych izby. Poza tym prawną przeszkodę tworzy również proklamowana przez art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawa i związana z nią konieczność działania organów państwa w granicach i na podstawie prawa. Konsekwencją jej obowiązywania jest wszak to, że organy państwa nie mogą stosować wiążących je uregulowań prawnych w sposób wybiórczy, w zależności od subiektywnego uznania, ale przeciwnie – winny wypełniać wszystkie wynikające z nich wymogi. Nie ma tu znaczenia, czy uregulowania te wpisują się w warstwę źródeł prawa powszechnie obowiązującego, czy wewnętrznego. Liczy się jedynie okoliczność, że stanowią one wiążące dany organ prawo³⁵⁸.

Odrębnym problemem są natomiast uchwały zawieszające stosowanie przepisów regulaminowych, które mają wyraźną podstawę regulaminową. Można bowiem dyskutować, na ile tego rodzaju przepisy stwarzające furtkę do incydentalnego pomijania zastosowania określonych uregulowań pozostają w zgodzie ze wspomnianym art. 112 ustawy zasadniczej. Kategorieczne brzmienie rzeczonoego przepisu wymagającego, by porządek prac izby normował regulamin ujęty jako całość, podaje w wątpliwość rozwiązanie pozwalające na podejmowanie tego rodzaju aktów i nasuwa myśl, że być może mamy tu do czynienia z konstrukcją niekonstytucyjną. Taki kierunek interpretacji da się wzmocnić dodatkowo argumentem, że sankcjonowany przez art. 112 ustawy zasadniczej nakaz nadania regulaminowi postaci zintegrowanej i trwałej, odczytany w powiązaniu z zasadą pluralizmu politycznego³⁵⁹ (art. 11 Konstytucji), stanowi ważny element ochrony praw opozycji parlamentarnej. W tym wypadku opozycja ma bowiem gwarancję, że określone postanowienia regulaminowe nie będą zawieszane w dowolnym momencie pod wpływem doraźnych interesów ugrupowań rządzącej większości.

Zauważmy, że w obecnym stanie prawnym podobne regulacje znajdują się wyłącznie w regulaminie Sejmu. Regulamin Senatu takich możliwości

³⁵⁸ Pogląd idący w tym kierunku wygłasza też: J. Mordwiłko, *W sprawie możliwości uchalenia przez Sejm uchwały wykładniczej Prezydium Sejmu*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2002, nr 3, s. 17–18.

³⁵⁹ O znaczeniu tej zasady dla funkcjonowania opozycji parlamentarnej zob. S. Bożyk, *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej*, Białystok 2006, s. 121–122.

sobie nie stwarza. Są to: art. 30 ust. 4 – „Poddanie pod głosowanie wniosków w sprawie wyboru lub powołania przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe określone w art. 26, 27–29 nie może odbyć się wcześniej niż siódmego dnia od dnia doręczenia posłom druku zawierającego kandydatury, chyba że Sejm postanowi inaczej”; art. 37 ust. 4. – „Pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej”; art. 44 ust. 3 – „Drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej”; art. 47 ust. 1 – „Projekt kieruje się ponownie do komisji, które go rozpatrywały, w razie zgłoszenia w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków, o ile Sejm nie postanowi inaczej, lub w celu sporządzenia poprawionego sprawozdania, o którym mowa w ust. 2 pkt 2” oraz ust. 6 „Sejm może postanowić poddanie projektu ustawy pod głosowanie w całości, łącznie z poprawkami, jeżeli nie zgłoszono w tym zakresie sprzeciwu”; art. 54 ust. 5 – „Rozpatrzenie sprawozdania komisji przez Sejm może odbyć się nie wcześniej niż trzeciego dnia od doręczenia posłom tego sprawozdania, chyba że Sejm postanowi inaczej” oraz ust. 5a „Sejm rozpatruje sprawozdanie komisji wysłuchując jedynie sprawozdawcy. Nad sprawozdaniem tym nie przeprowadza się dyskusji, chyba że Sejm postanowi inaczej”; art. 204 – „Projekty uchwał w sprawie Regulaminu Sejmu rozpatruje się w trzech czytaniach, chyba że Sejm postanowi inaczej; art. 36–50 stosuje się odpowiednio”; art. 6 ust. 3 – „Wybór sekretarza Sejmu odbywa się łącznie, chyba że Sejm postanowi inaczej”; art. 26 ust. 2 – „Wybór członków Trybunału Stanu odbywa się łącznie, chyba że Sejm postanowi inaczej”.

7. Wykładnia regulaminów parlamentarnych w Polsce

7.1. Wykładnia regulaminów parlamentarnych w przeszłości

W ustroju międzywojennej Polski, podobnie zresztą jak w późniejszych epokach, uprawnienia związane z dokonywaniem wykładni regulaminów parlamentarnych miały zawsze autonomiczny charakter. Ówczesny prawodawca regulaminowy konsekwentnie, na gruncie wszystkich obowiązujących regulaminów Sejmu i Senatu powierzał je Marszałkom izb, którzy dysponowali w tym zakresie pełną swobodą działania. Szczególnie wyraziście akcentował rolę Marszałka w dokonywaniu wykładni Tymczasowy Regulamin Obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej z 1919 r., stanowiąc w art. 37, że Marszałek Sejmu jest jedynym stróżem prawidłowości obrad oraz jedynym upoważnionym do wykładni tego regulaminu i że w sprawach dotyczą-

cych sposobu prowadzenia obrad, nieuregulowanego wyraźnie w regulaminie, rozstrzyga on sam ostatecznie. Szersze możliwości przyznawały Marszałkowi późniejsze regulaminy przyjmowane w warunkach obowiązywania Konstytucji marcowej z 1921 r. Wprawdzie nadal z mocy zawartych w nich przepisów Marszałek zachowywał funkcję stróża regulaminu uprawnionego do jego wykładni, ale w wypadkach wątpliwych mógł się on już odwołać do decyzji samej izby. Taką regułą, opartą na identycznie brzmiącym unormowaniu, zaszczerpiono zarówno w regulaminach Sejmu (art. 11 reg. Sejmu z 1923 r.³⁶⁰, art. 11 *in fine* reg. Sejmu z 1930 r.³⁶¹), jak i Senatu (art. 12 *in fine* reg. Senatu z 1923 r.³⁶²). Drobnej korekcie zakres uprawnień Marszałka Sejmu i Senatu w omawianej kwestii poddany został po wejściu w życie regulaminów, które uchwalono w nawiązaniu do postanowień Konstytucji kwietniowej z 1935 r. Tutaj Marszałek, jeśli wykładnia budziła wątpliwości, miał prawo zasięgnąć opinii Komisji Mandatowo-Regulaminowej lub alternatywnie mógł też zwrócić się do izby o ostateczne rozstrzygnięcie (art. 11 reg. Sejmu z 1935 r.³⁶³ oraz art. 11 reg. Senatu z 1935 r.³⁶⁴).

Echa rozwiązań międzywojennych odnaleźć można było w uregulowaniach regulaminowych, które wprowadzano w pierwszej fazie kształtowania państwowości Polski Ludowej. Zaaplikowane konstrukcje jako żywo przypominały te wykształcone pod rządami Konstytucji marcowej z 1921 r., co zresztą nie mogło dziwić, ponieważ w warunkach funkcjonowania ówczesnego systemu konstytucyjnego znaczna część urzędów ustrojowych odwoływała się właśnie do tych wzorców. Najlepiej świadczyły o tym przepisy regulaminu obrad Krajowej Rady Narodowej z 1945 r., który w art. 5 skopiował międzywojenne regulacje, dokonując jedynie zmiany nazewnictwa organów. Regulacja ta głosiła mianowicie, że Prezydent stworzonego jeszcze w 1944 r. kadłubowego „parlamentu” – Krajowej Rady Narodowej – stoi na straży regulaminu i uprawniony jest do jego wykładni; w wypadkach wątpliwych mógł on rozstrzygać sam nieodwoalnie, choć wolno mu było odwołać się do decyzji

³⁶⁰ Regulamin obrad Sejmu uchwalony 16 lutego 1923 r., uzupełniony zgodnie z uchwałami Sejmu z 11 października 1923 r., 30 listopada 1923 r., 14 listopada 1924 r. i 18 grudnia 1924 r. wraz ze skorowidzem rzeczowym do Regulaminu i Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, druk 406/49.

³⁶¹ Regulamin obrad Sejmu uchwalony dnia 16 grudnia 1930 r. oraz Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1931, druk nr 34.

³⁶² Regulamin obrad Senatu uchwalony dnia 24 marca 1923 r. wraz ze skorowidzem rzeczowym do regulaminu i Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 7.

³⁶³ Regulamin Sejmu z dnia 5 października 1935 r. z poprawkami uchwalonymi przez Sejm w dniu 29 listopada 1938 r. Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., druk nr 2.

³⁶⁴ Tymczasowy regulamin Senatu uchwalony w dniu 5 października 1935 r. ze zmianami z 27 marca 1936 r., 17 lutego, 1937 r., 17 grudnia 1937 r. i 28 listopada 1938 r., Warszawa 1938.

Rady³⁶⁵. Znacznie bardziej lapidarnie, aczkolwiek przy zachowaniu koncepcji mającej korzenie w międzywojniu, sformułowano analogiczny przepis – art. 5 ust. 2 regulaminu Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z 1948 r. Ten stanowił już tylko, iż Marszałek czuwa nad prawidłowym stosowaniem regulaminu i jest uprawniony do jego wykładni³⁶⁶. Głęboką, nawiązującą wyraźnie do typowej dla prawodawstwa socjalistycznego koncepcji wyższości organów kolegialnych w systemie organizacji władzy państwowej zmianę przyniósł natomiast regulamin Sejmu z 21 listopada 1952 r.³⁶⁷ Zawarty w nim art. 4 zrywał jednoznacznie z konstrukcją czyniącą Marszałka podmiotem odpowiedzialnym za dokonywanie wykładni i powierzał tę kompetencję wieloosobowemu Prezydium. Przepis ten przewidywał konkretnie m.in., że Prezydium czuwa nad prawidłowym stosowaniem regulaminu i jest uprawnione do jego wykładni. Nie był to jednak koniec przeprowadzonych w PRL korekt wskazanego rozwiązania. Na gruncie kolejnego regulaminu Sejmu z 1957 r.³⁶⁸, a konkretnie zawartego w nim art. 19 ust. 2, pojawiła się opcja, by Prezydium przy dalszym zachowaniu pełnej swobody w formułowaniu wykładni miało możliwość zasięgania w wypadkach wątpliwych opinii Komisji Mandatowo-Regulaminowej³⁶⁹. Bez mała 20 lat później, z mocy nowelizacji regulaminu wdrożonej w 1976 r.³⁷⁰, opcja ta nabrała obligatoryjnego charakteru. Prezydium izby, działając w trybie nowo ukształtowanego art. 32 ust. 1 pkt e, już nie tylko mogło, ale musiało ubiegać się w przypadku dokonywania wykładni o opinię wspomnianej Komisji. Powtórzył tę regulację regulamin Sejmu z 1986 r.³⁷¹, modyfikując jedynie nazwę parlamentarnej komisji zobligowanej do udzielenia opinii; jego art. 17 ust. 2 pkt 10 wspominał o Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich.

³⁶⁵ Regulamin obrad Krajowej Rady Narodowej: uchwalony na 7 plenarnym posiedzeniu K.R.N. w dniu 6 maja 1945 r., Warszawa 1945.

³⁶⁶ Regulamin Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej uchwalony dnia 25 czerwca 1948 r. Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyciąg zawierający powołane w niej artykuły Konstytucji z 17 marca 1921 r.

³⁶⁷ Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalony dnia 21 listopada 1952 r. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (...), druk nr 15.

³⁶⁸ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. nr 19, poz. 145).

³⁶⁹ Zob. A. Gwiżdż, *W sprawie wykładni niektórych postanowień regulaminu Sejmu*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 8–9, s. 328.

³⁷⁰ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 25 marca 1976 r. zmieniająca regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. nr 13, poz. 61).

³⁷¹ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. nr 21, poz. 151).

Wskazane tu rozwiązania z okresu PRL okazały się być trwałą spuścizną ustrojową w dobie III RP, i to w odniesieniu do obu izb parlamentu – Sejmu oraz reaktywowanego Senatu. Gdy idzie o izbę pierwszą, do 1992 r. w niezmienionej formule przetrwała wspomniana regulacja z 1986 r. Korektę wprowadził tu dopiero regulamin z 1992 r.³⁷², który w art. 13 pkt 5 zastrzegł, że dokonujące wykładni Prezydium zasięga opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich „w miarę potrzeby”. Takie sformułowanie wbrew pozorom nie było nic nieznaczącym niuanssem, oznaczało ono bowiem, że formalnie zdjęto z Prezydium obowiązek uruchamiania procedury opiniodawczej i pozostawiono w jego gestii decyzję o jej ewentualnym zastosowaniu. Nie utrzymało się ono jednak długo, gdyż już nowela z 1997 r.³⁷³, jedna z tych, które miały zaadaptować regulamin izby do warunków stworzonych przez nową wówczas Konstytucję z 1997 r., przywróciła przedmiotowemu unormowaniu brzmienie przyjęte uprzednio. W konsekwencji opinia stała się na powrót obligatoryjnym elementem regulaminowego trybu ustalania wykładni. Od samego początku nawiązywał natomiast do koncepcji ukształtowanej w 1986 r. regulamin Senatu³⁷⁴. W art. 10 pkt 3 stwierdzał on, że wykładni dokonuje Prezydium Sejmu po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Senatorskich. W tym zakresie rozwiązania funkcjonujące w Senacie nie stanowiły w żadnej mierze *novum*.

7.2. Wykładnia regulaminów parlamentarnych w obecnym stanie prawnym

7.2.1. Podmioty uczestniczące w procesie dokonywania wykładni przepisów regulaminowych

Regulacja omawianej tutaj problematyki obowiązuje w niezmienionym kształcie do dzisiaj, i to zarówno na gruncie regulaminu Sejmu, jak i regulaminu Senatu. W dalszym ciągu organem odpowiedzialnym za dokonywanie wykładni postanowień regulaminowych jest Prezydium izby, które w toku realizacji tej kompetencji musi zasięgać opinii odpowiednio: Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych (art. 12 pkt 3 reg. Sejmu) oraz Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich (art. 9 pkt 1 reg. Senatu)³⁷⁵.

³⁷² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 26, poz. 185).

³⁷³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 października 1997 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 80, poz. 779).

³⁷⁴ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Tymczasowy regulamin Senatu (M.P. 1991, nr 2, poz. 11).

³⁷⁵ Zwraca uwagę niezmiernie rzadkie korzystanie z omawianej kompetencji w praktyce parlamentarnej. W Sejmie w okresie obowiązywania obecnej Konstytucji sięgano do niej tylko

Patrząc od strony teorii prawa, uznać należy, że pod względem rodzajowym wykładnia, której dokonują Prezydium izb, nosi cechy wykładni legalnej delegowanej. Wynika to stąd, że kompetencja obu tych organów opiera się na wyrażonym w obowiązujących przepisach upoważnieniu udzielonym przez podmiot, który regulamin uchwalił, tj. właściwą izbę³⁷⁶. Jest to też wykładnia o charakterze abstrakcyjnym, gdyż dokonuje się jej w drodze uchwał podejmowanych na specjalnych posiedzeniach Prezydium, nie zaś przy okazji rozpatrywania konkretnych spraw³⁷⁷. Nie znaczy to jednak, że uchwały wykładnicze, które zapadają w izbach parlamentu, pozostają oderwane od praktyki życia parlamentarnego. Z reguły to właśnie powstałe na jej tle casusy stanowią impuls dla podjęcia wysiłku w kierunku dokonania wykładni.

Jak już wspomniałem, obecne rozwiązania stanowią dziedzictwo czasów PRL. Doceniając trwałość tradycji ustrojowej, która bez wątpienia jest warto-

8 razy (a w ciągu całego okresu istnienia III RP – 10 razy), w Senacie zaś nie czyniono tego w ogóle (tylko raz Prezydium zebrało się w tej sprawie w 1995 r.). Jest to aż nadto czytelny dowód, że stworzony w regulaminach instrument nie cieszy się szczególnym zainteresowaniem ze strony Prezydium i nie ma większego znaczenia dla rozstrzygnięcia problemów wyłaniających się na tle uregulowań regulaminowych. Jeśli izba dostrzeże potrzebę poddania ich wykładni, z reguły dokonuje tego w oparciu o polityczne uzgodnienia w Konwencji Seniorów, ewentualnie przy użyciu opinii prawnych sporządzonych w związku z danym sporem. Niewątpliwie takie działanie ewidentnie mija się z przyjętymi wymogami regulaminowymi i musi być uznane za niezgodne z obowiązującym prawem. Gdy idzie o Sejm, do uchwał wykładniczych, o których mowa, należą: 1) uchwała nr 22 z dnia 14 lipca 2014 r. w sprawie wykładni art. 179 ust. 1, art. 184 ust. 1 oraz art. 185 ust. 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; 2) uchwała nr 6 z dnia 16 lutego 2007 r. w sprawie wykładni art. 188 ust. 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; 3) uchwała nr 42 z dnia 14 listopada 2003 r. w sprawie wykładni art. 189 ust. 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; 4) uchwała nr 41 z dnia 2 grudnia 2002 r. w sprawie wykładni art. 25 ust. 2 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; 5) uchwała nr 11 z dnia 3 kwietnia 2002 r. w sprawie wykładni art. 56n ust. 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; 6) uchwała nr 4 z dnia 7 marca 2001 r. w sprawie wykładni art. 50 ust. 6 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; 7) uchwała nr 17 z dnia 31 marca 1998 r. w sprawie wykładni pkt 4 załącznika „Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych” w zw. z art. 74h regulaminu Sejmu; 8) uchwała nr 4 z dnia 5 lutego 1998 r. w sprawie wykładni art. 99; 9) uchwała nr 73 z dnia 24 października 1996 r. w sprawie wykładni art. 90 ust. 1 w zw. z art. 40 ust. 3; 10) uchwała nr 34 z dnia 19 kwietnia 1995 r. w sprawie wykładni art. 84 ust. 2 i art. 89 ust. 2 w zw. z art. 113 ust. 2. Gdy idzie zaś o Senat, to – jak już wspomniano – wymienić tu można tylko jedną uchwałę podjętą jeszcze w okresie poprzedzającym wejście w życie obecnej Konstytucji: uchwała Prezydium Senatu z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie wykładni art. 16 ust. 4 pkt 5 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Sejmu.

³⁷⁶ Na temat wykładni legalnej delegowanej zob. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1978, s. 114. Zob. też: S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 160–161; M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 60; A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieńiążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2010, s. 167.

³⁷⁷ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2008, s. 137.

ścią samą w sobie, trzeba jednak zadać pytanie, czy ten PRL-owski relik, jakkolwiek by nie oceniać jego merytorycznej zasadności, w ogóle koresponduje z postanowieniami obowiązującej Konstytucji. Wydaje się bowiem, że są przesłanki, by konstytucyjność tak pomyślanej konstrukcji prawnej skutecznie zakwestionować. Swego czasu na problem zwracał, choć tylko pośrednio, uwagę M. Kudej, który komentując zakres uregulowań nowelizacji regulaminu dokonanych w 1997 r., zakładających dostosowanie przepisów regulaminowych do świeżo wprowadzonej wówczas ustawy zasadniczej, podkreślał, że podział kompetencji między Prezydium izb i ich Marszałków dokonał się bez konsekwentnego uwzględnienia ustrojowych zadań powierzonych w art. 110 ust. 2 Konstytucji tym ostatnim³⁷⁸. W rezultacie niektóre kompetencje Prezydium mimo rudymen tarnej zmiany konstytucyjnego kontekstu pozostały nienaruszone i zachowały kształt znany z poprzedniego stanu prawnego. Wydaje się, że problem ten dotyczył również kompetencji związanej z dokonywaniem regulaminowej wykładni, którą zachowano w rękach tego organu, nie bacząc na ustrojowe przeobrażenia w dziedzinie modelu kierownictwa wewnętrznego. Decyzja ta była kontrowersyjna głównie z tego względu, że na gruncie Konstytucji z 1997 r. Marszałkowie zostali zobowiązani wprost do strzeżenia praw Sejmu. Zadanie to mogło być uznane za wystarczającą podstawę prawną dla przekazania właśnie im omawianego uprawnienia³⁷⁹.

Z natury rzeczy polityczny skład obu Prezydium nie gwarantuje merytorycznej fachowości dokonywanych ustaleń. Z tego też powodu zarówno w jednej, jak i w drugiej izbie przy formułowaniu wykładni pomagają wykwalifikowani pracownicy ich Kancelarii. Zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 6b zarządzenia Szefa Kancelarii Sejmu z 25 marca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu przygotowaniem informacji niezbędnych dla dokonania przez Prezydium Sejmu wykładni regulaminu zajmuje się Gabinet Marszałka³⁸⁰. Z kolei w Senacie wsparcia w tym zakresie udziela Prezydium funkcjonujące w strukturach Kancelarii Biuro Legislacyjne. Wynika to z § 11 ust. 1 pkt c zarządzenia nr 31 Szefa Kancelarii Senatu z 28 kwietnia 2017 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Senatu.

Posiedzenie Prezydium, które ma podjąć uchwałę wykładniczą w budzącej wątpliwości regulaminowej kwestii, zwołuje Marszałek Sejmu tudzież

³⁷⁸ M. Kudej, *Zmiany w Regulaminie Sejmu dokonane 4 września i 28 października 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 19–20.

³⁷⁹ G. Pastuszko, *Wykładnia regulaminu Sejmu – garsć refleksji*, [w:] M. Konarski, M. Woch (red.), *Z zagadnień nadzoru i kontroli organów władzy publicznej w Polsce*, t. V, Warszawa 2015, s. 19–20.

³⁸⁰ Zarządzenie nr 10 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu.

Senatu będący wyłącznym dysponentem tego uprawnienia. Jak podkreśla się w doktrynie, rozwiązanie to wynika z ogólnych zasad inicjowania prac obu Prezydium (art. 13 ust. 1 reg. Sejmu oraz art. 10 ust. 1 reg. Senatu), ale też z konstytucyjnej dyrektywy nakazującej Marszałkom stanie na straży praw i godności Sejmu i Senatu (art. 110 ust. 2 Konstytucji)³⁸¹. Takie zakotwiczenie normatywne omawianej kompetencji nie zwalnia nas od refleksji dotyczącej tego, czy uzależnienie uruchomienia procedury, o której tu mowa, tylko od decyzji Marszałka jest konstrukcją właściwą z punktu widzenia potrzeb praktyki ustrojowej. Wydaje się bowiem, że można podać co najmniej dwa przeczące tej koncepcji powody. W szczególności kontrowersje wywołuje tutaj fakt braku prawnych możliwości wpływania na poddanie interpretacji kwestii regulaminowej przez obecne w izbach parlamentu polityczne frakcje. Wiadomo przecież, że w niektórych sytuacjach zwłaszcza frakcje opozycyjne mogą mieć interes w usunięciu prawnych wątpliwości, jakie pojawiają się w związku z wykładnią określonych przepisów. Stąd należałoby chyba postulować przyznanie im stosownych uprawnień, tak aby mogły one zgłaszać skutecznie istniejący problem i doprowadzać do zajęcia się nim przez Prezydium. Nie jest tu, jak można sądzić, przeszkodą wspomniany art. 110 ust. 2 Konstytucji, który w tym kontekście mówi tylko tyle, że Marszałek jako strzegący praw Sejmu musi mieć takie narzędzie w swym ręku. Przepis ten nie wyklucza jednak tworzenia w ramach regulaminu dodatkowych rozwiązań pozwalających na wzmocnienie potencjału korzystania z omawianej kompetencji. Wszak wartością konstytucyjną eksponowaną we wskazanym uregulowaniu jest nie tyle sama sprawowana w tym zakresie rola Marszałka, ale poszanowanie praw Sejmu jako takich. Inną kontrowersyjną okoliczność stanowi również to, że – jak unaoczniają dotychczasowe doświadczenia – dość często niemający konkurencji w zwoływaniu posiedzeń Prezydium Marszałek pomocy w zakresie interpretowania niejasnych przepisów szuka nie, jak chciałoby tego regulaminu izb, po stronie uprawnionego Prezydium, ale u ekspertów, ewentualnie u Konwentu Seniorów. Praktyka ta, stojąc wyraźnie w sprzeczności z regulaminowym trybem działania, obnaża słabość obowiązujących uregulowań i pokazuje, że monopol Marszałka, jaki narzucają regulaminy, w patologiczny sposób umacnia jego już i tak bardzo silną pozycję w łonie obu izb³⁸².

Można przyjąć, że skoro to właśnie Marszałek ma prawo do zwoływania posiedzeń Prezydium, w ramach których ma być rozstrzygnięta kwestia wykładni regulaminu, to również on wyznacza zakres regulacji wymagającej takich

³⁸¹ W kontekście uprawnień Marszałka Sejmu wspomina o tym: M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 235.

³⁸² G. Pastuszko, *Wykładnia regulaminu...*, s. 29.

działań. W tym sensie inicjatywa Marszałka jest dla Prezydium prawnie wiążąca i nie może ono dokonać w tym zakresie przedmiotowego rozszerzenia.

Należy jeszcze wspomnieć, że w ograniczonym zakresie prawo do dokonywania wykładni regulaminu izby ma również sam Marszałek (ewentualnie wicemarszałek)³⁸³. Dotyczy to sytuacji, gdy przewodniczy on obradom, w trakcie których pojawia się regulaminowa wątpliwość. Dla usunięcia tej ostatniej Marszałek (wicemarszałek) wydaje specjalne rozstrzygnięcie wykładnicze pozwalające na dalszy sprawny przebieg prac izby. W płaszczyźnie prawnej to dokonywane *ad hoc* rozstrzygnięcie pozbawione jest cechy trwałości, tak więc jego moc wiążąca wyczerpuje się w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego i związanego z nim grona adresatów. Element ten odróżnia wyraźnie decyzję Marszałka (wicemarszałka) od uchwały Prezydium izby podejmowanej w trybie odpowiednio: art. 12 pkt 3 reg. Sejmu oraz art. 9 pkt 1 reg. Senatu, która w założeniu ma obejmować także późniejsze analogiczne stany faktyczne (skutkuje ona powtarzalnością zastosowania)³⁸⁴. W tym wypadku nie mamy już do czynienia z wykładnią legalną, ale z wykładnią praktyczną charakteryzującą się tym, że zastosowanie znajduje ona w praktyce rozstrzygnięcia poszczególnych spraw³⁸⁵. Naturalnie, nawet jeśli Marszałek prowadzący obrady wypowie się autorytatywnie na temat jakiejś kwestii, uznając, że należy ją zinterpretować w taki, a nie inny sposób, to jednak nie ma przeszkód, by kwestią tą zajęło się później Prezydium działające w trybie art. 12 pkt 3 reg. Sejmu bądź art. 9 pkt 1 reg. Senatu. Więcej – nie ma przeszkód, by Prezydium decyzję Marszałka zakwestionowało.

Podkreślmy jeszcze, że wskazana kompetencja podstawę prawną sformułowaną *expressis verbis* ma jedynie w regulaminie Senatu stanowiącym w art. 42 ust. 2, że Prezydium Senatu, którego obradom przewodniczący Marszałek, ma pełne prawo dokonania wykładni regulaminu i zadecydowania o sposobie stosowania przepisów regulaminu Senatu w toku obrad. W przypadku regulaminu Sejmu kwestia ta uregulowana jest w mniej precyzyjny sposób, stosowny przepis, tj. art. 175 ust. 1, głosi bowiem, że Marszałek Sejmu czuwa nad przestrzeganiem w toku obrad regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń.

³⁸³ A. Szmyt wskazuje, że nie jest to właściwie wykładnia w pełnym tego słowa znaczeniu, ale „rozumienie” tekstu prawnego. A. Szmyt, *W sprawie wykładni przepisów regulaminu sejmowego*, [w:] *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 35. My jednak uściśliliśmy, że skoro podmiot interpretujący, w tym wypadku Marszałek izby, korzystając z tej kompetencji rozstrzyga arbitralnie o sprawach spornych i w ten sposób usuwa regulaminowe wątpliwości, to można tutaj mówić o kategorii wypracowanej przez J. Wróblewskiego „rozumienia w drodze wykładni”. Por. J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990, s. 58.

³⁸⁴ A. Szmyt, *W sprawie wykładni...*, s. 35–36.

³⁸⁵ Na temat wykładni praktycznej zob. A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, s. 208.

7.2.2. Zakres przedmiotowy wykładni dokonywanej przez Prezydium izby

Przedmiotem interpretacji dokonywanej w trybie art. 12 pkt 3 reg. Sejmu oraz art. 9 pkt 1 reg. Senatu mogą być wyłącznie przepisy regulaminowe. Reguła ta wiąże się najściślej z zasadą autonomii parlamentarnej i jest logiczną konsekwencją założenia, że skoro kompetencja Prezydium ustanowiona została na gruncie regulaminu, to nie ma możliwości, by wychodziła ona poza wewnętrzny, tj. regulaminowy zakres unormowań. Z tego *implicite* wynika zakaz interpretowania przez Prezydium przepisów ustawowych, które z mocy przepisów konstytucyjnych wkraczają w parlamentarne materie, normując określone aspekty działania izby. Zakaz – dodajmy przy tym – bardzo kłopotliwy, bo blokujący w pewnych sytuacjach rozstrzygnięcie istotnych sporów interpretacyjnych, jakie mogą rodzić się w praktyce parlamentarnej. Co ciekawe, obowiązuje on tylko wtedy, gdy określona regulacja ustawowa ma charakter samoistny i nie jest powielona w tekście regulaminu. Jeśli regulacja ta na zasadzie normatywnego refleksu znajduje się w postanowieniach regulaminowych, wówczas odpada przesłanka jego stosowania, a dokonujące jej Prezydium działa w granicach wyznaczonych prawem.

Niezależnie jednak od braku możliwości bezpośredniego interpretowania przepisów ustawowych Prezydium, o ile jest taka potrzeba, ma pełne prawo do oceny określonych rozwiązań zawartych w regulaminie w powiązaniu z daną ustawą. Ta z powodzeniem może służyć jako „normatywny kontekst” pozwalający na nadanie regulacji regulaminowej wynikającego zeń znaczenia³⁸⁶. Na tym tle wręcz rodzi się postulat, by w miarę możliwości, w imię spójności i integralności systemu prawa, Prezydium rozstrzygające w takich sytuacjach o prawnych wątpliwościach stosowały na tyle, na ile to możliwe wykładnię „proustawową”.

Oczywista jest również potrzeba interpretowania regulaminu w zgodzie z Konstytucją. O powinności tej przesądza stosunek podporządkowania jednego aktu względem drugiego determinowany zasadą nadrzędności ustawy zasadniczej. Nie ma więc możliwości, by dokonujące wykładni Prezydium kształtowało swoje stanowisko wbrew postanowieniom konstytucyjnym, nawet jeśli postanowienia te nie dotyczą bezpośrednio materii parlamentarnych. W tym wypadku śmiało możemy mówić o ujętym w prawie nakazie wykładni prokonstytucyjnej³⁸⁷.

³⁸⁶ Zob. A. Szymt, *Relacja między przepisami ustawy i regulaminu sejmowego*, [w:] A. Szymt (red.), *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 38.

³⁸⁷ Na temat koncepcji wykładni prokonstytucyjnej zob. A. Bator, A. Kozak, *Wykładnia prawa w zgodzie z konstytucją*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Polska kultura prawna a proces integracji z Unią Europejską*, Kraków 2005, s. 43–66.

7.2.3. Moc wiążąca oraz czasowy zakres obowiązywania wykładni dokonywanej przez Prezydium izby

Moc wiążąca interpretacyjnych rozstrzygnięć, jakie podejmuje Prezydium izby, obejmuje adresatów norm regulaminowych. Wśród nich znajdować się będą niewątpliwie podmioty wewnątrzparlamentarne – posłowie, organy wewnętrzne oraz frakcje polityczne, ale też podmioty zewnętrzne – organy oraz osoby wchodzące w relacje z izbami parlamentu, oczywiście o tyle, o ile przepisy regulaminowe kształtują ich sytuację prawną w kontekście porządku wewnętrznego izb parlamentu³⁸⁸. W tym zakresie – i tylko w tym – podlegają one władzy danej izby³⁸⁹. Wyjątek stanowią tu jedynie adresaci tych norm regulaminowych, które w swoim prawnym charakterze zbliżają się do przepisów powszechnie obowiązujących i jednocześnie kreują prawa podmiotowe (np. przepisy regulujące tryb udzielania informacji publicznej przez Sejm i Senat). W tym wypadku wykładnia wykracza poza sferę regulacji wewnętrznych, do których została przedmiotowo ograniczona, dlatego nie można mówić o jej mocy wiążącej.

Spornym zagadnieniem jest natomiast, czy w poczet podmiotów związanych formalnie wykładnią należy również zaliczyć Sejm i Senat *in pleno*. W szczególności pojawia się tu wątpliwość, czy izby mają prawo do zniesienia uchwały wykładniczej, względnie uchylenia się od zastosowania wypływających zeń dyrektyw interpretacyjnych (gdy dotyczą one ich samych), jeśli z jakichś względów uznają ją za niewłaściwą tudzież niepożądaną³⁹⁰. Stanowisko doktryny jest w tym zakresie niejednolite. Aprobatę dla takiego działania izb parlamentu odnajdujemy u M. Zubika, który możliwość zniesienia lub zignorowania uchwały Prezydium wywodzi ze stosunku podległości, jaki łączy oba organy – izbę i Prezydium. Jak przekonuje autor, tego rodzaju plenarna kontrola Sejmu bądź Senatu pozwala na uchronienie przed podejmowaniem uchwał prawnie niedopuszczalnych (np. takich, gdzie interpretacja nie jest potrzebna ze względu na obowiązywanie zasady *clara non sunt interpretanda*) albo też pozostających w jawnej sprzeczności z wolą izby jako prawodawcy. Jego zdaniem ma ona też znaczenie w kontekście ochrony praw mniejszości parlamentarnej³⁹¹. Przeciwnicy tego poglądu powołują się z kolei na okoliczność braku wyraźnie skonstruo-

³⁸⁸ Inaczej w tej kwestii: M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 235.

³⁸⁹ Zob. E. Zwierzchowski, *Znaczenie prawne...*, s. 257.

³⁹⁰ Należy podkreślić, że problem ten nie ma wyłącznie wymiaru akademickiego, gdyż w praktyce ustrojowej zdarzyło się, że grupa posłów podniosła żądanie, by Sejm uchylił uchwałę Prezydium tego rodzaju. Wydarzenie to miało miejsce 3 kwietnia 2002 r. i dotyczyło uchwały nr 11 z dnia 3 kwietnia 2002 r. w sprawie wykładni art. 56n ust. 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁹¹ M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 237.

wanej podstawy prawnej, która dawałaby Sejmowi i Senatowi legitymację do podejmowania podobnych działań. Podnosząc to jako negatywną przesłankę, A. Szmyt podkreśla, że polskie prawo parlamentarne nie zna obecnie instytucji „jednorazowych odstępstw” od obowiązujących uregulowań regulaminowych. Stąd wywodzi on konkluzję, że skoro regulamin nie wprowadza procedury uchylania uchwał wykładniczych Prezydium *explicite*, to decyzje izb parlamentu tego rodzaju należy uznać za bezprawne. Takie same obserwacje wynikają z opinii zaprezentowanej przez J. Mordwiłkę. Autor ten zaznacza, że izba, tak jak każdy inny organ władzy publicznej, zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucja), również wówczas, gdy prawo to ustanowiła ona sama. Jej powinnością jest zatem, aby trzymać się podziału zadań i kompetencji, jakiego dokonuje regulamin między poszczególne organy wewnętrzne. Jak dalej jednak wywodzi, w wypadku, gdy Sejm okazuje stanowisku Prezydium dezaprobatę, zawsze pozostaje mu możliwość zmiany bądź uchylenia przepisu, do którego uchwała wykładnicza się odnosi. Takie działanie pozwala osiągnąć ten sam efekt, a przy tym pozostaje w pełnej zgodzie z przepisami obowiązującego prawa³⁹².

Podzielając powyższe stanowisko, warto by dla jego umocnienia dodać jeszcze kilka argumentów. Po pierwsze, w obecnym regulaminie Sejmu i Senatu można odnaleźć szereg przepisów, które przewidują bezpośrednio prawo izb do przyjęcia innej niż wynika z regulaminu normy postępowania w danej sytuacji (wyraża to z reguły formułka „chyba że Sejm/Senat postanowi inaczej”). Można podejrzewać, że gdyby prawodawca regulaminowy chciał i w tym przypadku wprowadzić podobne rozwiązanie, to z pewnością nie zawahałby się tego uczynić. Po drugie, trzeba podkreślić, że w dyspozycji izby leży prawo odwołania w dowolnym momencie trwania kadencji każdego z członków Prezydium, a nawet ich wszystkich *in corpore*. Jest to ważny instrument, za pomocą którego izba może wymusić na Prezydium zmianę albo zniesienie uchwały wykładniczej. Można nawet mówić w tym kontekście o istnieniu swoistej gwarancji prawidłowego wykonywania omawianej kompetencji³⁹³. Wreszcie po trzecie, nie da się zapomnieć, że w przeszłości – konkretnie w międzywojniu, o czym już wspominałem – przepisy zawarte w regulaminach, jeśli tylko taka była wola prawodawcy, prawo do dokonywania wykładni przez izbę przewidywały wprost. Brak podobnego uregulowania w obecnym stanie prawnym dowodzi, jak można podejrzewać, rezygnacji z tego autonomicznego uprawnienia i przekazania go innemu organowi. Wydaje się, że tych historycznych uwarunkowań nie można lekceważyć przy ocenie znaczenia przepisów obowiązujących dzisiaj.

³⁹² J. Mordwiłko, *W sprawie możliwości uchylenia...*, s. 18–19.

³⁹³ A. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972, s. 117.

8. Problem domniemania konstytucyjności regulaminów parlamentarnych w Polsce

Domniemanie zgodności regulaminów parlamentarnych obowiązujących w Polsce z konstytucją, o którym Trybunału Konstytucyjnego³⁹⁴ oraz doktryna³⁹⁵ mówią od dawna, rozpatrywać można w co najmniej trzech płaszczyznach. Otóż domniemanie to jest albo regułą określającą rozkład ciężaru dowodowego w postępowaniu sądowo-konstytucyjnym, tj. ściśle biorąc przesądzającą, że ciężar ów spoczywa na tym, kto podnosi zarzut niekonstytucyjności, albo założeniem systemowym podkreślającym fakt, że uregulowania regulaminowe stanowią „wpasowaną” w większą całość część systemu prawa, albo dyrektywę interpretacyjną nakazującą traktowanie postanowień regulaminowych jako unormowań zachowujących moc obowiązującą do momentu ich ewentualnego uchylecia w drodze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego; ta ostatnia dyrektywa oznacza, że Sejm, Senat, Zgromadzenie Narodowe, ich organy wewnętrzne, Trybunał Konstytucyjny a w określonym zakresie również inne sądy (np. w odniesieniu do unormowań związanych z procedurą udzielania informacji publicznej o Sejmie, Senacie oraz Zgromadzeniu Narodowym) mają obowiązek stosowania do tego czasu postanowień regulaminowych³⁹⁶.

Stwierdzeniu, że regulaminy parlamentarne korzystają z domniemania zgodności z konstytucją towarzyszy jednocześnie pogląd, że domniemanie to jest szczególnie silne. Wpływ na takie postrzeganie tego zagadnienia ma – warto od razu zaznaczyć – okoliczność, że jest on tworzony w granicach autonomicznych regulacyjnych uprawnień każdej z izb. To właśnie konstytucyjna zasada autonomii leży u podstaw przekonania, że kwestionowanie konstytucyjności rozwiązań regulaminowych winno następować z zachowaniem dużej ostrożności. Dobitnie daje temu wyraz Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 stycznia 1993 r., który tworząc dla siebie samego wewnętrzną dyrektywę postępowania, stwierdza, iż „charakter autonomii parlamentarnej nakazuje Trybunałowi Konstytucyjnemu zachować jednak szczególną powściągliwość

³⁹⁴ Wyrok TK z dnia 23 stycznia 1993 r. (sygn. U 10/92).

³⁹⁵ K. Działocha, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 33.; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 34.; J. Karp, J. Szymanek, *Wpływ orzecznictwa TK na kształtowanie się prawa parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4, s. 149.

³⁹⁶ Zob. szerokie rozważania na temat pojęcia, cech i treści domniemania konstytucyjności ustaw: M. Dąbrowski, *Domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Olsztyn 2017, s. 73–77 z przywołaną tam literaturą.

w kontrolowaniu norm ustanowionych w materiach tej autonomii. W przypadku kontroli konstytucyjności regulaminu parlamentarnego należy przyjąć bowiem założenie, że parlament ustanawiając takie czy inne przepisy w zakresie własnej organizacji i trybu działania, rozporządza szerokim marginesem swobody. A zatem w dziedzinach tych Trybunał winien się liczyć ze szczególnie silnym domniemaniem zgodności regulaminu z Konstytucją. Natomiast niezgodność regulaminu z ustawą może być stwierdzona zasadniczo tylko w przypadku nielegitymowanego Konstytucją przekroczenia zakresu przedmiotowego regulaminu i wkroczenia przez unormowania regulaminowe w materię należące do ustawy”³⁹⁷.

Także w literaturze przedmiotu przyjmuje się, iż autonomia parlamentarna czyni domniemanie konstytucyjności postanowień regulaminowych szczególnie silnym. Pogląd ten nie jest wszelako w żaden sposób pogłębiony i stanowi jedynie mechaniczne powtórzenie tego, co przed laty podniósł Trybunał³⁹⁸. Tymczasem można sobie zadać pytanie, czy rzeczywiście domniemanie, o którym mowa, zawsze wymaga od sędziów tak daleko idącej powściągliwości w kontrolowaniu norm regulaminowych i czy nie ma konieczności, by jednak moc (siłę) tego domniemania różnicować. W świetle moich ustaleń, ale też analogicznych ustaleń doktryny dotyczących kwestii domniemania konstytucyjności ustaw, potrzeba takiego różnicowania wydaje się być w pełni uzasadniona. Nie zawsze bowiem stopień związania tą presumpcją podmiotów stosujących normy regulaminowe przedstawia się identycznie. Istnieją czynniki, które powodują to, że jej moc (siła) może ulec trwałemu, bądź tymczasowemu osłabieniu³⁹⁹.

Pierwszym kryterium osłabiającym moc (siłę) domniemania konstytucyjności regulaminu Sejmu jest materia objęta przepisami regulaminowymi. Powszechnie wiadomo, że przepisy te dotyczą różnych kwestii i mają bardziej lub mniej luźny związek z postanowieniami konstytucyjnymi. Patrząc w tej płaszczyźnie, można nabrać wątpliwości, czy rzeczywiście prosta teza o szczególnie silnym domniemaniu konstytucyjności regulaminu w całokształcie jego uregulowań zasługuje na aprobatę. Najmniej zasadna wydaje się być ona w odniesieniu do tych – hipotetycznie wyobraźalnych – przepisów regulaminowych, które określą kwestię regulują inaczej, niż czyni to konstytucja. W przypadku

³⁹⁷ Wyrok TK z dnia 23 stycznia 1993 r. (sygn. U 10/92).

³⁹⁸ K. Działocha, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 33.

³⁹⁹ W literaturze prawa konstytucyjnego zauważa się, że możliwe jest miarkowanie domniemania w określonych okolicznościach; M. Zubik, M. Wiącek, *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4, s. 47.

takiego rozdzwiewku można mówić o oczywistej niekonstytucyjności i tym samym wręcz potrzebie zakwestionowania wadliwych przepisów. Jak można sądzić, kwalifikują się one nie tylko do usunięcia z systemu prawnego, ale również do odmowy ich zastosowania przez właściwe organy. Ograniczoną moc (siłę) domniemania należy też chyba przypisać tym postanowieniom regulaminu, które nie stanowią konkretyzacji regulacji konstytucyjnych dotyczących parlamentarnych materii wewnętrznych, ale są przejawem realizacji innych, niepowiązanych bezpośrednio z tą tematyką, norm konstytucyjnych. W tym zakresie rodzi się zdecydowanie większe niebezpieczeństwo tworzenia uregulowań pozostających poza konstytucyjnie dopuszczalnymi granicami. Z najsilniejszego domniemania korzystają natomiast przepisy regulaminu konkretyzujące fragmenty konstytucji dedykowane sprawom wewnętrznej organizacji oraz wewnętrznych procedur izb parlamentu. Decyduje o tym ich wykonawczy, ściśle podporządkowany ustawie zasadniczej charakter.

Na moc (siłę) domniemania zgodności przepisu regulaminowego z konstytucją ujemnie wpływa również fakt równoległego istnienia w systemie prawnym przepisu ustawowego normującego w odmienny sposób tę samą kwestię. Tego rodzaju sytuacja, będąca zawsze efektem wyjścia prawodawcy regulaminowego bądź ustawowego poza przyznany mu zakres kompetencji regulacyjnej, a więc w istocie naruszenia ustawy zasadniczej, wymaga skonfrontowania ze sobą obu istniejących unormowań i rozstrzygnięcia, które z nich korzysta z silniejszej presencji i w rezultacie winno znaleźć zastosowanie w danym przypadku (propozycję rozstrzygnięcia takich konfliktów przedstawiam w dalszych rozważaniach).

Innym kryterium osłabiającym omawianą presencję jest tzw. wtórna niekonstytucyjność przepisów regulaminowych, tj. przypadek, gdy izby chwalały przepisy uznane uprzednio przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z ustawą zasadniczą w dokładnie takim samym kształcie (chodzi tu jednak o niezgodność ze względu na treść tych przepisów, nie zaś fakt przekroczenia granic kompetencji regulacyjnej i umieszczenia ich w ustawie). Jak uważa się w doktrynie, w takich okolicznościach moc (siła) domniemania ulega na tyle daleko idącemu obniżeniu, że pojawia się możliwość odstąpienia od zastosowania danego przepisu przez właściwy organ⁴⁰⁰.

Z kolei za kryterium przemawiającym na rzecz wzmocnienia domniemania konstytucyjności regulaminu można uznać fakt poddania już określonej regulacji regulaminowej badaniu pod kątem zgodności z konstytucją. Jak pod-

⁴⁰⁰ P. Sadowski, *Niekonstytucyjność wtórna przepisów ustawowych – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 3, s. 60. Por. M. Dąbrowski, *Domniemanie zgodności...*, s. 186.

nosi się w piśmiennictwie, w takiej sytuacji zachodzi praktyczna niewzruszalność przedmiotowego domniemania⁴⁰¹. Oczywiście teoretycznie jest możliwe, że z biegiem czasu, w wyniku zmiany otoczenia prawnego, objęta już kontrolą norma nabierze innej treści i oderwie się od interpretacji sformułowanej przez Trybunał. Ryzyko to jest jednak na tyle małe, że nie warto przypisywać mu większego znaczenia.

W pewnym zakresie wzmocnienie siły domniemania konstytucyjności regulaminu warunkować może także okres funkcjonowania danego przepisu w istniejącym porządku prawnym. Nie dotyczy to jednak wszystkich regulacji regulaminowych, ale wyłącznie tych, które wpływają na ukształtowanie sytuacji prawnej jednostki. W doktrynie bowiem zauważa się, iż uzasadnieniem dla nadania takiemu domniemaniu zwiększonej mocy wiążącej jest взгляд na ochronę zaufania obywateli do państwa i ustanawianego przez jego instytucje prawa⁴⁰².

Na marginesie warto jeszcze wspomnieć, że wśród postanowień regulaminowych są i takie, które, jak się wydaje, w ogóle nie korzystają z domniemania zgodności z konstytucją. Chodzi tu mianowicie o przewidziane przez art. 112 *in fine* Konstytucji przepisy określające sposób wykonywania ustawowych obowiązków organów państwowych. Skoro przyjmuje się, że przepisy te mają być podporządkowane regulacji ustawowej, to automatycznie oczywiste staje się, by właśnie z nią pozostawały w zgodzie. Tylko w tej płaszczyźnie można ocenić, czy tworzący je prawodawca wspomniany sposób wykonywania ustawowych obowiązków dostosował prawidłowo do konstrukcji danego obowiązku przewidzianego przez ustawę.

⁴⁰¹ Por. M. Dąbrowski, *Domniemanie zgodności...*, s. 186.

⁴⁰² Pogląd ten dotyczy domniemania konstytucyjności ustaw: A. Dębowska, M. Florczak-Wątor, *Domniemanie konstytucyjności ustawy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 2, s. 21 z przywołaną tam literaturą.

V

Problem ingerencji prawodawstwa zewnątrznego w sprawy wewnętrzne parlamentu

1. Ingerencja prawodawstwa zewnętrznego w sprawy wewnętrzne parlamentu – uwagi wprowadzające

W kontekście obowiązywania zasady autonomii regulaminowej szczególnie istotne jest pytanie o granice swobody regulacyjnej w tworzeniu regulaminu. Wiadomo bowiem, że swoboda ta nie oznacza ani możliwości rozciągnięcia przepisów regulaminu na wszystkie sprawy z zakresu organizacji wewnętrznej, ani też możliwości nadawania im (przynajmniej pewnej ich części) dowolnego, wynikającego z własnego uznania kształtu. Regulamin, tak jak każdy inny akt normatywny, funkcjonuje w określonym otoczeniu prawnym, przez co wymaga dostosowania go do pewnych wygenerowanych w tym otoczeniu uwarunkowań. Szczególnie silny wpływ wywiera na nim Konstytucja, choć nie bez znaczenia dla jego treści są także (jakkolwiek w dużo mniejszym stopniu) ustawy zwykłe, akty prawa międzynarodowego, akty prawa unijnego, a w niektórych przypadkach nawet same regulaminy parlamentarne (w ramach oddziaływania względem siebie). Wszystkie te akty, ingerując w mniejszym lub większym stopniu w postanowienia regulaminowe, powodują w konsekwencji ograniczenie pola działań dla parlamentu jako decydenta. Ingerencja ta zaznacza się w różnych płaszczyznach i przyjmuje różny zakres.

Rozważając zagadnienie ingerencji prawodawstwa zewnętrznego w sferę spraw wewnętrznych, należy wyróżnić dwa jej podstawowe przejawy, tj. ingerencję bezpośrednią, związaną z poddaniem spraw wewnętrznych parlamentu bezpośrednio uregulowaniom zawartym w innych aktach normatywnych, oraz ingerencją pośrednią, objawiającą się koniecznością dopasowania uregulowań regulaminowych do prawodawstwa „zewnątrznego”. Ta pierwsza forma ingerencji występuje jedynie w przypadku Konstytucji, ustaw i regulaminów. Wynika ona zawsze z zamierzonych intencji ustrojodawcy, który z określonych przyczyn dostrzega konieczność zastąpienia przepisów regulaminu przepisami innej rangi. Druga natomiast dotyczy wszystkich (poza regulaminem innego

ciała parlamentarnego) oddziałujących na regulamin aktów prawnych obowiązujących w Polsce. Zdarza się, że jest ona wyrazem zupełnie nieświadomego działania prawodawcy, który nie ma na celu wywarcia wpływu na kształt danej regulacji regulaminowej, lecz mimo to przez wprowadzenie określonych rozwiązań wymusza nadanie jej odpowiedniej treści. Na ogół jednak jest to ingerencja w pełni świadoma.

2. Ingerencja konstytucji w materii regulaminowej

2.1. Ingerencja bezpośrednia konstytucji

Ingerencja bezpośrednia postanowień konstytucyjnych w materii wewnętrznej parlamentu jest zjawiskiem powszechnym we współczesnych systemach ustrojowych i występuje we wszystkich konstytucjach państw demokratycznych. Jej korzenie sięgają początków ery światowej i europejskiego konstytucjonalizmu, o czym świadczy fakt przyjmowania podobnych uregulowań przez autorów pierwszych konstytucji, takich jak Konstytucja Stanów Zjednoczonych z 1787 r. czy konstytucje doby rewolucji francuskiej. W XIX w. ustalił się w odniesieniu do wskazanej ingerencji pewien standard regulacyjny (swoiste konstytucyjne minimum) wymagający, by konstytucje poszczególnych państw wzmiankowały przynajmniej o konieczności powołania wybranych organów wewnętrznych parlamentu (z reguły przewodniczącego, jego zastępców, a czasem również komisji) oraz w określonym stopniu regulowały elementy procesu ustawodawczego⁴⁰³. Dopiero w XX w. zaczęto odchodzić od tego standardu w kierunku zwiększania objętości unormowań konstytucyjnych poświęconych sprawom organizacji wewnętrznej i funkcjonowania parlamentu, czasami zresztą wbrew ogólnie przyjętej regule, że przepisy ustawy zasadniczej nie powinny być nadmiernie szczegółowe⁴⁰⁴. Tendencja ta, stymulowana zwłaszcza urzeczywistnieniem idei racjonalizacji systemu rządów, pojawiła się już w dwudziestoleciu międzywojennym, rozkwitając w pełni po II wojnie światowej. Nie straciła ona impetu także w okresie demokratyzacji systemów ustrojowych państw byłego bloku socjalistycznego, czego zresztą dowodem są polskie konstytucje obowiązujące w okresie III RP.

⁴⁰³ Na temat zakresu konstytucjonalizacji zagadnień związanych z funkcjonowaniem europejskich legislatyw w XVIII i XIX w. zob. M. Grzybowski, *Zakres przedmiotowy regulacji konstytucyjnej w klasycznych i historycznych konstytucjach pisanych*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997, s. 45–57.

⁴⁰⁴ R.M. Małajny, *Konstytucjonalizm a przedmiotowy zakres konstytucji*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997, s. 102–103.

2.1.1. Powody bezpośredniego ingerowania postanowień konstytucyjnych w materię wewnętrzną parlamentu

Powody, dla których ustrojodawca decyduje się na wkraczanie w sferę podlegającą z natury rzeczy reżimowi regulaminowemu i wprowadzanie nieraz bardzo drobiazgowych unormowań, mogą być różne i tylko po części jest to kwestia dostrzeganej współcześnie potrzeby bardziej szczegółowego redagowania przez ustrojodawcę norm konstytucyjnych regulujących problematykę statusu prawnego i funkcjonowania naczelných organów państwa⁴⁰⁵. Jakielkolwiek by one jednak nie były, należy pamiętać, że jeśli w tekście konstytucji pojawiają się takie rozwiązania normatywne, to musi stać za tym przekonanie, iż w danym przypadku warto ograniczyć autonomię regulaminową parlamentu⁴⁰⁶.

Jak już wskazano, szczególną rolę odgrywa tutaj dążenie do racjonalizowania konstytucyjnego systemu rządów. Należy przypomnieć, że idea racjonalizacji zakłada tworzenie mechanizmów prawnych, które mają na celu wzmacnianie pozycji ustrojowej określonych organów egzekutywy w ich relacjach z legislaturą. Z natury rzeczy jej realizacja pociąga więc za sobą konieczność ustanawiania odpowiednich przepisów konstytucyjnych, tj. przepisów z jednej strony stawiających egzekutywę w uprzywilejowanej sytuacji, z drugiej zaś osłabiających położenie legislatury, a przy tym wszystkim ingerujących niejednokrotnie w obszar materii wewnętrznych parlamentu; bez konstytucyjnego „uszytnienia” niektórych rozwiązań dotyczących organizacji czy działania parlamentu wypracowanie spójnej i efektywnej koncepcji racjonalizacji nie jest możliwe. Stąd też ustrojodawcy decydują się na wprowadzanie takich uregulowań. Jako przykład posłużyć mogą tradycyjnie mocno rozbudowane w Polsce uregulowania dotyczące instytucji odpowiedzialności politycznej rządu. Zaznaczające się w nich elementy racjonalizacji, które występowały na gruncie Konstytucji kwietniowej z 1935 r. czy też aktów konstytucyjnych obowiązujących w latach 90. XX w., zawsze pociągały za sobą wkroczenie w sferę materii wewnętrznych⁴⁰⁷.

W tym kontekście podkreślić trzeba wyraźne dążenie wielu współczesnych państw do daleko idącej konstytucjonalizacji funkcji kontrolnej parlamentu i związane z tym wprowadzanie na poziomie konstytucji najważniejszych instytucji parlamentarnej kontroli rządu, takich jak m.in. komisje dochodzeniowo-

⁴⁰⁵ W. Sokolewicz, *Rząd w przyszej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 7, s. 14.

⁴⁰⁶ M. Sobolewski, *Uwagi wstępne*, [w:] A. Burda, M. Rybicki (red.), *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971, s. 240.

⁴⁰⁷ Zob. Z. Witkowski, *Zakres konstytucjonalizacji zasad ustrojowych w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997, s. 93.

śledcze, procedury interpelacyjne, absolutorium itp. W literaturze przedmiotu taki kierunek kształtowania treści konstytucyjnych, niosący ze sobą niekiedy bardzo szczegółowe regulacje z zakresu materii wewnętrznych, uważany jest za najbardziej pożądaný ze względu na wymóg poszanowania zasady podziału władzy. Jak twierdzi P. Sarnecki, lepiej, by w konstytucjach znajdowały się konkretne dotyczące tych kwestii rozstrzygnięcia normatywne, niż formułowana była jedynie ogólna podstawa prawna do sprawowania kontroli⁴⁰⁸.

Innym powodem ingerencji bezpośredniej przepisów konstytucyjnych, o której tutaj mowa, bywa także reakcja na negatywne doświadczenia w zakresie praktyki ustrojowej z przeszłości. Przy tak motywowanej ingerencji ustrojodawca jako cel stawia sobie uniknięcie powtórki z wydarzeń, które niegdyś, czy to ze względu na wątpliwości interpretacyjne, czy jakiegokolwiek inne przyczyny, były źródłem sporów lub nawet kryzysów konstytucyjnych⁴⁰⁹. W wielu przypadkach wynikająca stąd konstytucyjna korekta materii regulaminowych wpisuje się w koncepcję racjonalizacji systemu rządów, choć oczywiście nie musi mieć ona z racjonalizacją żadnego związku. Jako przykład warto wskazać, że ujawniony po I wojnie światowej w konstytucjonalizmie europejskim trend zmierzający do wprowadzania ograniczeń w procedurze odpowiedzialności politycznej rządu (a więc niewątpliwie wyrastający z ducha rzeczonyj racjonalizacji) miał u swego podłoża pamięć o licznych przesileniach, jakie charakteryzowały ustroje *stricte* parlamentarne funkcjonujące w XIX i w początkach XX w. (chodzi głównie o III Republikę Francuską); ten właśnie czynnik skłaniał ówczesnych ustrojodawców do wkraczania z konstytucyjną reglamentacją w obszar spraw wewnętrznych parlamentu⁴¹⁰. Jako bardziej aktualny przykład może posłużyć również obowiązująca obecnie Konstytucja RP z 1997 r. W jej tekście zawarto cały szereg przepisów, o których powstaniu zadecydowało świeże wspomnienie kontrowersyjnych sytuacji z pierwszych lat okresu transformacji ustrojowej. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że

⁴⁰⁸ P. Sarnecki, *Założenia systemu...*, s. 156–157.

⁴⁰⁹ Wprowadzanie tego rodzaju zabezpieczeń w ramach niektórych konstytucji dostrzega J. Szymanek, który pisze w tym kontekście o uzasadnionej zapobiegliwości ustrojodawcy: „Stąd zgodzić się trzeba z ogólną tezą, że są konstytucje bardziej hermetyczne, w których starano się z góry wyeliminować niewłaściwą praktykę i kierunki podążania w inną stronę, niż tego chciał i oczekiwał ustrojodawca, i są konstytucje, chciałoby się powiedzieć, bardziej naiwne, które nie mają odpowiednich mechanizmów zabezpieczających i które w większym stopniu otwarte są na praktykę, w tym również taką, która nie do końca odpowiada intencjom projektodawców”. J. Szymanek, *Spotkanie dyskusyjne w redakcji „Przeglądu Sejmowego” na temat „Prezydent a rząd”*, Warszawa, dnia 19 listopada 2015 r., „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 2(133), s. 215.

⁴¹⁰ W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna rządu RP (votum zaufania, votum nieufności, absolutorium)*, Warszawa 1993, s. 42.

taką genezę mają chociażby szczegółowo unormowane procedury tworzenia rządu oraz rozwiązania parlamentu⁴¹¹.

Ustanawiając podobne przepisy konstytucyjne, ustrojodawca może się też kierować przekonaniem, że z jakichś powodów uregulowanie określonych materii wewnętrznych w ramach ustawy zasadniczej wykluczy możliwość dokonania ich zmiany z powodu doraźnych, uwarunkowanych sytuacją polityczną koniunktur. W ten sposób pozbawia on ugrupowania parlamentarne tworzące większość prawa do kształtowania tych materii w zgodzie ze swoim interesem politycznym i jednakowoż na niekorzyść politycznych oponentów. Jak nietrudno dostrzec, w koncepcji takiej ujawnia się pewna troska ustrojodawcy o poszanowanie, przynajmniej w sprawach uważanych przezeń za szczególnie ważne, praw parlamentarnej opozycji, jakkolwiek naturalnie nie tylko ona musi być tutaj czynnikiem sprawczym. Równie dobrze mogą o tym decydować inne względy, takie jak np. korzystne dla większości funkcjonującej w izbie uproszczenie albo odwrotnie – utrudnienie parlamentarnych procedur, przyspieszenie podjętych prac itp.

Jeszcze inną motywacją dla wprowadzania postanowień dotyczących organizacji lub procedur parlamentarnych jest idąca w odwrotną stronę niż idea racjonalizacji systemu rządów chęć korygowania mechanizmu działania (z założenia więc wzmocnienia) legislatywy w systemie organizacji władzy państwowej. Tego rodzaju ingerencja zaznacza się zwłaszcza w ostatnich latach w kilku państwach europejskich i jest odpowiedzią na wspomniane już wcześniej zjawisko nadmiernej deprecjacji parlamentu w jego relacjach z organami egzekutywy. Dobrą ilustracją w tym przypadku są rozwiązania ustanowione w ramach szeroko zakrojonej reformy Konstytucji V Republiki Francuskiej z 2008 r., która według jej autorów przygotowana została z założeniem dokonania gruntowanej zmiany funkcjonującego nad Sekwaną systemu rządów, tak by zyskał on bardziej proparlamentarne nachylenie⁴¹². Szczególnie charakterystyczne są tu konstytucyjne przepisy określające na nowo mechanizm ustalania agendy prac Zgromadzenia Narodowego. W ich świetle topnieje istniejąca uprzednio dominacja w tej dziedzinie rządu i w ramach pewnej korelacji wzrasta udział Konferencji Przewodniczących; pojawiają się tu także określone prawa ugrupowań parlamentarnej opozycji⁴¹³.

Odnotowania wymaga jeszcze występująca w wielu współczesnych państwach skłonność ustrojodawcy do szczegółowego, niekiedy nawet w bardzo

⁴¹¹ L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu...*, s. 17.

⁴¹² Zob. J. Szymanek, *Bilans francuskich reform konstytucyjnych*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 316.

⁴¹³ G. Pastuszko, *Organy kierownicze Zgromadzenia Narodowego w V Republice Francuskiej*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2015, vol. XXIV, nr 4, s. 100–101.

wysokim stopniu, normowania w ramach konstytucji problematyki trybu jej zmiany. Skłonność ta, obecna również w polskiej tradycji ustrojowej, jest wynikiem powszechnego przekonania, że odpowiednie uformowanie procedury zmian konstytucyjnych rzutuje bezpośrednio na ostateczny kształt przyjmowanych rozwiązań ustrojowych⁴¹⁴.

2.1.2. Ingerencja bezpośrednia konstytucji w materię wewnętrzne parlamentu w polskich aktach konstytucyjnych

Problematyka organizacji i funkcjonowania parlamentu regulowana była przez wszystkie polskie konstytucje uchwalone w XX w. Zakres tej regulacji kształtował się różnie w zależności od indywidualnych preferencji ustrojodawcy, aczkolwiek pewne jej elementy, jeśli nie brać pod uwagę niuansów redakcyjnych, były w każdym z tych aktów stale powtarzającym się motywem.

Elementy konstytucjonalizacji sygnalizowanej materii pojawiły się już w Konstytucji marcowej z 1921 r. Oprócz postanowień, które śmiało można było uznać za elementy wymagające podstawy konstytucyjnej (dotyczące np. zwoływania sesji i posiedzeń izb, podmiotów inicjatywy ustawodawczej, immunitetu i przysięgi parlamentarzystów, interpelacji), akt ten zawierał szereg unormowań dotyczących *stricte* sfery spraw wewnętrznych parlamentu. Były to następujące przepisy: art. 28 – „Sejm wybiera ze swego grona Marszałka i jego zastępców, sekretarzy i komisje. Mandaty Marszałka i jego zastępców trwają po rozwiązaniu Sejmu aż do ukonstytuowania się nowego Sejmu”; art. 29 *in fine* – „Marszałek mianuje urzędników sejmowych, za których działania odpowiada przed Sejmem”; art. 30 – „Posiedzenia Sejmu są jawne. Na wniosek Marszałka, przedstawiciela Rządu lub 30 posłów może Sejm uchwalić tajność posiedzenia”; art. 32 – „Do prawomocności uchwał potrzebna jest zwykła większość głosów, przy obecności przynajmniej 1/3 ogółu ustawowej liczby posłów, o ile inne przepisy Konstytucji nie zawierają odmiennych postanowień”; art. 33 – „Posłowie mają prawo zwracać się z interpelacjami do Rządu bądź do poszczególnych ministrów w sposób regulaminem przepisany. Minister ma obowiązek udzielić odpowiedzi ustnie lub pisemnie w terminie nie dłuższym niż 6 tygodni albo w umotywowanym oświadczeniu usprawiedliwić brak rzeczowej odpowiedzi. Na żądanie interpelantów odpowiedź musi być Sejmowi zakomunikowana. Sejm może odpowiedź Rządu uczynić przedmiotem dyskusji i uchwały”, art. 34 – „Sejm może wyłaniać i nazaczać dla zbadania poszczególnych spraw nadzwyczajne komisje z prawem przesłuchania stron interesowanych oraz wzywania świadków i rzeczoznawców. Zakres działania i uprawnień tych komisji uchwała Sejm” (wszystkie te artykuły

⁴¹⁴ A. Gwiżdż, *Glosa do orzeczenia...*, s. 295.

z mocy art. 37 Konstytucji marcowej stosowane były odpowiednio do Senatu); art. 58 – „Do odpowiedzialności parlamentarnej pociąga ministrów Sejm zwyyczajną większością. Rada Ministrów i każdy minister z osobna ustępują na żądanie Sejmu”; art. 59 – „Uchwała, stawiająca ministra w stan oskarżenia, musi być powzięta w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów większością 3/5 oddanych głosów”.

Postanowienia w zakresie spraw wewnętrznych parlamentu zawierała także Konstytucja kwietniowa z 1935 r. Należały do nich: art. 22 – „Uchwała uznająca urząd za opróżniony, zapada większością 3/5 ustawowej liczby członków Izb Połączonych” (ust. 2); art. 29 – „Sejm, w wykonaniu prawa kontroli parlamentarnej nad działalnością Rządu, może zażądać ustąpienia Rządu lub Ministra” (ust. 1), „Wniosek taki może być zgłoszony tylko podczas sesji zwyczajnej, a głosowanie nad nim nie może się odbyć na posiedzeniu, podczas którego został zgłoszony” (ust. 2), „Jeżeli za wnioskiem wypowie się Sejm zwykłą większością głosów, a Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu trzech dni nie odwoła Rządu lub Ministra, ani też Izb Ustawodawczych nie rozwiąże – wniosek będzie rozpatrzony przez Senat na najbliższym posiedzeniu” (ust. 3); art. 30 – „Uchwała Izb Połączonych, oddająca Prezesa Rady Ministrów lub Ministra pod sąd Trybunału Stanu, zapada większością 3/5 głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków Izb Połączonych” (ust. 3); art. 34 – „Sejm wybiera ze swego grona Marszałka na okres kadencji” (ust. 1), „Do czasu ukonstytuowania się następnego Sejmu, Marszałek zachowuje uprawnienia, służące mu przy wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej” (ust. 2); art. 37 – „Uchwały Sejmu zapadają zwykłą większością głosów przy obecności co najmniej 1/3 ustawowej liczby posłów, jeżeli Konstytucja inaczej nie stanowi”; art. 38 – „Posiedzenia Sejmu są jawne” (ust. 1), „Sejm może uchwalić tajność obrad” (ust. 2), „Protokół i stenogram, wydawany z polecenia Marszałka, są wyłącznym stwierdzeniem przebiegu obrad Sejmu” (ust. 3), „Nikogo nie można pociągać do odpowiedzialności za ogłaszanie i rozpowszechnianie sprawozdań z jawnych obrad Sejmu, jeżeli odtwarzają one w pełni i ściśle przebieg tych obrad” (ust. 4); art. 40 – „Posłowie otrzymują diety i mają prawo do bezpłatnego korzystania z państwowych środków komunikacji w granicach Państwa”.

Znacznie skromniejsza pod tym względem była tzw. Mała Konstytucja z 1947 r. W jej przypadku ustrojodawca pozostawił o wiele więcej swobody dla przepisów regulaminowych. Kluczowe znaczenie miała tu regulacja art. 9, który zyskawszy niemal identyczne brzmienie jak art. 28 i 29 Konstytucji marcowej z 1921 r., statuował, że „Sejm wybiera ze swego grona Marszałka, trzech wicemarszałków, sekretarzy i komisje” (ust. 1), „Mandaty Marszałka i wicemarszałków trwają po rozwiązaniu Sejmu do czasu ukonstytuowania

nowego Sejmu” (ust. 2), „Marszałek mianuje urzędników sejmowych, za których działalność odpowiada przed Sejmem” (ust. 3).

Szersza była ingerencja w sprawy wewnętrzne parlamentu, jakiej dokonała Konstytucja PRL z 1952 r. W tym zakresie pojawiły się takie uregulowania, jak: art. 18 – k „Sejm wybiera ze swego grona Marszałka, wicemarszałków i komisje” (ust. 1), „Marszałek lub w jego zastępstwie wicemarszałek kieruje obradami i czuwa nad tokiem prac Sejmu” (ust. 2), „Obrady Sejmu są jawne. Sejm może uchwalić tajność obrad, jeżeli wymaga tego dobro państwa” (ust. 3), „Porządek prac Sejmu, rodzaj i liczbę komisji określa regulamin uchwalony przez Sejm” (ust. 4); art. 21 – „Sejm może powołać komisję dla zbadania określonej sprawy. Uprawnienia i tryb działania komisji ustala Sejm”; art. 22 – „Prezes Rady Ministrów lub poszczególni ministrowie obowiązani są do udzielenia w ciągu siedmiu dni odpowiedzi na interpelację posła”.

Nieporównanie bardziej drobiazgową, kazuistyczną regulację w rzeczonych sprawach zawierała natomiast Mała Konstytucja z 1992 r. Pod uwagę należy tu wziąć odnoszące się tak do Sejmu, jak i do Senatu (z mocy art. 26) przepisy: art. 4 „Sejm może zostać rozwiązany mocą własnej uchwały podjętej większością 2/3 głosów ustawowej liczby posłów” (ust. 4); art. 10 – „Sejm wybiera ze swego grona Marszałka, wicemarszałków oraz komisje” (ust. 1), „Marszałek i wicemarszałkowie tworzą Prezydium Sejmu. Prezydium zwołuje posiedzenia Sejmu i kieruje jego pracami” (ust. 2); art. 11 – „Sejm może powołać komisję dla zbadania określonej sprawy z prawem przesłuchiwania w trybie Kodeksu postępowania karnego osób przez nią wezwanych”; art. 12 – „Obrady Sejmu są jawne. Sejm może uchwalić tajność obrad bezwzględną większością głosów, jeżeli wymaga tego dobro państwa” (ust. 1), „Prezes Rady Ministrów, członkowie Rady Ministrów oraz ministrowie stanu w czasie posiedzenia Sejmu mogą zabierać głos poza kolejnością mówców zapisanych do głosu, ilekroć tego zażądają” (ust. 2); art. 13 – „Sejm uchwała ustawy większością głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, chyba że ustawa konstytucyjna stanowi inaczej. W tym samym trybie Sejm podejmuje inne uchwały, jeżeli przepisy ustaw i uchwał Sejmu nie stanowią inaczej”; art. 15 – „Rada Ministrów zgłaszając projekt ustawy przedstawia jej skutki finansowe oraz załącza projekty podstawowych aktów wykonawczych” (ust. 2), „Prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w trakcie ich rozpatrywania przez Sejm przysługuje wnioskodawcy, posłom i Radzie Ministrów. Marszałek Sejmu może z własnej inicjatywy, a także na wniosek Rady Ministrów odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji” (ust. 3), „Wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania legislacyjnego w Sejmie do czasu zakończenia procedury pierwszego czytania projektu. W razie wycofania projektu Sejm podejmuje

decyzję o dalszym toku postępowania” (ust. 4); art. 13 – „Marszałek Sejmu odmawia poddania pod głosowanie poprawki dotyczącej projektu pilnego, która uprzednio nie była przedłożona komisji” (ust. 3); art. 17 – „Senat może w ciągu 30 dni ustawę przyjąć lub wprowadzić do jej tekstu poprawki albo ją odrzucić. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uważa się za przyjętą” (ust. 2), „Poprawki Senatu pociągające za sobą obciążenie budżetu państwa wymagają wskazania źródeł pokrycia” (ust. 3), „Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę lub poprawkę proponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów” (ust. 4); art. 21 – „Senat może podjąć uchwałę o przyjęciu lub wprowadzeniu poprawek do ustawy budżetowej uchwalonej przez Sejm w ciągu 20 dni od dnia przekazania jej Senatowi” (ust. 2); art. 23 – „Sejm może ustawą podjętą bezwzględną większością głosów upoważnić Radę Ministrów, na jej umotywowany wniosek, do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy” (ust. 1); art. 25 – „Poseł może zgłosić interpelację lub zapytanie do Prezesa Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków” (ust. 1), „Interpelację składa się na piśmie, a odpowiedź na nią powinna być udzielona w terminie 21 dni. W razie gdy odpowiedź na interpelację nie zadowala składającego, może on wystąpić do Marszałka Sejmu o dodatkową odpowiedź, a także o udzielenie jej na posiedzeniu Sejmu” (ust. 2), „Zapytania są zgłaszane ustnie, na każdym posiedzeniu Sejmu i wymagają one bezpośredniej odpowiedzi” (ust. 3); art. 49 – „uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia Narodowego” (ust. 1 pkt 3); art. 57 – „Prezes Rady Ministrów, najpóźniej w ciągu 14 dni od dnia powołania przez Prezydenta, przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie votum zaufania. Sejm uchwała votum zaufania bezwzględną większością głosów” (ust. 2); art. 59 – „W razie niepowołania Rady Ministrów w trybie art. 58, Prezydent powołuje Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek Radę Ministrów w trybie art. 57, z tym że Sejm uchwała votum zaufania większością głosów”; art. 66 – „Sejm może uchwalić Radzie Ministrów votum nieufności bezwzględną większością głosów” (ust. 1), „Wniosek o votum nieufności może być zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i poddany głosowaniu nie wcześniej niż po upływie 7 dni od daty jego zgłoszenia” (ust. 2), „W razie nie uchwalenia votum nieufności powtórny wniosek w tej sprawie może być zgłoszony po upływie 3 miesięcy od daty głosowania poprzedniego wniosku. Termin ten nie ma zastosowania, jeżeli z wnioskiem takim wystąpi co najmniej 115 posłów” (ust. 3), „Sejm uchwalając votum nieufności może jednocześnie dokonać wyboru nowego Prezesa Rady Mini-

strów, powierzając mu misję utworzenia Rządu, w trybie określonym w art. 58” (ust. 4), „Jeżeli Sejm uchwalił wniosek o votum nieufności nie dokonując jednocześnie wyboru Prezesa Rady Ministrów, Prezydent przyjmuje dymisję Rządu albo rozwiązuje Sejm” (ust. 5); art. 67 – „Sejm może uchwalić votum nieufności poszczególnemu ministrowi. Przepisy art. 66 ust. 1–3 stosuje się odpowiednio” (ust. 1).

2.1.3. Ingerencja bezpośrednia konstytucji w materii wewnętrznej parlamentu w obecnym stanie prawnym

W porównaniu do poprzedniczki obecna ustawa zasadnicza jest pod względem zakresu uregulowań dotyczących materii wewnętrznych parlamentu o wiele bardziej rozbudowana, a przy tym, przynajmniej w przypadku niektórych rozwiązań, bardziej szczegółowa. Obejmuje ona cały szereg elementów, które wcześniej nie były normowane na poziomie konstytucyjnym, tak że w doktrynie mówi się nawet o nadmiernej ingerencji konstytucyjnej w materię regulaminową⁴¹⁵. Większość składających się na nią przepisów ulokowana została w podrozdziale rozdziału IV Konstytucji „Sejm i Senat” zatytułowanym „Organizacja i działanie”, ale nie brakuje też takich, które znajdują się w innych częściach ustawy zasadniczej. Do przepisów tych należy zaliczyć: art. 98 – „Sejm może skrócić swoją kadencję uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów. Skrócenie kadencji Sejmu oznacza jednoczesne skrócenie kadencji Senatu” (ust. 3); art. 110 – „Sejm wybiera ze swojego grona Marszałka Sejmu i wicemarszałków” (ust. 1), „Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz” (ust. 2), „Sejm powołuje komisje stałe oraz może powoływać komisje nadzwyczajne” (ust. 3); art. 111 – „Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy” (ust. 1); art. 113 – „Posiedzenia Sejmu są jawne. Jeżeli wymaga tego dobro państwa, Sejm może bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów uchwalić tajność obrad”; art. 114 – „W przypadkach określonych w Konstytucji Sejm i Senat, obradując wspólnie pod przewodnictwem Marszałka Sejmu lub w jego zastępstwie Marszałka Senatu, działają jako Zgromadzenie Narodowe” (ust. 1); art. 115 – „Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie w ciągu 21 dni” (ust. 1), „Prezes Rady Mini-

⁴¹⁵ P. Sarnecki, *Funkcje...*, s. 45. Pogląd o nadmiernej ingerencji kwestionuje W. Sokolewicz, który twierdzi, że materia regulaminowa z racji swego niejednorodnego charakteru i organicznego związku z konstytucją i ustawami może być rozproszona w różnych aktach normatywnych. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 112, uwaga 4*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 8.

strów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi w sprawach bieżących na każdym posiedzeniu Sejmu” (ust. 2); art. 119 – „Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach” (ust. 1), „Prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów” (ust. 2), „Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji” (ust. 3), „Wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu” (ust. 4); art. 120 – „Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej”; art. 121 – „Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm” (ust. 2); art. 123 – „W postępowaniu w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny, termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni”; art. 131 – „Marszałek Sejmu tymczasowo, do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej, wykonuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej w razie: (...) 4) uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności Prezydenta Rzeczypospolitej do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego” (ust. 2); art. 145 – „Postawienie Prezydenta Rzeczypospolitej w stan oskarżenia może nastąpić uchwałą Zgromadzenia Narodowego, podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego na wniosek co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego” (ust. 2); art. 154 – „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. Wotum zaufania Sejm uchwała bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów” (ust. 2), „W razie niepowołania Rady Ministrów w trybie ust. 1 lub nieudzielenia jej wotum zaufania (...) Sejm w ciągu 14 dni od upływu terminów określonych w ust. 1 lub ust. 2 wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Prezydent Rzeczypospolitej powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków” (ust. 3); art. 155 – „Sejm w ciągu

14 dni od dnia powołania Rady Ministrów przez Prezydenta Rzeczypospolitej udziela jej wotum zaufania większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”; art. 156 – „Uchwałę o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Sejm podejmuje na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej lub co najmniej 115 posłów większością 3/5 ustawowej liczby posłów” (ust. 2); art. 158 – „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. Jeżeli uchwała została przyjęta przez Sejm, Prezydent Rzeczypospolitej przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powołuje wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę” (ust. 1), „Wniosek o podjęcie uchwały, o której mowa w ust. 1, może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia. Powtórny wniosek może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku. Powtórny wniosek może być zgłoszony przed upływem 3 miesięcy, jeżeli wystąpi z nim co najmniej 115 posłów” (ust. 2); art. 159 – „Sejm może wyrazić ministrowi wotum nieufności. Wniosek o wyrażenie wotum nieufności może być zgłoszony przez co najmniej 69 posłów. Przepis art. 158 ust. 2 stosuje się odpowiednio”; art. 160 – „Prezes Rady Ministrów może zwrócić się do Sejmu o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania. Udzielenie wotum zaufania Radzie Ministrów następuje większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”; art. 223 – „Senat może uchwalić poprawki do ustawy budżetowej w ciągu 20 dni od dnia przekazania jej Senatowi”.

Opisywany typ ingerencji dotyczy także materii wewnętrznych Zgromadzenia Narodowego. W tym przypadku wskazać należy: art. 145 ust. 2 ustawy zasadniczej: „Postawienie Prezydenta Rzeczypospolitej w stan oskarżenia może nastąpić uchwałą Zgromadzenia Narodowego, podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego na wniosek co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego” oraz art. 131 ust. 2 pkt 4: „Marszałek Sejmu tymczasowo, do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej, wykonuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej w razie: (...) 4) uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności Prezydenta Rzeczypospolitej do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego”.

Przedstawione uregulowania należy traktować jako przedmiotowe zawężenie art. 112 oraz 114 ustawy zasadniczej. Ich istnienie sprawia, że izba, tworząc poszczególne rozwiązania i instytucje regulaminowe, zmuszona jest poruszać się

w granicach nakreślonych w Konstytucji wzorców. Jej rolą w tym zakresie staje się „napelnienie” treścią postanowień konstytucyjnych, tak by przyjęta w ramach regulaminu parlamentarnego regulacja, motywowana praktyczną funkcjonalnością i użytecznością kreowanego przez nią rozwiązania, umożliwiała izbie skuteczną realizację jej misji ustrojowej i równolegle wyrażała rzeczywiste intencje najwyższego autorytetu ustawodawczego. To nie zawsze łatwe do wykonania zadanie, wymagające indywidualnego podejścia do każdej z konstytucyjnych norm, łączy się ze stworzeniem merytorycznie i logicznie spójnej „warstwy” regulaminowej. Oczywiście zakres tworzonych w ten sposób unormowań będzie niejednolity, co w linii prostej determinuje fakt silnego zróżnicowania przepisów konstytucyjnych pod względem stopnia precyzji użytych w nich sformułowań. Prawodawca, który staje w obliczu konieczności wprowadzenia konkretnych rozwiązań, ma w tym względzie relatywnie szeroką przestrzeń decyzyjną, która musi uwzględniać z jednej strony dopuszczalny na tym poziomie zakres normowania, z drugiej zaś „szerokość” oraz „głębokość” konstytucyjnej ingerencji narzucającej pewne sztywne rozwiązania. Katalog możliwych po jego stronie działań legislacyjnych obejmuje wykonywanie, konkretyzowanie, a nawet uzupełnianie określonych norm konstytucyjnych⁴¹⁶, przy czym ustanowienie określonych przepisów regulaminowych dokonuje się w ten sposób, że albo prawodawca inkorporuje przepis konstytucji do tekstu regulaminu i obudowuje pożądaną „warstwą” regulaminową, albo też nie dokonując takiej inkorporacji, ogranicza się wyłącznie do stworzenia „warstwy” regulaminowej.

Pierwsza z metod zakłada powtórzenia tekstu normatywnego i powoduje, że w dwóch różnych aktach prawnych, niejako na zasadzie normatywnego refleksu, powielona zostaje dokładnie ta sama treść normatywna, przy czym wyrażający ją przepis brzmi identycznie, ewentualnie jego stylistyka jest nieco zmieniona. Z punktu widzenia zasady oszczędności tekstu prawnego nie jest to działanie najszcześniejsze. W teorii prawa istnienie przepisów, które w aktach niższego rzędu powtarzają treść przepisu zawartego w akcie wyższego rzędu, a przez to bez tworzenia żadnych nowych norm jedynie potwierdzają utrzymywanie się stanu prawnego w danej dziedzinie, budzą wątpliwości co do swego znaczenia i celu ustanowienia. Jeśli już, uzasadnia się je dążeniem do zawarcia w danym akcie całokształtu problematyki prawnej z normowanej dziedziny⁴¹⁷. Tak też jest w przypadku przepisów regulaminowych „wchłaniających” unormowania konstytucyjne, gdzie wytłumaczeniem jest zamysł budowania wyraż-

⁴¹⁶ W. Sokolewicz, *Regulamin Sejmu...*, s. 158–160; J. Repel, *Stosunek regulaminu...*, s. 78–90.

⁴¹⁷ Z. Ziemiński, *Przepis prawny a norma prawna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1960, nr 1, s. 113–114.

nych normatywnych powiązań między warstwą konstytucyjną i regulaminową. Za okoliczność usprawiedliwiającą taką działalność prawotwórczą izby, prowadzoną *notabene* bardzo niekonsekwentnie, a nawet wybiórczo, uznać można utrwaloną tradycję ustrojową sięgającą jeszcze czasów międzywojennych oraz powszechnie uznawane dyrektywy dotyczące tworzenia prawa (ujęte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁴¹⁸). Niewątpliwie pewne znaczenie ma tu również pragmatyzm izb, które dzięki sięganiu po omawiane powtórzenia tworzą uregulowania kompleksowe, pozwalające na zorientowanie odbiorców określonych norm regulaminowych w warstwie konstytucyjnej reglamentowanego zagadnienia. Wreszcie, o zasadności przedmiotowej koncepcji legislacyjnej decyduje, przynajmniej gdzieś, budowanie rozwiązań spójnych i koherentnych, składających się w logiczną całość. Z drugiej jednak strony taki sposób kształtowania rozwiązań zawartych w regulaminie może się wydawać kłopotliwy, a nawet niedopuszczalny z przyczyn konstytucyjnych. W doktrynie zwraca na to uwagę M. Kudej, który potencjalnych przeciwwskazań dla opisywanej praktyki legislacyjnej upatruje w art. 8 ust. 1 ustawy zasadniczej statuującym zasadę bezpośredniego stosowania przepisów konstytucji. Według niego zasada ta powinna być rozumiana nie tylko jako dyrektywa określająca sposób wykonywania prawa, ale także rzutująca na kwestię jego tworzenia. W warunkach wymogu bezpośredniości stosowania przepisów konstytucji – idąc drogą tego rozumowania, nie bardzo zresztą przekonywującego z uwagi na prezentowane w literaturze rozumienie przedmiotowej regulacji⁴¹⁹ – nie ma miejsca na normy, które są objęte wymogiem bezpośredniej stosowalności, ale jednocześnie znajdują się w innych aktach normatywnych. Sytuacja taka może być bowiem traktowana jako czynnik osłabiający wartość tychże norm⁴²⁰.

Należy podkreślić, że unormowań kreowanych z wykorzystaniem opisanej wyżej metody nie ma w tekście obowiązujących regulaminów zbyt wiele. Zasadniczo stanowią one odosobnione przypadki. Nie jest więc tak, że izby sięgają po wszystkie ulokowane w konstytucji postanowienia dotyczące parlamentarnych materii wewnętrznych. W regulaminie Sejmu charakter taki mają: art. 10 ust. 1 pkt 1–2 i 4 – Marszałek Sejmu: stoi na straży praw i godno-

⁴¹⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. 2016, poz. 283).

⁴¹⁹ Zob. A. Chmielarz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2011, s. 189 i 203. Zob. też: K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP*, [w:] K. Działocha (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, Warszawa 2004, s. 52.

⁴²⁰ M. Kudej, *Zagadnienia ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1, s. 70–71.

ści Sejmu, reprezentuje Sejm, przewodniczy obradom Sejmu (art. 110 ust. 2); art. 32 ust. 1 – inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów, a także grupie co najmniej 100 tysięcy obywateli mających prawo wybierania do Sejmu (art. 118 ust. 1 Konstytucji); art. 36 ust. 1 – rozpatrywanie projektów ustaw odbywa się w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1 Konstytucji) oraz ust. 2 – wnioskodawca do czasu zakończenia drugiego czytania może wycofać wniesiony przez siebie projekt (art. 119 ust. 4 Konstytucji); art. 50 ust. 3 – Marszałek Sejmu może z własnej inicjatywy odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji w formie pisemnej (art. 119 ust. 3 Konstytucji); art. 64 ust. 5 – o ponownym uchwaleniu przez Sejm ustawy w brzmieniu dotychczasowym większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, Marszałek Sejmu powiadamia niezwłocznie Prezydenta (art. 122 ust. 5 Konstytucji – powtórzenie konstytucyjnie wymaganej większości); art. 68 – Sejm podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu referendum bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 125 ust. 2 Konstytucji – powtórzenie konstytucyjnie wymaganej większości); art. 112 ust. 3 – wotum zaufania Sejm uchwała bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 154 ust. 2 Konstytucji – powtórzenie konstytucyjnie wymaganej większości); art. 113 ust. 6 – Sejm wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 154 ust. 2 Konstytucji – powtórzenie konstytucyjnie wymaganej większości); art. 113 ust. 4 – Prezes Rady Ministrów przedstawia Sejmowi na posiedzeniu program działania rządu oraz proponowany przez niego skład Rady Ministrów (art. 154 ust. 2 Konstytucji – powtórzenie konstytucyjnego wymogu przedstawienia na posiedzeniu Sejmu programu działania rządu); art. 114 – w wypadku powołania Rady Ministrów przez Prezydenta w trybie art. 155 Konstytucji Sejm udziela wotum zaufania tak powołanej Radzie Ministrów większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 155 ust. 1 Konstytucji – powtórzenie konstytucyjnie wymaganej większości); art. 115 ust. 4 – rozpatrzenie wniosku o wyrażenie wotum nieufności przez Sejm i poddanie go pod głosowanie następuje na najbliższym posiedzeniu Sejmu przypadającym po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia i nie później niż na następnym posiedzeniu (art. 158 ust. 2 Konstytucji – powtórzenie konstytucyjnego wymogu rozpatrzenia wniosku o wotum nieufności po upływie 7 dni od dnia jego złożenia). Znacznie mniej tego typu regulacji mamy w regulaminie Senatu. Należą do nich: art. 8 ust. 1 pkt 1–2, 7 – Marszałek Senatu: stoi na straży praw i godności Senatu, reprezentuje Senat, przewodniczy obradom Senatu i czuwa nad ich

przebiegiem (art. 110 ust. 1 w zw. z art. 124 Konstytucji – w tym ostatnim przypadku powtórzenie dotyczy przewodniczenia obradom Senatu); art. 68 ust. 4 – uchwałę w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm Senat podejmuje w ciągu 30 dni od dnia jej przekazania (art. 121 ust. 1 Konstytucji).

Metoda druga z kolei przewiduje, że umieszczone w konstytucji i regulaminie uregulowania pozostają fizycznie rozdzielone w obu tych aktach, choć naturalnie z uwagi na spajającą je merytoryczną więź tworzą razem skorelowaną ze sobą całość. Dla uspoźnienia tak ukształtowanego tekstu normatywnego wprowadza się niekiedy w regulaminie danej izby specjalne przepisy odsyłające do Konstytucji. Konstrukcja taka jest rzadka w obecnym stanie prawnym i dotyczy konkretnie trzech przypadków. Są nimi regulacja art. 2 ust. 1 reg. Sejmu oraz art. 18 ust. 1 reg. Senatu, a także art. 19a reg. Sejmu. Dwa pierwsze wymienione unormowania przewidują, że przed rozpoczęciem sprawowania mandatu członkowie izby muszą złożyć na pierwszym posiedzeniu ślubowanie według roty określonej w Konstytucji. Co charakterystyczne, odesłanie to nie wskazuje precyzyjnie, o jaki przepis konstytucyjny chodzi. Regulamin Sejmu wspomina jedynie o ślubowaniu ustalonym w Konstytucji, zaś regulamin Senatu o „ślubowaniu według roty obowiązującej senatorów”. Tym niemniej rzeczą oczywistą jest, iż zastosowanie w jednym i drugim przypadku ma art. 104 ustawy zasadniczej, według którego „przed rozpoczęciem sprawowania mandatu posłowie składają przed Sejmem następujące ślubowanie: «Uroczycie ślubując rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki wobec Narodu, strzec suwerenności i interesów Państwa, czynić wszystko dla pomyślności Ojczyzny i dobra obywateli, przestrzegać Konstytucji i innych praw Rzeczypospolitej Polskiej»”. Drugie z uregulowań – art. 19a: „Sejm może powołać komisję śledczą, o której mowa w art. 111 Konstytucji” – również dokonuje „przejęcia” treści dotyczącej zadania komisji, jakim jest zbadanie „określonej” sprawy. W tym jednak przypadku prawodawca precyzyjnie wskazuje konstytucyjny przepis, do którego odsyła.

Podkreślić wypada, że w niektórych sytuacjach wspomniane „obudowywanie” norm konstytucyjnych normami kreowanymi przez regulamin może bez względu na wykorzystaną technikę legislacyjną nasuwać poważne dylematy. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy prawodawca regulaminowy, uzupełniając ustawę zasadniczą w określonym fragmencie, celem realizacji tego zamysłu zmuszony jest do poddania uzupełnianych postanowień procesowi swoistej wykładni. Pojawia się wówczas ryzyko, że wskutek dokonanego zabiegu interpretacyjnego i przyjęcia określonych rozwiązań regulaminowych wyrażona w przepisach konstytucyjna konstrukcja normatywna albo pozostanie „niedoregulowana”, wskutek czego nie zostanie w pełni urzeczywistniony konstytucyjny potencjał, albo też na odwrót – ulegnie „przeregulowaniu”, ewen-

tualnie zostanie zinterpretowana wadliwie, co w rezultacie spowoduje jej rozchwianie albo całkowite zaburzenie. W jednym i drugim przypadku powstanie sytuacja niekonstytucyjności uregulowań regulaminowych wymagająca dokonania pożądanej zmiany (o problemie tym będzie jeszcze mowa w dalszych rozważaniach niniejszej monografii).

2.2. Ingerencja pośrednia konstytucji

Konstytucja może także ingerować w materię regulaminową w sposób pośredni. Ingerencja tego rodzaju wyraża się na dwa kluczowe sposoby, tj. albo przyjmuje postać ustanowionych przez ustawodawcę konstytucyjnego przepisów odsyłających do regulaminu, albo też wiąże się z wykreowaniem mającego znaczenie dla funkcjonowania izb parlamentu konstytucyjnego kontekstu. Kontekst ten – uściślijmy – wyznaczony przez konstytucyjne zasady, wartości tudzież instytucje, wymusza określony kierunek normowania pewnych zagadnień⁴²¹ bądź też przeciwnie – tworzy jedynie dla każdej z izb swego rodzaju przestrzeń normatywną pozwalającą na wprowadzanie określonych rozwiązań. W tym ostatnim przypadku to, czy izba zechce podjąć w tym zakresie inicjatywę, zależy wyłącznie od jej uznania. Jeśli tak jest, wówczas będzie to z jej strony dążeniem do poszukiwania w drodze dokonanej przez siebie wykładni (a stanowienie podobnych norm zawsze jest efektem wykładni) swoistego potencjału, jaki tkwi w normach konstytucyjnych⁴²² i jaki – odpowiednio wykorzystany – może wpłynąć skutecznie na zwiększenie sfery ustrojowej aktywności legislatury, a niekiedy nawet na wzmocnienie jej pozycji prawnej w konstytucyjnym systemie organów władzy państwowej. Tworzeniu takich norm – dodajmy jeszcze – będzie służyła metoda legislacyjna polegająca na uzupełnianiu norm Konstytucji. Przyjmując zasadność wykorzystywania tej metody, zastrzec jednak trzeba, iż wynikający z niej kierunek normowania może być co najwyżej *intra* lub *praeter*, nigdy zaś *contra legem fundamentalem*⁴²³.

⁴²¹ O wpływie zasad konstytucyjnych na rozwiązania regulaminowe pisał swego czasu P. Sarnecki. Wskazał on konkretnie, jakie konsekwencji przyniosło ze sobą ustanowienie zasady: podziału władzy, rządów parlamentarnych, dwuizbowości parlamentu, wolnego mandatu przedstawicielskiego. P. Sarnecki, *Wpływ nowych zasad konstytucyjnych na procedury parlamentarne*, [w:] M. Kruk (red.), „*Mała Konstytucja*” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, Warszawa 1993, s. 78 i n.

⁴²² Na istnienie tego potencjału zwracał uwagę: A. Bisztyga, *Głos w dyskusji*, [w:] *Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej (Materiały z konferencji zorganizowanej przez Senat RP we współpracy z Polskim Towarzystwem Nauk Politycznych z okazji 90. rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu II Rzeczypospolitej)*, Warszawa 2013, s. 96.

⁴²³ Zob. J. Repel, *Stosunek regulaminu...*, s. 80.

Jako postać ingerencji pośredniej konstytucji zakwalifikować można jeszcze decyzję ustrojodawcy o uchyleniu lub modyfikacji postanowień konstytucyjnych. Wiadomo, że zmiany tego rodzaju mogą wywierać określony wpływ na treść uregulowań regulaminowych.

2.2.1. Ingerencja pośrednia konstytucji wyrażająca się w użyciu przepisów odsyłających do regulaminów parlamentarnych

W obowiązującej Konstytucji istnieją dwa przepisy odsyłające, o których mowa wyżej. Teoretycznie rzecz biorąc, przepisy te mogą mieć na celu wprowadzenie do regulacji regulaminowej spraw, które gdyby nie wyraźne odesłanie, kwalifikowałyby się do unormowania w drodze ustawy, ale mogą być też jedynie uściśleniem ogólnego upoważnienia do ustanowienia przez izbę własnego regulaminu (upoważnienia konkretyzujące). W obecnym stanie prawnym wyróżniamy jeden i drugi typ upoważnień. Są to konkretnie art. 61 ust. 4 oraz art. 123 ust. 2. Ten pierwszy przewiduje, że regulamin określa tryb udzielania informacji dotyczącej działalności Sejmu i Senatu, a drugi – odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego. Wyjaśniając sens ustanawiania przepisów tego rodzaju, podkreślić wypada, że w obu przypadkach u podstaw sformułowanych odesłań leżą konkretne racje merytoryczne. Nie jest zatem tak, że wprowadzając je, ustrojodawca działa selektywnie, dążąc li tylko do pozbawionego prawnej doniosłości zaakcentowania potrzeby istnienia regulacji regulaminowej we wskazanych obszarach. Gdy idzie o art. 61 ust. 4 ustawy zasadniczej, racją tą jest słuszne przekonanie, że w braku konstytucyjnego upoważnienia kwestia trybu udzielania informacji dotyczącej działalności Sejmu i Senatu, mimo że zasadniczo mieści się w sferze materii wewnętrznych, wymagałaby podstawy ustawowej. Nie ulega jednak wątpliwości, iż normatywna konstrukcja tego trybu, nawet jeśli ma ona wyłącznie techniczno-organizacyjny wymiar, rzutuje bezpośrednio na możliwości związane z realizacją konstytucyjnego prawa jednostki określonego w art. 61. To zaś stanowi, jak już wiemy z rozważań wcześniejszych, wystarczającą przesłankę uzasadniającą przełamanie klauzuli ujętej w art. 112 i poddanie tej problematyki reżimowi ustawowemu. Swoją drogą, warto w tym miejscu zadać pytanie, dlaczego ustrojodawca, mając świadomość wyżej wskazanych ograniczeń płynących dla autonomii regulaminowej z tytułu praw jednostki, nie pokusił się o stworzenie analogicznej regulacji w odniesieniu do art. 63 deklarującego prawo obywatelskie do składania petycji m.in. do organów władzy publicznej. Wiadomo przecież, że adresatem takich petycji m.in. mogą być izby parlamentu, a to oznacza konieczność wykreowania specjalnej, służącej ich rozpatrywaniu procedury parlamentarnej. Brak odesłania do regulaminu w tej kwestii przy jednoczesnym wydelegowaniu kompetencji regulacyjnej na rzecz ustawodawcy zwykłego (Konstytucja w art. 63 *in fine* stanowi konkret-

nie, iż „tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”) można traktować jako zakaz obejmowania tych zagadnień regulacją regulaminową. Wątpliwości musi wywoływać zatem fakt, że w obowiązującej obecnie ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach⁴²⁴ ustawodawca nie podejmuje bardziej szczegółowego określenia tej problematyki w kontekście funkcjonowania Sejmu i Senatu (art. 9 ust. 1: „petycja złożona do Sejmu lub Senatu jest rozpatrywana przez te organy, chyba że w Regulaminie Sejmu lub Regulaminie Senatu zostanie wskazany organ wewnętrzny właściwy w tym zakresie”), natomiast czyni to samodzielnie prawodawca regulaminowy, bazując w tym zakresie na ogólnej klauzuli kompetencyjnej określonej w art. 112 Konstytucji. W odniesieniu do przepisów obu regulaminów może się pojawić zarzut, że regulują one kwestie relewantne z punktu widzenia realizacji prawa do petycji i w efekcie pozostają ujęte w akcie niewłaściwej rangi⁴²⁵. To zaś nasuwa myśl, że dla pewności lepiej byłoby doprecyzować uregulowanie art. 63 poprzez wyraźne przekazanie kompetencji normotwórczej izmom parlamentu. Niewątpliwie art. 61 ust. 4 mógłby tu posłużyć jako wzór.

Inne są natomiast powody odesłania do regulaminu ujętego w art. 123 ust. 2 Konstytucji, które zmierza do tego, aby regulaminowej procedurze związanej z rozpatrywaniem projektów pilnych nadać charakter odrębny w stosunku do standardowego postępowania ustawodawczego. Właśnie z tej przyczyny wskazany przepis tak wyraźnie domaga się „określenia odrębności” w jej przypadku. Niewątpliwie chodzi tutaj o to, aby przyjęte przepisy regulaminu w sposób realny gwarantowały realizację przyspieszonej ścieżki legislacyjnej, dając wyposażonemu w prawo do korzystania z tego instrumentu rządowi poczucie sprawczości. Bez odpowiedniego, idącego w kierunku realnego przyspieszenia parlamentarnego toku działań, ukształtowania rozwiązań regulaminowych nie można mówić o wypełnieniu konstytucyjnej dyspozycji.

Należy zauważyć, że zarówno w przypadku art. 61 ust. 4, jak i art. 123 ust. 2 ustawodawca konstytucyjny dość szeroko zakreśla sferę regulacyjnej samodzielności prawodawcy regulaminowego. Oczywiście jednak jest, iż tworzona przezeń regulacja nie może przekraczać konstytucyjnie wyznaczonych granic.

⁴²⁴ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. 2018, poz. 870).

⁴²⁵ W doktrynie wypowiedziała się na ten temat jeszcze w okresie sprzed obowiązywania przywołanej ustawy M. Florczak-Wątor. Odniosła się ona konkretnie do ustanowionych w 2008 r. przez Senat przepisów regulaminowych pozwalających na rozpatrywanie petycji (uchwała Senatu z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie zmiany regulaminu Senatu, M.P. nr 90, poz. 781). W swej konkluzji nie sprzeciwiła się ona unormowaniu kwestii trybu rozpatrywania petycji w regulaminie (pod warunkiem, że nieunormowanie to nie ogranicza realizacji prawa jednostki określonego w art. 63), ale podkreśliła jedynie, iż niedopuszczalne jest istnienie takich rozwiązań bez obowiązywania wymaganej przez Konstytucję ustawy. M. Florczak-Wątor, *O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji*, „Zeszyty Prawnicze. Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2013, nr 2, s. 36–37.

Treść art. 61 ust. 1 nie pozostawia wątpliwości, iż w płaszczyźnie przedmiotowej merytoryczne ramy przepisów zawartych w regulaminie obejmują wyłącznie problematykę trybu udzielania informacji publicznej, który przez Trybunał Konstytucyjny jest definiowany jako „dyrektywy proceduralne, wskazujące sposób urzeczywistnienia materialnej treści tego prawa [prawa do informacji publicznej – przyp. G.P.]”⁴²⁶. Oznacza to, że zawarta w tym artykule regulacja „stanowi upoważnienie, a zarazem zobowiązanie do skonkretyzowania elementów metody postępowania, tak ażeby poprzez uregulowanie kwestii o charakterze proceduralnym i organizacyjno-technicznym realizacja prawa do informacji określonego w art. 61 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 3 była wykonalna w praktyce”⁴²⁷. Warto wspomnieć, że w tak rozumianym pojęciu *trybu* nie mieszczą się uregulowania dotyczące wydania decyzji o odmowie udzielenia informacji⁴²⁸. W tym przypadku podstawy prawnej należy szukać w ustawie, do której zresztą odsyłają regulaminy obu izb (art. 202c reg. Sejmu oraz art. 37 reg. Senatu). Mniej oczywisty jest natomiast zakres podmiotowy omawianego uregulowania. Wątpliwości budzi zwłaszcza to, czy jego treść można rozciągnąć również na Zgromadzenie Narodowe. Jeśli uznamy, że nie, wówczas musimy też przyjąć, że właściwym aktem normatywnym dla uregulowania trybu udzielania informacji publicznej o funkcjonowaniu tego organu będzie ustawa. Konkluzja przeciwna stawia nas natomiast przed dylematem, czy rzezoną kwestię normować winien regulamin Sejmu, regulamin Senatu, czy też po prostu regulamin Zgromadzenia Narodowego⁴²⁹. Wyjaśnienie tej kwestii nie jest łatwe i wymaga pogłębionej analizy ustrojowej charakterystyki Zgromadzenia Narodowej jako instytucji konstytucyjnej. Podjęcie jednak wysiłku w tym zakresie przekraczałoby ramy niniejszego opracowania, dlatego tu ograniczę się tylko do uwagi, że zasadniczo tezy o konieczności uregulowania trybu udzielania informacji o działalności Zgromadzenia na gruncie przepisów regulaminowych znacznie łatwiej jest bronić zwolennikom traktowania Zgromadzenia jako forum wspólnego działania Sejmu i Senatu⁴³⁰. W tym wypadku bowiem można przyjąć, że skoro ustrojodawca chroni autonomię izb funkcjonujących oddzielnie, to tym bardziej chroni ją, gdy kompetencje realizują one razem. Nie ma przecież logicznych powodów, by uznać, iż przywilej autonomii wpływa-

⁴²⁶ Wyrok TK z dnia 16 września 2002 r. (sygn. K 38/01).

⁴²⁷ *Ibidem*.

⁴²⁸ Pogląd ten sformułowano jeszcze w okresie sprzed wprowadzenia obecnej regulacji: M. Granat, *Opinia w sprawie dostępu...*, s. 72.

⁴²⁹ M. Zubik, *Opinia w sprawie dostępu do informacji w Kancelarii Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 1, s. 60.

⁴³⁰ Za tą koncepcją opowiadają się m.in.: W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2009, s. 149; P. Czarny, *Rozdział VII. Sejm i Senat*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014, s. 288.

jący z art. 61 ust. 4 odnosi się wyłącznie do pewnego fragmentu działania Sejmu i Senat. Sprawa natomiast komplikuje się w sytuacji, gdy Zgromadzenie postrzegane jest w kategoriach odrębnego organu władzy państwowej⁴³¹. Tutaj powyższa argumentacja traci swą siłę, gdyż ewentualną obronę wspomnianej tezy podeprzeć można wyłącznie przekonaniem o istnieniu strukturalnych związków między Zgromadzeniem Narodowym a tworzącymi je izbami oraz nadaniu Zgromadzeniu, podobnie jak Sejmowi i Senatowi, autonomicznego charakteru. Rozumowanie to nie musi się jednak spotkać z aprobatą. Odrywając się jednak od teoretycznych możliwości wyjaśnienia wskazanego problemu, warto zauważyć, że w obecnym stanie prawnym ustrojodawca poradził sobie z nim poprzez wprowadzenie do regulaminów Zgromadzenia Narodowego ogólnie sformułowanych klauzul odsyłających do regulaminu Sejmu. To właśnie te klauzule, jak należy sądzić, otwierają drogę do stosowania w omawianej materii postanowień regulaminowych izby pierwszej i w ten sposób wypełniają konstytucyjną dyrektywę wynikającą z art. 61 ust. 4 regulaminu⁴³².

Na odrębne potraktowanie zasługuje okoliczność, że w obecnym stanie prawnym zakres regulacji regulaminowej nie obejmuje całokształtu zagadnień, o których mowa w art. 61 ust. 4, a jedynie ich określoną część. Przyczyną takiego ukształtowania norm regulaminów Sejmu i Senatu jest to, że obok nich kwestie związane z udzielaniem informacji dotyczącej działania obu izb polskiego parlamentu uregulowane są w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴³³, zarządzeniach wydawanych przez szefów Kancelarii – odpowiednio: Sejmu i Senatu, tj. w zarządzeniu nr 3 Szefa Kancelarii Sejmu z 3 dnia marca 2006 r. w sprawie udostępniania informacji publicznej w Kancelarii Sejmu⁴³⁴ oraz zarządzeniu nr 9 Szefa Kancelarii Senatu z dnia 13 czerwca 2016 r. w sprawie udostępniania informacji publicznej oraz udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania⁴³⁵. Obowiązki przepisów ustawowych we wskazanym zakresie jest – warto zaznaczyć – konsekwencją przyjęcia przez prawodawcę regulaminowego specjalnych, odsyłających do niej klauzul. W przypadku

⁴³¹ Zwolennikami traktowania Zgromadzenia Narodowego jako organu państwa są m.in.: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 198–199; P. Sarnicki, *Senat RP...*, s. 103–104.

⁴³² Odmiennie w tej kwestii: M. Radajewski, *Regulamin Zgromadzenia Narodowego...*, s. 51.

⁴³³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1330, 1669).

⁴³⁴ Zarządzenie nr 3 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 3 marca 2006 r. w sprawie udostępniania informacji publicznej w Kancelarii Sejmu.

⁴³⁵ Zarządzenie nr 9 Szefa Kancelarii Senatu z dnia 13 czerwca 2016 r. w sprawie udostępniania informacji publicznej oraz udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania.

Sejmu klauzula ta znajduje się w art. 202b regulaminu izby: „Do udostępniania informacji publicznej, o której mowa w art. 202a, stosuje się odpowiednio art. 12–15 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2015, poz. 2058 oraz 2016, poz. 34 i 352)”, zaś w przypadku Senatu w art. 37 ust. 1: „Uzyskiwanie informacji o działalności Senatu i jego organów odbywa się zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej”. Natomiast obowiązywanie wspomnianych zarządzeń wynika z § 2 ust. 2a statutu Kancelarii Sejmu⁴³⁶ głoszącego, iż Szef Kancelarii Sejmu wydaje zarządzenia i decyzje w sprawach dotyczących Kancelarii Sejmu.

Nasuwa się w związku z powyższym pytanie o konstytucyjność tej swojej, wieloźródłowej koncepcji normowania wskazanej problematyki. Nie jest wszak pewne, czy wytrzymuje ona konfrontację z konstytucyjną wytyczną, która – jakby nie patrzeć – przyjęcie rozwiązań regulaminowych nakazuje wprost. Usunięcie tych wątpliwości wymaga przeanalizowania jednego i drugiego przypadku z osobna.

Oceniając zasadność obowiązywania przepisów ustawowych, podkreślić należy, że przepisy takie wobec brzmienia art. 61 ust. 4 Konstytucji same z siebie nie rodzą obowiązków dla izb parlamentu, ich organów oraz funkcjonujących w ich ramach Kancelarii⁴³⁷. Jeśli zatem możemy mówić o ich obowiązywaniu, to wyłącznie w zakresie, w jakim odsyłają do nich postanowienia regulaminowe. Pytanie jednak, czy tego rodzaju odesłania mieszczą się w granicach konstytucyjnego nakazu unormowania trybu udzielenia informacji o Sejmie i Senacie w regulaminach obu izb, a więc czy w istocie rzeczy są konstytucyjne. W doktrynie na tym tle pojawiają się dwa stanowiska. Jedno z nich aprobejuje w pełni taki sposób unormowania wskazanych kwestii. Jego autor stwierdza wprost, że sięgnięcie przez prawodawcę po formułę odesłań stanowi alternatywną w stosunku do ustanowienia przepisów regulaminowych koncepcję regulacji i czyni w pełni zadość konstytucyjnemu wymogowi⁴³⁸. Drugie stanowisko jest w tej mierze bardziej powściągliwe. Nie przesądza ono wprawdzie kwestii konstytucyjności wprowadzenia klauzul odsyłających (nie ma o tym w ogóle mowy), natomiast za pożądane uważa bezpośrednie recypowanie przez prawodawcę – jeśli taka jest jego wola – postanowień ustawowych do regulaminu. Odnosząc się do obu tych koncepcji, należy opowiedzieć

⁴³⁶ Kancelaria Sejmu – Statut, załącznik do zarządzenia nr 6 Marszałka Sejmu z dnia 21 marca 2002 r. (ze zm.).

⁴³⁷ M. Zubik, *Opinia w sprawie dostępu...*, s. 65; A. Szmyt, *Opinia w sprawie dostępu do informacji w Kancelarii Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 1, s. 68. Inaczej w tej kwestii: W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61, uwaga 7*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 45.

⁴³⁸ A. Szmyt, *Opinia w sprawie dostępu...*, s. 68.

się za pierwszą z nich. Jak się wydaje bowiem, jest ona nie tylko konstytucyjnie „bezpieczniejsza”, ale daje też silniejszą (choć niestety nie pełną) gwarancję ochrony autonomii parlamentu, głównego – jakby nie patrzeć – powodu wykreowania art. 61 ust. 4 ustawy zasadniczej. Najbardziej podstawowy zarzut względem koncepcji powielania rozwiązań ustawowych w regulaminie bierze się stąd, że podobny sposób tworzenia regulaminu przeczy dyrektywie umieszczania w jego tekście tylko takich elementów, o których mowa w art. 112 Konstytucji. W wyniku podejmowania wskazanych działań legislacyjnych regulamin poszerza się o regulacje spoza sfery spraw wewnętrznych, przez co zyskuje inną, niż nakazuje ustawa zasadnicza, charakterystykę. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że również koncepcja odesłań do ustawy ma swoje słabe punkty. Jednym z nich, bodaj najistotniejszym, jest mianowicie to, że odesłania takie, wprowadzane do tekstu regulaminu w konkretnym momencie, stanowią wyraz woli prawodawcy regulaminowego do związania izby parlamentu konkretnymi, w tym momencie obowiązującymi regulacjami ustawowymi. Te jednak – o czym doskonale wiemy – ustawodawca może zmieniać dowolnie w okresie późniejszym, ingerując automatycznie w normatywny kształt parlamentarnego trybu udzielania informacji publicznej. Siłą rzeczy prowadzi to do osłabienia znaczenia zasady autonomii regulaminowej w kontekście obowiązywania art. 61 ust. 4 Konstytucji.

Odrębny problem stanowi koncepcja rozdzielania materii trybu udzielania informacji publicznej dotyczącej Sejmu i Senatu między przepisy regulaminowe oraz przepisy zawarte w zarządzeniach Szefów Kancelarii obu izb. W tym przypadku, jak się wydaje, nie można mówić o niekonstytucyjnej koncepcji legislacyjnej. Zagadnienie to dobrze tłumaczy K. Górka, zdaniem której takie rozwiązanie broni się w świetle art. 61 ust. 1 Konstytucji wówczas, jeśli regulacja zarządzeń ograniczona jest wyłącznie do kwestii techniczno-organizacyjnych oraz porządkowych i nie ingeruje w kwestie proceduralne mające relewantne znaczenie dla sposobu urzeczywistnienia materialnej treści prawa jednostki do informacji. Z logiki wyводу autorki wynika bowiem, że jakkolwiek ustawodawca konstytucyjny, kreując obowiązek prawodawczy, ma na myśli całokształt zagadnień składających się na tryb udzielania informacji⁴³⁹, to jednak kluczowe dla niego jest to, aby regulamin zawierał przynajmniej te rzutujące na realizację prawa do informacji dyrektywy proceduralne. Przesunięcie dyrektyw techniczno-organizacyjnych i porządkowych na poziom zarządzeń w żadnej mierze z Konstytucją nie koliduje⁴⁴⁰. Trafne jest powołanie się w odniesieniu do tej

⁴³⁹ Zob. M. Wild, B. Naleziński, *Komentarz do art. 61, uwaga nr 7*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I: *Art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 1431.

⁴⁴⁰ K. Górka, *Jawność posiedzeń Sejmu i Senatu oraz jej ograniczenia w Konstytucji*, Warszawa 2014, s. 173.

argumentacji na wydany przez Trybunał Konstytucyjny wyrok z 16 września 2002 r., w którym za prawnie dopuszczalne uznane zostało uszczegóławianie przepisów ustawowych regulujących tryb udzielania informacji publicznej przez przepisy zwarte w aktach wykonawczych. Trybunał stwierdza tu konkretnie, że nie ma powodów, by sprzeciwiać się regulacjom ustawowym powierzającym uregulowanie zasad dostępu do dokumentów statutom pod warunkiem wszakże, iż pod pojęciem owych zasad kryją się „dyrektywy o charakterze techniczno-organizacyjnym i porządkowym”, w przypadku których „wyłączone są takie aspekty proceduralne, które by np. przesądzały o odpłatności lub bezpłatności dostępu do dokumentów, wyznaczały terminy mogące zagrozić rzeczywistości tego dostępu itp., a które dotyczą miejsca i czasu udostępniania dokumentów, technicznych uwarunkowań zapoznawania się z ich treścią czy ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów”⁴⁴¹. Niewątpliwie rozstrzygnięcie to można wykorzystać dla wyjaśnienia kwestii relacji regulaminów i zarządzeń organów wewnętrznych na zasadzie analogii.

W określonych ramach normatywnych porusza się również prawodawca ustalający proceduralne odrębności w regulaminowym postępowaniu w sprawie projektów pilnych. Jak już wspomniałem wcześniej, ramy te zostały zakreślone dość luźno, dając izbom parlamentu dużą samodzielność w kształtowaniu reguł regulaminowej procedury. W literaturze można spotkać nawet pogląd, że tak szerokie odesłanie nie jest właściwe i że w Konstytucji powinny zostać określone przynajmniej skutki wniesienia projektu pilnego do łaski marszałkowskiej. Brak takowych regulacji – zdaniem autora wskazanego poglądu – uchybia statusowi ustawy konstytucyjnej⁴⁴². Naturalnie zakres swobody regulacyjnej, która wynika z art. 123 ust. 2, nie jest nieograniczony. Granice wyznaczają tutaj przepisy ustawy zasadniczej odnoszące się do kwestii procesu ustawodawczego (art. 118–120). Oznacza to, że niedopuszczalne jest ukształtowanie proceduralnych odrębności np. wbrew regule obligatoryjnych trzech czytań (art. 119 ust. 1) (jak to uczyniono w okresie obowiązywania Małej Konstytucji, odchodząc od tej koncepcji w przypadku trybu pilnego⁴⁴³), z nieuwzględnieniem konstytucyjnego reżimu wnoszenia poprawek (art. 119 ust. 2) lub też z pogwałceniem konstytucyjnych wymogów zachowania *quorum* bądź większości (art. 120)⁴⁴⁴. Inna decyzja prawodawcy, tj. omijająca

⁴⁴¹ Wyrok z dnia 16 września 2006 r. (sygn. K 38/01).

⁴⁴² A. Gwiżdż, *Pilny projekt ustawy*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 186.

⁴⁴³ Zob. M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 86.

⁴⁴⁴ L. Garlicki, *Komentarz do art. 123, uwaga 12*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 9.

wskazane tu konstytucyjne restrykcje, musiałaby zostać uznana za przejaw działalności legislacyjnej prowadzącej do powstawania postanowień regulaminowych niezgodnych z ustawą zasadniczą. Budzi więc niepokój – zauważmy na marginesie – przyjęte obecnie w regulaminie Sejmu (i tylko Sejmu) uregulowanie art. 76 ust. 3, które wymaga, by Marszałek Sejmu odmawiał obligatoryjnie poddania pod głosowanie każdej poprawki dotyczącej pilnego projektu ustawy, jeśli tylko ta nie została wcześniej przedstawiona komisji w formie pisemnej. W doktrynie podnosi się, słusznie zresztą, że unormowanie tej treści pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną dyrektywą, według której decyzja Marszałka w takim przypadku jedynie może, lecz nie musi mieć charakteru odmownego⁴⁴⁵.

Nie ma natomiast żadnych przeszkód co do możliwości zmodyfikowania regulaminowych rygorów procedowania ustawy w parlamentarnym postępowaniu ustawodawczym. W tym zakresie dopuszcza się zasadniczo wszelkie rozwiązania służące nadaniu prac izby pożądanej dynamiki, o ile skonstruowane są one w sposób pozwalający na unikanie błędów pośpiesznej legislacji oraz niepomniejszający udziału izb parlamentu w procesie stanowienia prawa. Obecny regulaminowy model trybu pilnego, przyjęty zarówno w Sejmie, jak i w Senacie, nie wywołuje pod tym względem zastrzeżeń⁴⁴⁶. Zdobywając się na pewne uogólnienie, zauważyć należy, że istota wprowadzonych w jego ramach uregulowań sprowadza się do ustanowienia ścisłego harmonogramu prac nad projektem oraz skrócenia terminów, które są przewidziane dla dokonywania określonych czynności proceduralnych⁴⁴⁷.

2.2.2. Ingerencja pośrednia konstytucji związana z tworzeniem normatywnej przestrzeni dla wprowadzania rozwiązań regulaminowych

Osobną kategorię pośredniego oddziaływania konstytucji na regulaminy parlamentarne stanowią te jej postanowienia, które – jak już wspomnieliśmy – albo w sposób ogólny determinują kierunek regulaminowych rozwiązań, albo też bez tego rodzaju determinantu tworzą dla każdej z izb swoistą przestrzeń normatywną pozwalającą na wprowadzanie określonych rozwiązań, ale niemieszczącą się w sferze świadomych zamierzeń ustrojodawcy.

Przykładów podobnych rozwiązań można wskazać kilka. W pierwszej kolejności nasuwa się na myśl ujęte w ustawie zasadniczej unormowanie inicja-

⁴⁴⁵ P. Chybalski, *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2014, s. 271–272 wraz z przytoczoną literaturą.

⁴⁴⁶ A. Szmyt, *Uwagi na marginesie trybu pilnego*, [w:] *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 229.

⁴⁴⁷ P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 162.

tywy ustawodawczej Senatu (art. 118 ust. 2)⁴⁴⁸, z którego wyrosły nie tylko regulaminowe przepisy regulujące w szczególności wewnątrzparlamentarną procedurę skorzystania przez izbę drugą z tego konstytucyjnego uprawnienia, ale który posłużył również jako podstawa prawna dla „zaszczepienia” na gruncie regulaminu Senatu przepisów określających udział izby drugiej w procesie wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Dokonało się to w 2007 r. w drodze nowelizacji przepisów regulaminowych, które wzbogacone zostały o dział IXa – art. 85a–85f⁴⁴⁹. Nowe przepisy wyposażyły Senat w narzędzia pozwalające na niwelowanie negatywnych skutków niewykonywania orzeczeń Trybunału, takie jak badanie przez Komisję Ustawodawczą tychże orzeczeń oraz wykonująca je senacka inicjatywa ustawodawcza, powierzając mu ważną misję ustrojową w tym obszarze działalności państwa⁴⁵⁰. W doktrynie zauważa się, że decyzja ta przysłużyła się do wyraźnego wzmożenia aktywności Senatu w sferze realizacji funkcji ustawodawczej⁴⁵¹, a więc także do – jak można sądzić – podniesienia jego ustrojowego znaczenia. Co ważne, nastąpiło to w pełnej zgodzie z Konstytucją, skoro przyjęte rozwiązania nie pociągnęły za sobą powstania jakichkolwiek nieusankcjonowanych konstytucyjnie „przebiegów” kompetencyjnych Senatu w relacjach z innymi organami państwowymi.

Wskazana tu regulacja art. 118 ust. 2 posłużyła też jako konstytucyjny substrat dla przepisów regulaminowych normujących instytucję wysłuchania publicznego (art. 70a–70i reg. Sejmu, art. 80 ust. 1b oraz art. 80a reg. Senatu), choć – co warto zaakcentować – nie był to jedyny punkt zaczepienia dla tej instytucji w tekście ustawy zasadniczej. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, konstytucyjne korzenie wysłuchania publicznego będącego jedną z prawnych form demokracji partycypacyjnej można śmiało odnaleźć – by sięgnąć tylko do najbardziej elementarnych źródeł – w treści zasady suwerenności narodu (art. 4)⁴⁵² tudzież zasady dobra wspólnego (art. 1)⁴⁵³. Mając to na uwadze, należy pamiętać, że ustanowienie tych przepisów, a tym samym wzbogacenie regulaminowej procedury ustawodawczej o udział czynnika obywatelskiego nastąpiło nie tyle w wyniku samodzielnej inicjatywy prawo-

⁴⁴⁸ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. (t.j. M.P. 2002, poz. 32 ze zm.).

⁴⁴⁹ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. nr 86, poz. 925).

⁴⁵⁰ H. Zięba-Załużka, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Senat*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 2, s. 27.

⁴⁵¹ P. Radziejewicz, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, Warszawa 2018, s. 38.

⁴⁵² Zob. M. Bożek, *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 93.

⁴⁵³ H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 46.

dawcy, co pod wpływem inspiracji wypływającej z przyjętej nieco wcześniej ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. To właśnie ten akt sprawił, że izby zdecydowały się na dokonanie w 2006 r. noweli swych regulaminów⁴⁵⁴.

Wpływ na sferę uregulowań regulaminowych w kilku przypadkach wywarła również zasada pluralizmu politycznego (art. 11 Konstytucji). Przykładem może być tu sposób regulaminowego rozwinięcia art. 115 ust. 2 Konstytucji, dzięki któremu w porządku prawnym znalazły się aż dwie odrębnie ukształtowane parlamentarne procedury „pytań w sprawach bieżących” (art. 196 reg. Sejmu) – powstała jako bezpośrednie następstwo przyjęcia Konstytucji procedura „pytań w sprawach bieżących”⁴⁵⁵ oraz ustanowiona kilka lat później⁴⁵⁶ procedura informacji bieżącej (art. 194 reg. Sejmu). Obie te instytucje, wyrastając z jednego normatywnego „korzenia”, mają zbliżoną tożsamość ustrojową i obie też materializują ten sam zamysł ustrojodawcy. W konsekwencji muszą być one postrzegane jako ujęty całościowo kompleks regulaminowych rozwiązań odnoszących się do obszaru aktywności Sejmu związanego z kontrolowaniem rządu przy wykorzystaniu „pytań bieżących”. Warto zauważyć, że wyrażona w literaturze przedmiotu zaraz po uchwaleniu obowiązującej Konstytucji ocena art. 115 ust. 2 Konstytucji akceptowała tezę o istnieniu wyłącznie jednej wynikającej z tej regulacji instytucji prawnej⁴⁵⁷. W świetle tego poglądu jakakolwiek próba mnożenia procedur pytań w sprawach bieżących musiała uchodzić za sprzeniewierzenie się woli ustawodawcy konstytucyjnego. Oceniając takie spojrzenie na problem, należy wyrazić przypuszczenie, że było ono raczej wynikiem zgoła powierzchownej wykładni językowej analizowanego przepisu sugerującej *prima facie*, że ujęta w nim norma kreuje bliżej niedookreśloną procedurę parlamentarną, nie zaś kwestią pogłębionej refleksji nad pełnym potencjałem kryjącej się w niej treści. Tego, że ów potencjał jednak istnieje, dowiódł prawodawca regulaminowy, który sięgając do swej autonomicznej kompetencji normodawczej, wykorzystał art. 115 ust. 2 Konstytucji do stworzenia dwóch niezależnych procedur wewnętrz-

⁴⁵⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lutego 2006 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 15, poz. 194) oraz uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. nr 21, poz. 232).

⁴⁵⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 września 1997 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 58, poz. 558).

⁴⁵⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 2003 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 23, poz. 337).

⁴⁵⁷ L. Garlicki, *Komentarz do art. 115, uwaga nr 5*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2001, s. 4–5; M. Kudej, *Zmiany w Regulaminie...*, s. 15.

nych izby wyrażających dwie komplementarne koncepcje działania tejże izby, tj. koncepcję akcentującą zaangażowania w prace Sejmu indywidualnych posłów (pytania w sprawach bieżących) oraz odwołującą się do zasady pluralizmu politycznego koncepcję eksponującą w tym zakresie rolę frakcji parlamentarnych (informacje bieżące). Trudno doszukać się w takiej konstrukcji prawnej elementów niekonstytucyjnych. Obie koncepcje wpisują się przecież w logikę funkcjonowania polskiego parlamentu, obie też spełniają warunki brzegowe stawiane przez uregulowanie konstytucyjne (do warunków tych należy: 1) związanie przedmiotu pytań ze sprawami bieżącymi wynikającymi z polityki prowadzonej przez rząd; 2) ustna forma odpowiedzi; 3) obecność członków rządu w trakcie posiedzenia, kiedy udzielana jest odpowiedź na pytanie; 4) bezpośrednie udzielanie odpowiedzi przez członków rządu). Można tu więc śmiało mówić o szerokim wykorzystaniu potencjału normatywnego art. 115 ust. Konstytucji, a nie przekroczeniu jego normatywnych granic⁴⁵⁸.

Podobnie zresztą ocenić wypada propozycję, która w przeszłości pojawiała się w ramach składanych do łaski marszałkowskiej projektów zmian regulaminu Sejmu, ale nigdy nie zyskała aprobaty prawodawcy, zmierzającą w kierunku wprowadzenia w oparciu o art. 115 ust. 2 Konstytucji procedury godziny pytań do premiera, ewentualnie godziny pytań do premiera i ministrów. Rozwiązanie to proponowano w różnych wersjach normatywnych przy założeniu, że jego wprowadzenie będzie powiązane z automatycznym usunięciem funkcjonujących już procedur pytań w sprawach bieżących oraz informacji bieżących albo że będzie ono w stosunku do nich swoistym suplementem. Gwoli ścisłości, koncepcję kierowania pytań wyłącznie do Prezesa Rady Ministrów przewidywał projekt złożony w Sejmie VII kadencji 5 listopada 2014 r. (druk nr 2969), natomiast koncepcję obejmującą wszystkich członków rządu jako adresatów tych pytań wysuwały projekty: złożony w Sejmie VI kadencji 8 października 2010 r. (druk nr 3721), złożony w Sejmie VII kadencji 18 lipca 2014 r. (druk nr 3005), złożony w Sejmie VIII kadencji 8 grudnia 2015 r. oraz złożony w Sejmie VIII kadencji (druk nr 83). Równocześnie propozycję rozwiązań sformułowanych w tych projektach prowadzącą do zastąpienia funkcjonujących już procedur nową konstrukcją normatywną przewidywał projekt druk nr 3721 oraz projekt druk nr 64, zaś taką, która zakładała stworzenie nowej dodatkowej procedury interpelacyjnej – projekt druk nr 2969 oraz projekt druk nr 83.

Mimo rezygnacji prawodawcy z zaadaptowania któregoś z tych rozwiązań w polskim systemie prawnym, warto także i dziś zadać pytanie o ich zgodność z obowiązującą Konstytucją. Niewykluczone, że koncepcje te kiedyś powrócą

⁴⁵⁸ Znacznie krócej, aczkolwiek też w tonie aprobaty, wypowiada się na ten temat: R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 383.

pod obrady izby i znów staniemy przed dylematem prawnej dopuszczalności ich przyjęcia na gruncie regulaminu. Odnosząc się do propozycji, która „za-
instalowanie” nowej instytucji pytań w sprawach bieżących łączy ze zniesie-
niem instytucji istniejących obecnie, należy stwierdzić, że zasadniczo w takim
podejściu nie ma niczego, co mogłoby budzić konstytucyjne zastrzeżenia. Pra-
wodawca regulaminowy dysponuje niewątpliwie pełnym prawem do doko-
nania zmian przyjętych uprzednio rozwiązań, jeśli tylko rozwiązania nowo
wprowadzone mieszczą się granicach regulacji art. 115 ust. 2 Konstytucji
i w sposób należyty urzeczywistniają zawartą w niej normę (w wypadku obu
projektów tak właśnie było, co zasygnalizuję bez przedstawienia treści tych
rozwiązań). Sprawa komplikuje się natomiast, gdy idzie o pomysł dalszego
rozszerzenia istniejącego już katalogu procedur mających swoje konstytucyjne
źródło w art. 115 ust. 2 ustawy zasadniczej, choć i tu, jak się wydaje, trudno
podnieść argument niekonstytucyjności. Nie dają przynajmniej po temu powo-
du analizowane projekty – druk nr 2969 oraz druk nr 83. Pierwszy z nich, ma-
terializujący koncepcję kierowania pytań wyłącznie do premiera, mógłby
uchodzić potencjalnie za konstytucyjnie wątpliwy, skoro nie przenosi na grunt
regulaminu pełni normatywnej zawartości art. 115 ust. 2 (konkretnie opisana
w nim procedura nie obejmuje pytań bieżących do pozostałych członków
rządu). Taka jednak jego ocena nie wydaje się właściwa, jeśli uzna się, że wy-
nikające z tego projektu przepisy stanowią zaledwie część większej całości
(należy uwzględnić tu dwie pozostałe procedury) a ich celem jest jedynie po-
łożenie nacisku na – dopuszczalną przecież w warunkach obowiązywania
art. 115 ust. 2 – komunikację między parlamentem i premierem. Do wniosku
takiego prowadzi wykładnia art. 115 ust. 2 odwołująca się do argumentacji
a maiori ad minus, pozwalająca przyjąć, że skoro wskazane uregulowanie
przewiduje tworzenie w regulaminie procedury służącej zadawaniu pytań
wszystkim członkom rządu, to tym bardziej – wobec obowiązywania art. 112
i wynikającej zeń zasady autonomii regulaminowej – przewiduje ona, by wpro-
wadzono procedurę związaną z indagowaniem samego premiera. O problemie
niekonstytucyjności można by w tym wypadku mówić dopiero wówczas, gdyby
procedura taka miała charakter wyłączny i nie występowałyby obok niej proce-
dury dające możliwość zadawania pytań ministrom (istniałaby luka regulami-
nowa). Konkretnie zarzut wynikałby tu z niepełnego przeniesienia postano-
wień ustawy zasadniczej na poziom regulaminu, nie zaś z ustanowienia tak
ukształtowanej merytorycznie konstrukcji normatywnej⁴⁵⁹.

Także drugi z projektów, wysuwający koncepcję wprowadzenia dodatko-
wej procedury pytań w sprawach bieżących, zasługuje na aprobatę z punktu

⁴⁵⁹ G. Pastuszko, *Uwagi w sprawie projektów zmian regulaminu Sejmu dotyczących trybu prze-
prowadzania debaty parlamentarnej*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2016, vol. XXV, nr 2, s. 184.

widzenia wymogów stawianych przez ustawę zasadniczą. Aprobata ta wynika stąd, że w przedstawionych propozycjach unormowań projektodawca pragnie wyekwipować w prawo do zadawania pytań premierowi i ministrom już nie tylko indywidualnych posłów i frakcje parlamentarne (tę sferę „obsługują”, jak wiadomo, klasyczne pytania w sprawach bieżących i informacje bieżące), ale również parlamentarną opozycję. W projekcie zaznacza się mianowicie, że wskazane uprawnienie miałyby przysługiwać raz w miesiącu klubom i kołom, które po uchwaleniu przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów złożyły na piśmie Marszałkowi Sejmu oświadczenie o udzieleniu albo odmowie udzielenia poparcia Radzie Ministrów (art. 1 pkt 11 w zw. z pkt 1 projektu druk nr 83). Przytaczam tę regulację po to, by ukazać, że odsłania ona jeszcze jeden możliwy – wręcz pożądany – kierunek kształtowania instytucji regulaminowych odwołujący się do idei tworzenia systemu normatywnych gwarancji praw parlamentarnej opozycji. Uzasadnia to, jak można sądzić, jej przyjęcie w ramach obowiązującego prawodawstwa regulaminowego, niewątpliwie bowiem wzmocnienie opozycji parlamentarnej mieści się w logice demokratycznego parlamentaryzmu i konstytucyjnych zasad i wartości, z których parlamentaryzm ów wyrasta⁴⁶⁰. Nie ma więc przeszkód dla takiego właśnie proopozycyjnego „wystylizowania” pytań w sprawach bieżących w płaszczyźnie normatywnej. Ewentualną wątpliwość może wywoływać jedynie to, czy liczba procedur związanych z art. 115 ust. 2 Konstytucji jest właściwa z punktu widzenia praktyki ustrojowej. Tak daleko idące „zagęszczenie” możliwości kierowania przez parlament pytań do rządu stawiałoby – jak można podejrzewać – posłów przed klasycznym *embaras de richesse* i być może wpływałoby ze skutkiem ujemnym na efektywność wykorzystywania wskazanych procedur. Ta jednak kwestia wymaga odrębnej, niemieszczącej się w merytorycznych ramach niniejszego opracowania refleksji.

Rozwiązania konstytucyjne statuujące konstytucyjną zasadę pluralizmu politycznego stanowią również punkt zaczepienia dla tych rozwiązań regulaminowych, które ustanawiają instytucje klubów i kół poselskich i senatorskich będących parlamentarną ekspozyturą ugrupowań politycznych obecnych w izbach parlamentu. Regulaminy nie tylko tworzą instytucję klubów i kół, ale nadają im określony normatywny kształt. Zarazem podporządkowują one działaniu tych podmiotów logikę funkcjonowania izb parlamentu, co łączy się z zagwarantowaniem im wpływu na istotną część prac parlamentarnych, takich jak uchwalanie planów jego pracy, ustalenie porządku obrad, określenie trybu dyskusji, ukształtowanie składów komisji itp. Niewątpliwie jest to podstawowa zaleta wskazanych uregulowań regulaminowych. Dzięki nim legislatura poddana

⁴⁶⁰ Szeroko na temat uzasadnienia dla funkcjonowania opozycji parlamentarnej w Polsce zob. S. Bożyk, *Prawnoustrojowy status...*, s. 68–122.

zostaje regułem gry międzypartyjnej i w efekcie zyskuje właściwą demokracji parlamentarnej polityczno-prawną charakterystykę. W tym właśnie sensie można mówić o wydobywaniu przez prawodawcę regulaminowego potencjału norm konstytucyjnych. Oczywiście sposób uregulowania wskazanych kwestii cechuje daleko idąca elastyczność, tak więc izby, które ostatecznie o nich decydują, mają tutaj dużo wolnej przestrzeni. Ta ostatnia nie jest jednak niczym nieograniczona.

O tym, że unormowanie problematyki klubów i kół może wywoływać konstytucyjne zastrzeżenia, można się było przekonać jeszcze na początku lat 90., kiedy na wokandę Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek o zbadanie zgodności z ustawą zasadniczą (*notabene* również z ustawą z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1985, nr 37, poz. 173) przepisu art. 9 ust. 2 regulaminu Sejmu określającego minimalną liczbę członków klubów i kół. Wnioskodawca dowodził m.in., że Konstytucja nie „dozwała” prawa posłów do tworzenia klubów poselskich w Sejmie, w efekcie czego – według przedstawionego tu toku rozumowania – nie było podstaw, by czynił to regulamin. W tym kontekście zwracał on uwagę na okoliczność, że tego rodzaju ograniczenia regulaminowe wpływają negatywnie na możliwość tworzenia parlamentarnych frakcji i będąc próbą administracyjnego wpływania na kształt sceny politycznej w Polsce, stoją w kolizji z wyrażoną konstytucyjnie wolnością tworzenia partii politycznej. Poza tym jego zdaniem zastrzeżenia budził moment, kiedy wprowadzono wskazane przepisy, zmiana bowiem powinna być dokonana przynajmniej w okresie poprzedzającym czas kampanii wyborczej i dać możliwość dostosowania się określonemu ugrupowaniu parlamentarnemu do zmienionej sytuacji w zakresie organizacji pracy Sejmu. W innym wypadku aktualizować się miał zarzut naruszenia zasady pewności prawa. Odpowiedź Trybunału na te argumenty była jednoznaczna i ucięła ostatecznie dyskusje na temat konstytucyjności takich rozwiązań, skład orzekający uznał bowiem przedstawione argumenty za w pełni bezzasadne. W wypowiedzi tej wybrzmiała konkluzja, że regulacja regulaminowa, owszem, miarkowała wolność tworzenia partii politycznych, ale miała przy tym wyraźne oparcie w innej zasadzie konstytucyjnej (i dobru chronionym przez Konstytucję), którą stanowiło wywodzące swe normatywne podstawy z ogólnego pojęcia demokratycznego państwa prawnego (art. 1 Konstytucji RP), z zasady mandatu wolnego (art. 6 Małej Konstytucji) i związanej z nią autonomii wewnętrznej parlamentu (art. 14 Małej Konstytucji) zapewnienie parlamentowi warunków prawnych wykonywania jego konstytucyjnych zadań⁴⁶¹.

⁴⁶¹ Wyrok TK z dnia 26 stycznia 1993 r. (sygn. U 10/92).

Przykładem wartym odnotowania w kontekście „wydobywania” potencjału unormowań konstytucyjnych przez regulacje zawarte w regulaminach są również różne formy uchwał, jakie Sejm może podejmować na podstawie art. 69 ust. 1 regulaminu i jakie pozwalają mu na uruchamianie niewyrażonych wprost w ustawie zasadniczej działań (Konstytucja przewiduje jedynie ogólną możliwość uchwalania uchwał – art. 120 *in fine*)⁴⁶². Zgodnie z tą regulacją w jego gestii leży uchwalanie: 1) rezolucji – zawierających wezwanie określonego organu państwowego do podjęcia wskazanego w rezolucji jednorazowego działania; 2) deklaracji – zawierających zobowiązanie do określonego postępowania; 3) apeli – zawierających wezwania do określonego zachowania się, podjęcia inicjatywy lub zadania; 4) oświadczeń – zawierających stanowisko w określonej sprawie.

Last but not least przykładem unormowań konstytucyjnych rozbudowanych w płaszczyźnie regulaminowej z wykorzystaniem zasady pluralizmu politycznego mogą być też przepisy konstytucyjne, które regulują funkcjonujący w Polsce model kierownictwa izb parlamentu (art. 110 ust. 1–2 Konstytucji). Mając na uwadze ich treść, należy podkreślić, że określają one jedynie zręby wskazanego modelu i pozostawiają tym samym szerokie pole dla rozwiązań regulaminowych. Pole to, jak powszechnie wiadomo, obie izby wykorzystują w bardzo ekspansywny sposób, wprowadzając obok umocowanych konstytucyjnie organów kierownictwa – Marszałków i wicemarszałków – także organy pozbawione takiego umocowania – Prezydium izb. Rozwiązanie w tym kształcie, nawiązujące niewątpliwie do zakorzenionej w Polsce tradycji istnienia dwuczłonowego modelu kierownictwa izbą parlamentu, ma na celu nie tylko odciążenie Marszałka w jego regulaminowych obowiązkach, ale również nadaje mechanizmowi kierowania izbą pluralistyczny charakter. Dzięki niemu w decyzje kierownicze włączone są ciała, w łonie których zasiadają przedstawiciele wszystkich albo prawie wszystkich ugrupowań funkcjonujących w parlamencie. W tym też kontekście należy mówić o sięgnięciu przez prawodawcę regulaminowego po drzemiący w postanowieniach Konstytucji normatywny potencjał wiążący się ze wzmocnieniem parlamentu jako instytucji pluralistycznej. Potencjał, który – na marginesie pisząc – zdaniem części doktryny nadal nie jest w pełni wykorzystany wobec utrzymującej się w polskim systemie parlamentarnym wyraźnej dominacji obu Marszałków. Jak podkreśla G. Koksanowicz, zwolennik tego poglądu, zakres regulaminowych kompetencji Prezydium (w tym przypadku Prezydium Sejmu) nie zapewnia roli, jaką winien odgrywać organ o pluralistycz-

⁴⁶² Zob. J. Repel, *Głos w dyskusji*, [w:] E. Zwierzchowski, M. Mączyński (red.), *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Katowice 2000, s. 72.

nym charakterze w wewnętrznym mechanizmie kierowania izbą, w rezultacie czego przyjęty obecnie model nie sprzyja respektowaniu praw mniejszości parlamentarnej i postulatów wynikających z założeń pluralizmu politycznego. To zdaniem autora winno skłaniać prawodawcę do zmiany regulaminowych rozwiązań w kierunku wzmocnienia pozycji Prezydium na gruncie postanowień regulaminu⁴⁶³.

Dla uzupełnienia powyższego wywodu warto dodać, że rozwiązanie zakładające rozszerzenie katalogu organów odpowiadających za kierowanie Sejmem i Senatem i tym samym wyjście unormowań regulaminowych poza zakres regulacji art. 110 Konstytucji nie zawsze spotykało się z głosami aprobaty. Większość przedstawicieli doktryny uważała wprawdzie, że powołanie w ramach regulaminu instytucji Prezydium i nadanie mu funkcji organu kierowniczego, o ile przyjęte unormowania regulaminowe nie umniejszą konstytucyjnej pozycji Marszałka izby, jest w pełni dopuszczalne⁴⁶⁴, ale zdarzały się również wypowiedzi, które takiej koncepcji interpretacyjnej jednoznacznie przeczyły. Zwolennikiem tego nurtu był J. Mordwiłko dowodzący tezy, że ustawodawca konstytucyjny, decydując się na usunięcie z tekstu ustawy zasadniczej Prezydium izb, wyraził wolę trwałego usunięcia go z polskiego systemu parlamentarnego. Jak podkreślał, „tworzenie dwuczłonowego organu wewnętrznego kierownictwa sejmowego poprzez modyfikację modelu dotychczasowego «w duchu» nowej Konstytucji stwarza niebezpieczeństwa, może skutkować niekorzystnymi konsekwencjami, a nadto – nie jest wewnątrznie spójne”⁴⁶⁵.

2.2.3. Problem redukowania przez prawodawcę konstytucyjnego potencjału w normach regulaminowych

Warte odnotowania jest również działanie prawodawcy regulaminowego polegające na redukowaniu normatywnego potencjału drzemiącego w postanowieniach ustawy zasadniczej. Działanie takie ma charakter świadomy i wią-

⁴⁶³ G. Koksanowicz, *Prawny model...*, s. 121–122.

⁴⁶⁴ M. Kudej, *Na temat usytuowania i kompetencji Prezydium Sejmu w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1, s. 73–74; W. Skrzydło, *Na temat usytuowania i kompetencji Prezydium Sejmu w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1, s. 78–79; P. Winczorek, *Na temat usytuowania i kompetencji Prezydium Sejmu w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1, s. 80.

⁴⁶⁵ J. Mordwiłko, *W sprawie struktury i kompetencji kierowniczego organu Sejmu w świetle Konstytucji RP*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn Biura Studiów i Analiz” 1997, nr 3, s. 57; P. Sarnecki, *O relacjach między przepisami nowej Konstytucji a pozycją i uprawnieniami Prezydium Sejmu*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn Biura Studiów i Analiz” 1997, nr 3, s. 57.

że się z wprowadzeniem rozwiązań regulaminowych, które bazując na określonym stanie konstytucyjnym, ograniczają ustrojową sferę aktywności izby.

Najbardziej jaskrawym przypadkiem tego rodzaju redukcji dokonanej przez prawodawcę regulaminowego jest decyzja o zniesieniu możliwości przeprowadzenia debaty parlamentarnej nad interpelacją poselską (kwestię tę regulował art. 194 ust. 3 oraz art. 195 ust. 1 reg. Sejmu). Nowelizacja regulaminu w tym zakresie, dokonana w 2003 r.⁴⁶⁶, miała być reakcją na praktykę nadużywania tej instytucji przez posłów. Jakkolwiek by nie oceniać racji merytorycznych stojących za tą decyzją prawodawcy, trudno nie zauważyć, że nowe rozwiązania nie tylko ograniczyły zakres możliwości wykorzystania interpelacji jako środka kontroli rządu, ale wręcz ją zniekształciły, nadając jej charakter instrumentu służącego zdobywaniu wiedzy indywidualnych posłów w określonych sprawach, a przez to niemal całkowicie pozbawiając właściwości kontrolnych⁴⁶⁷. Spotkało się to z ostrą krytyką doktryny, która uznała, że interpelacja, zyskując nową formułę regulaminową, została zdegradowana do rangi instytucji podrzędnej⁴⁶⁸. R. Mojak podnosił tutaj, że dokonane w regulaminie zmiany ograniczyły prawa opozycji parlamentarnej w realizowaniu funkcji kontrolnej⁴⁶⁹. Jak to dosadnie ujęła M. Kruk, interpelacji „wybito zęby”⁴⁷⁰.

Innym przypadkiem redukcji, o której tutaj mowa, jest z kolei regulaminowe ukształtowanie procedury pytań w sprawach bieżących pozwalającej na to, aby podczas poświęconej tymże pytaniom debaty odpowiedzi udzielali nie tylko objęci pytaniem ministrowie, ale również – w wyjątkowych sytuacjach – upoważnione przez nich osoby (art. 196 ust. 5 reg. Sejmu). Rozwiązanie tej treści, dopuszczając możliwość uczestniczenia w parlamentarnej dyskusji urzędników niższej rangi niż członkowie Rady Ministrów, prowadzi do osłabienia intensywności kontaktów Sejmu z rządem i w oczywisty sposób ogranicza możliwości kontroli poczynań tego ostatniego zagwarantowane w Konstytucji. Co gorsze, płynący stąd pesymizm potwierdza wyraźnie praktyka korzystania z instytucji zastępowania ministrów w toku sejmowych posiedzeń, w której od lat zaznacza się niepokojąca tendencja do nadużyć. Każę to zastanowić się nad zasadnością utrzymania podobnej konstrukcji, zwłaszcza że ist-

⁴⁶⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 2003 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 23, poz. 337).

⁴⁶⁷ Zob. M. Stębelński, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012, s. 293.

⁴⁶⁸ K. Skotnicki, *Głos w dyskusji*, [w:] *Spotkanie dyskusyjne w redakcji „Przeglądu Sejmowego” na temat funkcji kontrolnej Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 332.

⁴⁶⁹ R. Mojak, *Funkcja parlamentarnej kontroli rządu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model Konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 141.

⁴⁷⁰ M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 67.

nieją przesłanki, by uznać ją za sprzeczną z obowiązującą obecnie ustawą zasadniczą (art. 115 ust. 2 mówi wyraźnie o obowiązku udzielania odpowiedzi przez premiera i ministrów).

2.2.4. Uchylenie i modyfikacja postanowień konstytucji jako forma ingerencji w materię wewnętrzną parlamentu

Swoistą formą ingerencji pośredniej konstytucji jest sytuacja, kiedy ustrojodawca dokonuje całkowitego lub częściowego uchylecia, ewentualnie zmodyfikowania jej postanowień. Z przyczyn oczywistych ingerencja tego rodzaju, jeśli tylko dotyczy sfery spraw wewnętrznych parlamentu, może oznaczać konieczność głębokiej zmiany obowiązującego regulaminu. Konsekwencja taka wynika z charakteru relacji łączących oba akty, ukształtowanych w oparciu o założenie, że jeden względem drugiego – konkretnie regulamin względnie konstytucji – pełni rolę służebną. Jak wiadomo, w Polsce doświadczenia w tym zakresie są szczególnie bogate. Niejednokrotnie zmiany stanu konstytucyjnego pociągały za sobą określone konsekwencje w stosunku do regulacji regulaminowych. „Przyjęcie” przepisów regulaminowych przez nową konstytucję zawsze wiązało się z mniejszą lub większą ingerencją legislacyjną w tekst regulaminu. W każdym takim przypadku koniecznością więc było ustalenie, którym normom wyrażonym w przejętych przepisach udzielona została konstytucyjna legitymacja, a które legitymację tę utraciły⁴⁷¹. Wymagało to naturalnie dokonania wykładni określonych przepisów.

Skutki opisanej wyżej ingerencji bywają różne. Wydaje się, że można je przedstawić za pomocą trzech teoretycznych modeli sytuacyjnych. Pierwszy model wiąże się z całkowitą dekonstytucjonalizacją rozwiązań regulaminowych wynikającą ze zmiany bądź utraty mocy obowiązującej określonych postanowień ustawy zasadniczej. Sytuacja taka ma miejsce wówczas, gdy między uchyloną bądź zmienioną normą konstytucyjną a określoną normą regulaminową istnieje nierozzerwalny związek, bez którego ta ostatnia nie może być zachowana w systemie prawnym. Jeśli zatem nowa konstytucja nie wprowadza normatywnego „zamiennika” bądź też „zamiennik” ów ze względu na swą treść nie jest wystarczający, wówczas zmiana stanu konstytucyjnego pociąga za sobą uchylenie danej normy regulaminowej.

Drugi model zakłada, że dekonstytucjonalizacja zasadniczo nie ma wpływu na byt rozwiązań regulaminowych, wobec czego nie wymusza ani ich

⁴⁷¹ O problemie konstytucyjnej legitymizacji przepisów prawa ustanowionych przed wejściem w życie nowej Konstytucji wspomina: S. Wronkowska, *Zamknięty system źródeł prawa w praktyce oraz dostosowanie prawa do wymogów Konstytucji RP*, [w:] *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 66.

uchylenia, ani korekty. W takich warunkach mimo zmiany otoczenia konstytucyjnego określona norma regulaminu pozostaje w mocy naturalnie pod warunkiem, iż nie sprzeciwia się temu żadna inna nowo ustanowiona regulacja konstytucji. Oczywiście w takim wypadku konieczne jest, by norma ta mieściła się w granicach nowych regulacji konstytucyjnych także wówczas, gdy przeobrażeniu ulega ich ideologiczny i aksjologiczny kontekst. Nawiasem mówiąc, ta ostatnia sytuacja prowadzi z reguły do tego, że norma regulaminowa, choć nie zostaje naruszona jej językowa substancja, niejako samoczynnie dostosowuje się do nowych okoliczności i w ten sposób otrzymuje nową – ideologiczną i/lub aksjologiczną – tożsamość (jak to miało miejsce np. w Polsce po rozpoczęciu procesu transformacji ustrojowej w związku z upadkiem PRL).

Wreszcie, trzeci model, w przypadku którego mimo uchylenia bądź zmiany normy konstytucyjnej nie dochodzi do dekonstytucjonalizacji normy regulaminowej, gdyż ustrojodawca automatycznie zastępuje stare normy nowymi o identycznej lub też bardzo zbliżonej treści. W takich warunkach dokonuje się swoiste „przejście” norm regulaminu przez nową regulację konstytucyjną skutkujące utrzymaniem regulaminowego *status quo*.

2.3. Ingerencja konstytucji a problem „nadwyżek” i „deficytów” regulaminowych

Z tematyką ingerencji konstytucyjnej (bezpośredniej i pośredniej) w sprawy wewnętrzne wiąże się ściśle problem zakresu regulacji regulaminowej. Każde z ciał parlamentarnych tworzących swój regulamin musi zdecydować, jak „głębokie”, a także jak „szerokie” mają być te przepisy. Na tym tle mogą rodzić się określone trudności powodujące niekiedy powstawanie zjawiska tzw. nadwyżek *vel* przekroczeń” lub deficytów regulaminowych.

2.3.1. Zjawisko nadwyżek *vel* przekroczeń regulaminowych

Zjawisko „nadwyżek” regulaminowych wiąże się z obecnością w tekście regulaminu takich unormowań, które wychodząc poza sferę spraw wewnętrznych, nakładają samoistne obowiązki na niemające z daną izbą parlamentu żadnych strukturalnych powiązań podmioty zewnętrzne, tj. organy władzy publicznej, osoby fizyczne i prawne (nie chodzi tu więc o obowiązki, które prawodawca nakłada na podmioty przebywające na terenie parlamentu, takie jak osoby wchodzące w skład widowni, państwowi oficjele dopuszczeni do biernego bądź czynnego uczestnictwa w obradach tudzież legitymowani lobbysty). Istnienie tego zjawiska dostrzegano już w okresie międzywojennym, choć z pełną ostrością ujawniło się ono dopiero w czasach PRL. W tym ostatnim przypadku pamiętne są liczne przykłady regulaminowych przepisów wy-

kraczących jawnie poza obszar zastrzeżony tradycyjnie dla regulaminu i tym samym adresowanych do podmiotów innych niż „sejmowe”. Równie pamiętne są także poglądy doktryny, która – jak już wspomniano wcześniej – próbowała stworzyć dla takiego sposobu kształtowania treści regulaminu doktrynalną podbudowę. Z dużym powodzeniem forsowano wówczas pogląd, że wszelkie przepisy tego rodzaju, jeśli tylko pozostają w zgodzie z konstytucją, znajdują usprawiedliwienie w szczególnej pozycji ustrojowej Sejmu jako organu nadrzędnego w aparacie państwa⁴⁷². Nie u wszystkich jednak pogląd ten spotykał się z aprobatą. Jego przeciwnicy obnażali m.in. słabości argumentu podkreślającego znaczenie uwarunkowań systemowych, wskazując, że zasada nadrzędności parlamentu w PRL w porównaniu do niektórych państw socjalistycznych nie szła tak daleko, aby można było inne naczelne organy państwa traktować w kategoriach organów Sejmu⁴⁷³. Poza tym zwracano uwagę na pewne niedogodności związane z istnieniem regulaminowych nadwyżek. Podnoszono mianowicie, że w ten sposób tworzy się prawodawstwo, które mimo swej wagi ze względu na mniejszą rangę regulaminu Sejmu niż ustawy pozostaje poza zainteresowaniem opinii publicznej, a więc i publicznej kontroli, że zezwala się na łatwość zmiany materii spoza spraw wewnętrznych, a także że dopuszcza się w stosunku do takich regulacji wykładnię wewnętrzną itp.⁴⁷⁴

Nadwyżki regulaminowe występują też w obecnym stanie prawnym, choć z uwagi na zmieniony kontekst ustrojowy ich percepcja jest zupełnie odmienna niż w PRL. Należy mianowicie pamiętać, że obowiązująca Konstytucja zawiera rozwiązania, które tego rodzaju regulaminowym przekroczeniom w przypadku regulaminu Sejmu i Senatu wyraźnie się sprzeciwiają, zastrzegając z jednej strony, że regulamin może co najwyżej określać sposób realizacji ustawowych lub konstytucyjnych obowiązków organów państwowych, a nie obowiązki te tworzyć (chodzi tu oczywiście o omawiany już wcześniej art. 112 Konstytucji), z drugiej zaś strony, że nie może on ograniczać wolności i praw jednostki, gdyż taka regulacja musi mieć zawsze podstawę ustawową (art. 31 Konstytucji). Opisany stan prawny nie pozostawia wątpliwości, że uchwalający swój regulamin Sejm lub Senat powinien powstrzymać się od wprowadzania uregulowań wskazanego rodzaju. Oznacza to, iż zakazane jest kreowanie przyszłych i równoległe nakazane usuwanie ustanowionych uprzednio (jeśli takie istnieją) samoistnych obowiązków regulaminowych dla podmiotów „nieparlamentarnych”.

⁴⁷² K. Działocha, J. Repel, *Uwagi...*, s. 6; J. Repel, *Regulamin Sejmu...*, s. 143–148.

⁴⁷³ J. Stembrowicz, *Zakres regulacji regulaminu Sejmu. Regulamin a konstytucja*, [w:] *Regulamin Sejmu: teoria – praktyka – wnioski de lege ferenda. Sympozjum naukowe*, Warszawa 1983, s. 6.

⁴⁷⁴ M. Rybicki, *Zmiany regulaminów sejmowych...*, s. 21.

Przykłady wyżej opisanych unormowań w obowiązującym regulaminie nie są liczne i przeważnie mają swe korzenie jeszcze w epoce PRL (a nawet wcześniejszej). W pierwszej kolejności nasuwa się tu przykład tych z nich, które regulują instytucje prawne dotyczące relacji parlamentu z rządem (implikujące określone obowiązki tego ostatniego) i które nie mają wyraźnego zakotwiczenia w podstawie konstytucyjnej, a wykazują jedynie merytoryczny związek z wąsko (kontrola ograniczająca się do rządu i organów administracji rządowej zdeterminowana zawężającą wykładnią art. 95 ust. 2 Konstytucji) albo szeroko (kontrola obejmująca cały aparat państwowy) rozumianą funkcją kontrolną Sejmu⁴⁷⁵. W doktrynie tworzenie takich unormowań spotyka się, słusznie zresztą, z negatywną oceną. Ich krytycy wskazują otwarcie, że podstawa konstytucyjna w postaci ogólnie ujętej funkcji kontrolnej jest dla tworzenia regulaminowych obowiązków rządu dalece niewystarczająca⁴⁷⁶ i jako taka nie może służyć wprowadzaniu regulacji regulaminowych w tym zakresie. Punkt oparcia dla takiego twierdzenia stanowi – co oczywiste – art. 112 Konstytucji, który domaga się, by regulamin jedynie ustalał sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków, a nie obowiązki samoistnie nakładał⁴⁷⁷. L. Garlicki, mimo że sam należy do zwolenników tej właśnie interpretacji, nie wyklucza jednak odmiennego sposobu postrzegania kwestii. Jego zdaniem przywołany fragment art. 112 może pod tym względem budzić wątpliwości, gdyż nie wyjaśnia dokładnie, „jak szczegółowe musi być – konstytucyjne bądź ustawowe – określenie «obowiązku organu państwowego wobec Sejmu», aby regulamin mógł określać sposób wykonywania tego obowiązku”. To zaś prowadzi go do wniosku, że „można tu reprezentować model restryktywny, wymagający najpierw szczegółowego sformułowania danego obowiązku, a następnie «dopasowanie» do niego procedury działania sejmowego. Można też jednak (...) stosować podejście odmierne i zadowalać się generalnym określeniem stosunku danego organu do Sejmu, czy nawet generalnym zarysowaniem kompetencji czy funkcji Sejmu, jako wystarczającym

⁴⁷⁵ Na temat różnicy między funkcją kontroli Sejmu rozumianą szeroko i wąsko zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Funkcja kontrolna Sejmu na tle zagadnienia rozdziału władzy publicznej i zasady nadrzędności konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 28–33 z przywołaną tam literaturą.

⁴⁷⁶ O tym, że kompetencje kontrolne zasadniczo nie powinny być formułowane regulaminie, a przeciwnie – powinny mieć albo rangę konstytucyjną, albo ustawową (co wymaga konstytucyjnego odesłania do ustawy), przekonywał P. Sarnecki. Zob. P. Sarnecki, *Założenia systemu...*, s. 156–157.

⁴⁷⁷ M. Kudej, *Zmiany regulaminu...*, s. 35. W mniej wyrazisty sposób pisze o tym: W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania polskiego parlamentu na prawodawstwo Unii Europejskiej. Wybrane problemy prawne*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska a Unia Europejska. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Wierzbica, 3–5 czerwca 2004 r.*, Warszawa 2005, s. 82.

punktem zaczepienia dla formułowania – w regulaminie – zarówno przepisów *stricte* proceduralnych, jak i przepisów materialnych, konkretyzujących owe generalne postanowienia konstytucji⁴⁷⁸. Biorąc pod uwagę wskazany problem, należy stwierdzić, że sugerowana tu jako opcja alternatywna wykładnia *in extenso* zakładająca, iż obowiązkiem w rozumieniu art. 112 jest również szeroko pojmowany obowiązek kontrolowania rządu przez Sejm, wydaje się być niewłaściwa. Przeciw niej przemawia bowiem wspomniany już we wcześniejszych rozważaniach zakaz rozszerzającego interpretowania przedmiotowej regulacji.

Gdy idzie o obecny regulamin Sejmu, do nadwyżek, o których mowa, zaliczają się przede wszystkim zawarte w art. 159 i 160 regul. Sejmu, obligujące wskazane podmioty pozaparlamentarne, tj. Radę Ministrów lub poszczególnych jej członków, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prokuratora Generalnego oraz Głównego Inspektora Pracy, do ustosunkowania się i pisemnego powiadomienia Marszałka Sejmu o zajętych stanowisku względem dezyderatu bądź opinii przekazanej przez komisję sejmową. W literaturze przedmiotu od dawna podkreśla się, że oba te przepisy, jeśli nie liczyć bardzo ogólnie ujętej regulacji dotyczącej funkcji kontrolnej Sejmu (art. 95 ust. 2), nie mają wyraźnego umocowania w postanowieniach konstytucyjnych lub ustawowych, przez co zasadniczo zasługują na eliminację⁴⁷⁹. Nie zmienia to jednak faktu, że jak dotąd prawodawca nie zdecydował się na żaden z tych wariantów, same zaś przepisy znajdują pełne zastosowanie w parlamentarnej praktyce.

⁴⁷⁸ L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu...*, s. 23–24. Warto wspomnieć, że obiekcji tego rodzaju nie miał autor w okresie obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r., utrzymując, że mimo braku sformułowanej *expressis verbis* podstawy konstytucyjnej bądź ustawowej prawo Sejmu do domagania się od rządu, względnie ministra złożenia informacji na określony temat i w określonym terminie można wyinterpretować z postanowień art. 52 ust. 2 pkt 3 Małej Konstytucji ustanawiających odpowiedzialność rządu przed Sejmem za „pracę wszystkich innych organów administracji”. Jak podkreślał, „w pojęciu odpowiedzialności kryje się prawo żądania informacji niezbędnych dla egzekwowania tej odpowiedzialności, a więc Sejm nadal może żądać składania informacji we wszystkich materiach, które łączą się z «pracą wszystkich innych organów administracji», a więc de facto całej administracji z ministrami i premierem włącznie”. L. Garlicki, *Dopuszczalność żądania przez Sejm od rządu lub od poszczególnych ministrów przedstawienia informacji na określony temat. Opinia prawna z 30 marca 1993 r.*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (oprac.), *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, Warszawa 2010, s. 234. W innym opracowaniu autor wyrażał ogólną aprobatę dla określania obowiązków pozasejmowych przez regulamin, ale z drugiej strony zastrzegał, że wątpliwe jest, by można było w regulaminie ujmować instytucję rezolucji dającą możliwość formułowania prawnie wiążących żądań. L. Garlicki, *Parlament a rząd: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Gwizdz (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s. 246.

⁴⁷⁹ M. Kudej, *Zmiany regulaminu...*, s. 35.

Nadwyżki regulaminowe w sferze realizowania parlamentarnej funkcji kontroli rządu obserwujemy też w regulaminie izby drugiej polskiego parlamentu. W literaturze przedmiotu wskazuje się w tej mierze na nieznaną konstytucyjnego punktu odniesienia środki politycznej kontroli rządu, które Senat, sięgając do postanowień regulaminowych, wykorzystuje w dzisiejszej praktyce ustrojowej. Są nimi zapytania senatorów zadawane członkom Rady Ministrów uczestniczącym w posiedzeniu izby (art. 44 ust. 6 reg. Senatu), oświadczenia senatorów dające możliwość kierowania do członków gabinetu m.in. wniosków i uwag (art. 49 ust. 1 reg. Senatu) oraz żądania komisji senackich od przedstawicieli Rady Ministrów przedstawienia informacji, wyjaśnień i opinii, przekazywania materiałów oraz czynnego udziału w posiedzeniach komisji (art. 60 ust. 3 reg. Senatu). Istnienie tych środków wywołuje zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej regulacji stosunków Senatu i rządu, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę, że Senat inaczej niż Sejm w świetle art. 95 ust. 2 nie został włączony z mocy przepisów Konstytucji w realizację funkcji kontrolnej. L. Garlicki krytykujący wskazane unormowania regulaminowe twierdzi wprost, że mamy tutaj do czynienia z przejawem senackiej uzurpacji⁴⁸⁰.

Do opisywanego rodzaju przekroczeń zalicza się także w literaturze przepis, który reguluje prezydencką kompetencję służącą obsadzeniu w ramach pierwszego posiedzenia Sejmu i Senatu stanowiska Marszałka Seniora. Powołując się na ten przykład, od razu trzeba jednak zaznaczyć, że stwierdzenie istnienia w tym wypadku regulaminowego przekroczenia możliwe jest tylko wtedy, jeśli przyjmie się odpowiedni w tej mierze doktrynalny punkt widzenia. W doktrynie bowiem tylko część naukowców uważa, że wynikający ze wskazanego przepisu obowiązek głowy państwa (redakcja art. 1 ust. 1 reg. Sejmu oraz art. 30 ust. 1 reg. Senatu nie pozostawia wątpliwości, że prawodawca ma tu na uwadze właśnie obowiązek) nie znajduje oparcia w żadnym postanowieniu ustawy zasadniczej i przez to musi być postrzegany jako obowiązek o wyłącznie regulaminowej proveniencji. Konsekwencją takiego kierunku rozumowania jest to, iż Prezydent będący adresatem omawianego unormowania nie może czuć się zobowiązany do podjęcia określonego działania, tak więc jeśli powołuje Marszałka Seniora – a jest to już w naszej tradycji trwałym elementem – to z normatywnego punktu widzenia wykonuje jedynie na rzecz Sejmu i Senatu „dobrą usługę”⁴⁸¹. Ewentualna odmowa realizacji tej kompetencji nie naraża go na żadne sankcje, mimo że w istocie rzeczy oznacza ona

⁴⁸⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...* (2017), s. 289–290.

⁴⁸¹ Por. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 43–45.

paraliż funkcjonowania obu izb parlamentu. Większość przedstawicieli doktryny zajmuje jednak odmienne stanowisko. Odrzucając zaprezentowany pogląd, uważają oni mianowicie, że regulaminowa kompetencja obsadzania stanowiska Marszałka Seniora w obu izbach polskiego parlamentu, choć *explicite* wysłowiona jest jedynie w regulaminach izb (art. 1 ust. 1 reg. Sejmu oraz art. 30 ust. 1 reg. Senatu), to w istocie rzeczy pozostaje kompetencją konstytucyjną wpływającą wprost z prezydenckiego obowiązku zwołania posiedzeń obu izb⁴⁸². Przyjmuje się tu więc, zupełnie zresztą słusznie, że stworzenie omawianej regulacji na poziomie postanowień regulaminu jest już nie tyle kwestią wyboru prawodawcy, co jego prawną powinnością. Tylko w ten sposób może on wydobyć normę obecną bez klarownego wyeksponowania w Konstytucji. Jakikolwiek inne rozwiązanie (tj. rozwiązanie powierzające powołanie Marszałka Seniora innemu organowi) byłoby już – zważywszy na nałożone *implicit*e ograniczenie zakresu autonomii regulacyjnej jednej i drugiej izby – niekonstytucyjne. Do sformułowania takiej interpretacji skłaniają co najmniej dwa argumenty. Pierwszy z nich łączy się z wyjaśnieniem znaczenia historycznego pojęcia *zwoływania pierwszego posiedzenia Sejmu i Senatu* będącego w istocie pojęciem zastanym, kojarzonym od czasów międzywojennych z koniecznością wyznaczenia przez głowę państwa daty i godziny posiedzenia oraz osoby przewodniczącej *ad interim* posiedzeniu izby do chwili wyboru Marszałka⁴⁸³. Drugi z argumentów prowadzi natomiast do wniosku, że kompetencję, o której mowa, da się wydobyć w procesie wykładni prawa przy wykorzystaniu inferencyjnej reguły instrumentalnego nakazu. Można ją bowiem traktować jako normę przyczynowo konieczną dla pełnej i skutecznej realizacji kompetencji związanej ze zwoływaniem posiedzenia organów legislatywy⁴⁸⁴.

Jako egzemplifikacja nadwyżki posłużyć może regulaminowe rozwiązanie, które pozwala na odwołanie Marszałka Sejmu lub Senatu w okresie, gdy któryś z nich pełni funkcję osoby wypełniającej obowiązki głowy państwa (ściślej biorąc, w obecnym stanie prawnym nie ma obostrzeń zakazujących podjęcia przez izbę uchwały o odwołaniu w czasie wykonywanego zastępstwa) (art. 10a ust. 1–4 reg. Sejmu oraz art. 6 ust. 3 reg. Senatu). Podobnie jednak jak w poprzednim przypadku, również i tu o „nadwyżce” możemy mówić tylko wówczas, gdy przyjmiemy odpowiednią optykę. Uregulowaną

⁴⁸² *Ibidem*; J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, *Kompetencyjny charakter art. 126 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4, s. 74–75.

⁴⁸³ Na temat historycznych korzeni tych rozwiązań zob. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 39–41; G. Maroń, *Instytucja Marszałka Seniora Sejmu w polskim porządku prawnym*, „Polityka i Społeczeństwo” 2014, nr 2, s. 6–10.

⁴⁸⁴ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 82.

w regulaminie procedurę służącą odwołaniu Marszałka jednej i drugiej izby w okresie sprawowania wspomnianego zastępstwa da się bowiem równie dobrze postrzegać jako rozwiązanie ugruntowane w tekście obowiązującej Konstytucji, co zresztą wydaje się właściwą opcją⁴⁸⁵. Powracając jednak do tej pierwszej koncepcji interpretacyjnej, podkreślmy wyraźnie, że zasadniczo nie jest tutaj problemem sama procedura odwołania Marszałka (skoro ustawodawca konstytucyjny nie przesądza wprost, że Marszałek jest urzędem kadencyjnym)⁴⁸⁶, ale fakt, iż skorzystanie z niej może mieć miejsce w czasie dysponowania przez kogoś z Marszałków (a formalnie obaj są do tego powołani) władzą Prezydenta. Taka konstrukcja może bowiem sprawiać wrażenie, że mimo braku sformułowanej *explicite* konstytucyjnej podstawy odwołania przewodniczących izb prawodawca dopuszcza, by decyzję w tej kwestii podejmowano w oparciu o normę regulaminową. W rezultacie to właśnie ta norma jawi się jako źródło „rozchwiania” przyjętego w Polsce modelu systemu rządów zakładającego m.in., że głowa państwa – a *implicite* również osoba wykonująca jej obowiązki – nie podlega odpowiedzialności politycznej przed izbami parlamentu i że parlament – konkretnie Sejm – będąc związany treścią art. 95 ust. 2 Konstytucji, kontrolować będzie jedynie rząd, a nie *contra legem* dysponenta władzy prezydenckiej.

Do tego wyliczenia wypada jeszcze dodać nadwyżki dotyczące sfery praw jednostki. Wydaje się, że w obecnym stanie prawnym taką właśnie nadwyżką są przepisy regulaminu Sejmu określające obowiązek grupy obywateli wykonujących prawo inicjatywy ustawodawczej na podstawie art. 118 ustawy zasadniczej dołączenia do projektu ustawy stosownego uzasadnienia (art. 34 ust. 1–3 reg. Sejmu). Jest bezdyskusyjne, że regulacja ta, skoro ustala warunki

⁴⁸⁵ Zob. G. Pastuszko, *Funkcjonowanie mechanizmu władzy państwowej w okresie wykonywania zastępstwa Prezydenta RP (uwagi na tle naczelnych zasad ustrojowych)*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5, s. 37–38.

⁴⁸⁶ Przypomnijmy w tym miejscu, że w polskim prawie konstytucyjnym Marszałkowie Sejmu i Senatu tylko raz mieli status organu kadencyjnego. Przewidywała to konkretnie Mała Konstytucja z 1992 r., ale tylko do momentu objęcia jej nowelizacją w 1995 r. Zawarty w niej art. 10 ust. 3 w zw. z art. 26 głosił, że „kadencja Marszałka i wicemarszałków wygasa z chwilą zebrania się nowego Sejmu”. Ustawa konstytucyjna z dnia 17 marca 1995 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 150, poz. 729). O przyczynach zniesienia tego przepisu zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...*, s. 137. Co ciekawe, mimo tak jasno ukształtowanej regulacji konstytucyjnej w 1993 r. do regulaminu Senatu wprowadzono rozwiązanie, które stworzyło mechanizm odwoływania Marszałka i wicemarszałków (art. 8 ust. 3 reg. Senatu). Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 marca 1993 r. w sprawie zmiany regulaminu Senatu (M.P. nr 16, poz. 128). Wydaje się, że do 1995 r. była to typowa regulaminowa „nadwyżka”.

traktowania przedstawionego tekstu jako projektu ustawy, ogranicza zakres dopuszczalnych działań swoich adresatów, w tym wypadku osób fizycznych. Musi to prowadzić do wniosku, że w warunkach obowiązywania art. 112 Konstytucji, który pozwala na ustalanie sposobu wykonywania obowiązków wyłącznie organom państwowym, a nie jednostkom, nie może mieć ona tylko regulaminowego zakotwiczenia, ale konieczne jest też osadzenie jej na gruncie ustawy (obecnie ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli o potrzebie dołączenia uzasadnienia wspomniana w art. 11 ust. 1: „W wypadku stwierdzenia, że treść projektu ustawy lub uzasadnienia jest zmieniona, Marszałek Sejmu, w drodze postanowienia, nie później niż w terminie 14 dni od dnia wniesienia projektu, odmawia jego przyjęcia”). I chyba nie wystarczyłaby tu ogólnie ujęta ustawowa klauzula głosząca, że projekt ustawy winien spełniać warunki ustalone w regulaminie Sejmu, względnie że w tym zakresie ustawa odsyła do regulaminu. Jedna i druga postać ustawowej regulacji budziłyby wątpliwości z punktu widzenia wymogów, jakie stawia się w demokratycznym państwie prawa przepisom normującym status prawny jednostki⁴⁸⁷.

Poza wyżej wspomnianym przypadkiem za nadwyżkę rzutuującą na prawa jednostki można uznać przepisy regulaminu Sejmu i Senatu, które regulują tryb utajniania obrad jednej i drugiej izby w zakresie, w jakim odnoszą się one do podmiotów mających prawo składać wnioski o utajnienie. Regulamin Sejmu czyni to w art. 172 ust. 2, wskazując, że wniosek ów składa Prezydium Sejmu lub grupa co najmniej 30 posłów, zaś regulamin Senatu w art. 36 ust. 2, statuując z kolei, że kompetencja ta należy do Marszałka Senatu lub grupy co najmniej 10 senatorów. Nie ulega wątpliwości, że obie te regulacje w określony sposób determinują możliwość korzystania przez jednostkę z fundamentalnego prawa do informacji publicznej w działaniu izb parlamentu (art. 61 w zw. z art. 113 Konstytucji). Patrząc w tej płaszczyźnie, należy stwierdzić, że jawność posiedzeń Sejmu i Senatu jest prawem *erga omnes*, a nie wewnętrzną zasadą funkcjonowania organów władzy ustawodawczej. Wszelkie zatem regulaminowe mechanizmy jej regramentowania, choćby stanowiące jedynie normatywną konkretyzację reguły konstytucyjnej (art. 113), muszą być postrzegane jako przepisy wywołujące skutki na zewnątrz. Stąd też płynie wniosek, że kwestia podmiotów inicjujących procedurę utajnienia obrad wymaga podstawy konstytucyjnej lub ustawowej. Jej pozostawienie wyłącznie na poziomie regulaminu stanowi nieuprawnione przekroczenie przez prawodawcę regulaminowego zakresu wyznaczonego przez art. 112 Konstytucji.

⁴⁸⁷ Por. M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 13.

2.3.2. Zjawisko deficytów regulaminowych

Odwrotnością nadwyżek są regulaminowe deficyty. Polegają one na nieuregulowaniu, niedoregulowaniu, a także na nie dość klarownym lub zbyt ogólnym uregulowaniu niektórych zagadnień ujętych w regulaminie. Z legislacyjnego punktu widzenia deficyty mogą stanowić przyjmującą dowolną postać lukę prawną⁴⁸⁸, ale wcale taką luką być nie muszą, nie zawsze bowiem brak określonej regulacji jest wyrazem logicznej niekonsekwencji oraz normatywnej niezupełności systemu norm regulaminowych; często jest tak, że brak ów wynika z pewnej pasywności izby w regulowaniu sfery swej wewnętrznej organizacji i zasad działania albo też niedostrzeżenia potencjalnych możliwości wydobycia z norm konstytucyjnych dodatkowych „normatywnych pokładów”. To zresztą sprawia, że uznanie określonego przypadku za deficyt nacechowane bywa niekiedy subiektywnym i zindywidualizowanym spojrzeniem.

Istnienie deficytów uwarunkowane jest różnymi przyczynami. Z reguły są one efektem legislacyjnego zaniechania, ale czasem wynikają też z nie do końca przemyślanych, względnie niezharmonizowanych z nowelizowanym tekstem zmian regulaminu. Najbardziej oczywisty przypadek regulaminowego deficytu, obecnie nieodnotowany, wiąże się z brakiem regulacji, której potrzebę istnienia warunkuje sformułowane w Konstytucji upoważnienie. Deficyty takie mogą mieć postać deficytów całkowitych, gdy danej regulacji w ogóle nie wprowadzono do porządku prawnego, albo częściowych, gdy regulacja ta nie ma charakteru wyczerpującego, tj. nie obejmuje wszystkich elementów ujętych w upoważnieniu (nie wyczerpuje merytorycznego zakresu odesłania). Mniej oczywiste są natomiast deficyty, które nie wynikają z treści wyraźnego upoważnienia⁴⁸⁹, a ich utrzymywanie się w systemie parlamentarnym powoduje trudności w praktyce funkcjonowania izb parlamentu i ich wewnętrznych organów, ewentualnie stoi w sprzeczności z wyrażonymi w konstytucji zasadami i wartościami (albo jedno i drugie). W tym wypadku również można

⁴⁸⁸ Na temat luk w prawie zob. np. K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 108–111.

⁴⁸⁹ Warto zwrócić uwagę, że na gruncie Małej Konstytucji z 1992 r. sytuacja przedstawiała się nieco odmiennie, gdyż wobec ujętego w sposób niewyczerpujący upoważnienia ogólnego zawartego w art. 14 tegoż aktu twierdzono, że obligatoryjnie w regulaminie Sejmu i Senatu muszą znaleźć się wyłącznie regulacje wynikające z tego upoważnienia. W rezultacie tylko w tym zakresie, niesłusznie zresztą, dostrzegano deficyt. Autor tego poglądu, W. Sokolewicz, pisał: „Wpisane do art. 114 Małej konstytucji upoważnienie (...) nie określa wyczerpująco zakresu spraw, które mogą być normowane w regulaminie. Należy bowiem konsekwentnie opierać się na założeniu, że oprócz materii obowiązkowej, wynikającej z treści wyraźnego upoważnienia Małej konstytucji, daje się wyodrębnić materie fakultatywne, które Sejm może (lecz nie jest obowiązany) unormować w regulaminie”. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 14, uwaga nr 9...*, s. 14.

mówić o deficytach całkowitych i częściowych, o ile oczywiście przyjmie się do świadomości, że wobec braku czytelnego punktu odniesienia, jakim jest konstytucyjne upoważnienie, kategoryczne stwierdzenie, czy dana regulacja jest całkowita, czy częściowa, może niekiedy nastęrczać problemów i wymaga bardziej wyrafinowanych intelektualnie zabiegów interpretacyjnych. Zauważyć należy, że w niektórych sytuacjach deficyty mogą zakłócać wewnętrzne funkcjonowanie izb parlamentu, a nawet uniemożliwiać realizację jego określonych konstytucyjnych kompetencji. W pewnych okolicznościach mogą one też dawać pretekst do politycznych nadużyć służących realizacji interesów parlamentarnej większości. Reakcją na występowanie zjawiska deficytu regulaminowego jest tworzenie się w drodze praktyki parlamentarnych zwyczajów. Reguły zwyczajowe zastępują w takim przypadku regulację prawną, przyczyniając się do usprawnienia, a niekiedy nawet umożliwienia działania mechanizmu izb parlamentu. Oczywiście koniecznością jest, by nie pozostawały one *contra legem* względem unormowań już obowiązujących.

Deficyty, którymi posłużymy się w ramach egzemplifikacji, podzielmy na takie, które dziś już zostały wypełnione regulacją, oraz na te, których prawodawca regulaminowy jeszcze nie skorygował.

W pierwszej grupie najbardziej spektakularny przykład regulaminowego deficytu w Polsce wiązał się z brakiem jasnej regulacji dotyczącej instytucji odwołania Marszałka i wicemarszałków Sejmu; regulamin nie przewidywał w tym zakresie odpowiedniej procedury odwoławczej ani też nie statuował zakazu odwołania Marszałka, a jak się wydaje – wobec milczenia Konstytucji w tej materii jeden i drugi wariant znajdował uzasadnienie. Deficyt ten, utrzymujący się aż do 2008 r., był przyczyną sporów co do kwestii dopuszczalności usunięcia Marszałka z zajmowanego stanowiska⁴⁹⁰. Na tle tych sporów wyłoniły się dwie sprzeczne opinie, które wprawdzie nie wyszły poza ramy akademickiej dyskusji (praktyka ustrojowa opowiedziała się za przyznaniem takiego uprawnienia izbie), ale ukazały wagę analizowanego tu problemu. Ostatecznie wszelkie wątpliwości rozwiązała nowelizacja regulaminu z 2008 r. (a konkretnie wprowadzenie regulującego tę tematykę art. 10a regulaminu izby)⁴⁹¹. Na marginesie warto zauważyć, że swego czasu zgłaszano wątpliwości co do tego, czy wobec milczenia Konstytucji w kwestii odwołania Marszałka i jednocześnie istnienia regulacji dotyczącej jego powołania przez Sejm w obecnym stanie prawnym w ogóle można mówić o dopuszczalności wprowadzenia podobnych uregulowań do regulaminu. W tym kontekście sugerowano nawet

⁴⁹⁰ Spór doktryny szeroko opisuje: G. Koksanowicz, *Prawny model...*, s. 62–64.

⁴⁹¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, (M.P. 2009, nr 2, poz. 9).

pozbawione głębszego uzasadnienia rozwiązanie, by ewentualnie mechanizm odwołania Marszałka unormować w ramach ustawy. Sygnalizowane wątpliwości usunął ostatecznie Trybunał Konstytucyjny, który w swoim orzeczeniu z 9 lipca 2002 r. wskazał jednoznacznie, że: „z przepisów Konstytucji nie można wyprowadzić bezwzględnego nakazu uregulowania przesłanek oraz trybu odwoływania Marszałka oraz wicemarszałków Sejmu w regulaminie izby. Kwestie te mogą być pozostawione do rozstrzygnięcia przez praktykę parlamentarną”⁴⁹².

Inny znany z przeszłości przypadek braku regulaminowych podstaw w istotnej kwestii dotyczył całkowitego zaniechania unormowania elementów wewnątrzparlamentarnego trybu wnoszenia do izb parlamentu obywatelskich petycji. Sytuacja taka trwała – w przypadku Senatu do 2008 r., zaś w przypadku Sejmu do 2015 r., powodując wyłączenie możliwości korzystania ze wskazanego środka ochrony praw jednostki w relacjach z organami władzy ustawodawczej. Gwoli ścisłości trzeba jednak odnotować, że przyczyną tej legislacyjnej inercji była nie tyle zła wola prawodawcy regulaminowego, bądź jego niedopatrzanie, co fakt, że przez długi czas nie udawało się w Polsce przyjąć koniecznej w tej materii, bo wynikającej z konstytucyjnego wymogu (art. 63) ustawy. Czynnikiem ten paraliżował Sejm i Senat, które mogły żywić zasadne obawy, że ustanowienie samoistnych przepisów regulaminowych i procedowanie na ich podstawie zgłoszonych petycji będzie stało w sprzeczności z intencjami ustrojodawcy domagającego się dla takich działań podstawy ustawowej (przynajmniej w sferach sytuujących się poza *res internae* parlamentu)⁴⁹³. W 2008 r. jako pierwszy istniejący stan normatywnej próżni przełamał Senat. Nie bacząc na okoliczność braku ustawy, organ ten zdecydował się mimo wszystko na wprowadzenie nowych przepisów określających zagadnienie rozpatrywania petycji parlamentarnych. Dokonało się to konkretnie poprzez dodanie do regulaminu tej izby art. 90a–90g, które zamieszczone zostały w nowym dziale Xa zatytułowanym „Rozpatrywanie petycji”⁴⁹⁴. Bierny w tej materii pozostał natomiast Sejm trzymający się konsekwentnie przekonania, że bez podstawy ustawowej nie jest on władny do stworzenia procedury o charakterze wewnętrznym – w myśl założenia, że procedura ta jest czymś wtórnym wobec ustawy, nie na odwrót. W jego przypadku stosowne przepisy regulaminowe pojawiły się dopiero po wejściu w życie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach. Kwestie związane z tą problematyką uregulowały art. 126b–

⁴⁹² Postanowienie TK z dnia 9 lipca 2002 r. (sygn. K 1/02).

⁴⁹³ Jak już wskazywano wcześniej, podobne obawy wyrażane były w doktrynie: M. Florczak-Wątor, *O potrzebie...*, s. 36–37.

⁴⁹⁴ Uchwała Senatu z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie zmiany regulaminu Senatu (M.P. nr 90, poz. 781).

126g reg. Sejmu, które wyodrębniono w osobnym rozdziale 9a „Postępowanie w sprawach petycji”⁴⁹⁵.

Jest faktem, że jak dotąd nie udało się zlikwidować wszystkich deficytów regulaminowych. W istniejącym systemie norm prawa parlamentarnego wskazać można co najmniej kilka przypadków, gdzie legislacyjna interwencja wydaje się konieczna albo przynajmniej zasadna. Naszą uwagę skierujemy w pierwszej kolejności na problem braku podstawy regulaminowej, która dawałaby możliwość wygłoszenia *exposé* przez niebędącego posłem kandydata na premiera w toku debaty nad wnioskiem o konstruktywne wotum nieufności. Problem ten od lat daje o sobie znać w praktyce życia politycznego, a mimo to Sejm w żadnej kadencji nie zdecydował się na jego usunięcie. Już dwukrotnie zdarzyło się, że pod obrady izby trafiał wniosek w tej sprawie wysuwający w roli kandydata na Prezesa Rady Ministrów osobę spoza składu Sejmu⁴⁹⁶. Wobec nieistnienia jasno sformułowanych przepisów regulaminowych Marszałek zawsze odmawiał takiemu kandydatowi prawa do zabrania głosu w trakcie dyskusji plenarnej i przedstawienia wizji programowej swojego rządu, co zresztą w doktrynie spotkało się z aprobatą⁴⁹⁷, jeśli nie liczyć jednej opinii, która – idąc pod prąd w stosunku do pozostałych – dowodziła, że wbrew pozorom da się obecnie znaleźć normatywne uzasadnienie dla przychylniej w tej sprawie decyzji Marszałka⁴⁹⁸. W związku z tym można zadać pytanie, czy izba, unikając wprowadzenia stosownego unormowania, w sposób dostateczny rozwinęła regulaminową podstawę procedury konstruktywnego wotum nieufności. Wydaje się bowiem, że biorąc pod uwagę głębokie zróżnicowanie sytuacji prawnej kandydata na premiera sprawującego mandat poselski tudzież będącego jedną z osób uprawnionych z mocy przepisów regulaminu Sejmu do zabierania głosu w trakcie debaty par-

⁴⁹⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 550).

⁴⁹⁶ Chodzi tu o wnioski złożone 11 lutego 2013 r. i 26 czerwca 2014 r. przez posłów Prawa i Sprawiedliwości wysuwające jako kandydata na stanowisko Prezesa Rady Ministrów Piotra Glińskiego. Wnioski te były głosowane w Sejmie odpowiednio: 8 marca 2013 r. i 9 lipca 2014 r., w obu przypadkach bezskutecznie.

⁴⁹⁷ Zob. P. Chybalski, *Opinia w sprawie dopuszczalności zabrania głosu na posiedzeniu Sejmu przez kandydata na Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 11–113; A. Szmyt, *Opinia w sprawie dopuszczalności zabrania głosu na posiedzeniu Sejmu przez kandydata na Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 114–118; Z. Witkowski, *Opinia w sprawie dopuszczalności zabrania głosu na posiedzeniu Sejmu przez kandydata na Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 122–124; G. Pastuszko, *Uwagi...*, s. 180–182.

⁴⁹⁸ Autorem tego oryginalnego poglądu był P. Sarnecki, który wskazał konkretnie art. 170 ust. 4 regulaminu izby stanowiący, iż „prawo wstępu na salę posiedzeń Sejmu mają również osoby i delegacje zaproszone przez Marszałka Sejmu oraz upoważnieni przez niego pracownicy Kancelarii Sejmu”. P. Sarnecki, *Opinia w sprawie dopuszczalności zabrania głosu na posiedzeniu Sejmu przez kandydata na Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 120–121.

lamentarnej (np. któregoś z urzędujących ministrów niedysponującego mandatem) a kandydata pozbawionego takich atutów, a także tego ostatniego i premiera odwoływanego gabinetu, dałoby się bronić tezy o istnieniu w tym wypadku deficytu uniemożliwiającego pełną realizację normy wynikającej z art. 158 Konstytucji (przepis ten określa procedurę konstruktywnego wotum nieufności, stanowiąc 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. Jeżeli uchwała została przyjęta przez Sejm, Prezydent Rzeczypospolitej przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powołuje wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę”). Pogląd taki uzasadnia po części fakt, że według jednej z formułowanych w piśmiennictwie wykładni przepis ten ma autonomiczny charakter w stosunku do przewidującego standardowe procedury powoływania Rady Ministrów art. 154 ustawy zasadniczej, stąd też zakres działań, jakie musi podjąć nowo powołany przez Prezydenta premier, wybrany wcześniej w trybie konstruktywnego wotum nieufności, nie obejmuje obowiązku wystąpienia do Sejmu o udzielenie parlamentarnej inwestytury⁴⁹⁹. Przyjmując ten punkt widzenia i jednocześnie akceptując brak regulaminowej podstawy dla kandydata na premiera pozbawionego legitymacji prawej do uczestniczenia w debacie, przesądzamy więc o tym, że w ramach procedury określonej w art. 158 Konstytucji między nowo tworzonym rządem a Sejmem nie ma żadnego bezpośredniego kanału komunikacji.

Wydaje się, że za deficyt uznać można milczenie regulaminu Sejmu w kwestii procedury skrócenia kadencji izb parlamentu. Obecnie regulamino-

⁴⁹⁹ Trzeba podkreślić, że jest to jedna z możliwych opcji interpretacyjnych. Wysuwając ją, M. Zubik zaznacza, że za takim kierunkiem pojmowania konstytucyjnych przepisów przemawiać może m.in. fakt, iż w obecnej Konstytucji ustrojodawca zrezygnował ze znanej w poprzednim stanie prawnym klauzuli nakazującej stosowanie do konstruktywnego wotum nieufności uregulowań „zwykłego” trybu powoływania rządu (art. 66 ust. 4 Małej Konstytucji). Skoro – jak twierdzi autor – obecny ustrojodawca nie sięgnął ponownie do tego rozwiązania, to można sądzić, iż uczynił to z intencją odejścia od tej konstrukcji. M. Zubik, *Opinia na temat konieczności uzyskania wotum zaufania przez rząd wyłoniony na skutek zgłoszenia konstruktywnego wotum nieufności*, „Biuletyn Biura Ekspertyz i Opinii Prawnych” 1999, nr 5, s. 73. W doktrynie można spotkać również pogląd, który art. 158 i 154 traktuje jako integralną całość, wychodząc z założenia, że ten pierwszy stanowi jedynie *lex specialis* względem drugiego. Stąd wynika twierdzenie, że akt uchwalenia konstruktywnego wotum nieufności powiązany z jednoczesnym wyborem przez Sejm nowego premiera zastępuje część standardowej procedury dotyczącej desygncji premiera przez głowę państwa. Dalej proces formowania rządu przebiega już według reguł określonych w art. 154 ust. 1 Konstytucji. A. Kulig, *Rozdział VIII. Rada Ministrów*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014, s. 301–302.

wą podstawą dla przeprowadzenia procedury skrócenia kadencji parlamentu są przepisy normujące zwykły tryb uchwałodawczy. Oznacza to m.in., że wniosek w tej sprawie wymaga poparcia grupy co najmniej 15 posłów. Regulamin nie zwiera natomiast żadnych dyrektyw normatywnych, które do skrócenia odnosiłyby się wprost. Taki stan rzeczy zasługuje na krytykę, zwłaszcza gdy idzie o brak jasno sprecyzowanego terminu, w jakim Marszałek miałby poddać wniosek głosowaniu. Wydaje się, że ta daleko idąca uznaniowość Marszałka w pewnych sytuacjach może stwarzać obszar do politycznych nadużyć ze strony tak jego samego, jak i reprezentowanego przezeń obozu władzy.

Deficytem jest też, jak można sądzić, brak regulaminowego zakazu odwołania Marszałka Sejmu (Senatu) w czasie wykonywania obowiązków głowy państwa. Jak już wcześniej dowiedziono, decyzja izby o usunięciu przewodniczącego z zajmowanego stanowiska w tym okresie wywiera nie tylko, jak to bywa w sytuacji standardowej, skutek wewnętrzny, zamykający się w sferze relacji między nią a podległym jej organem, ale oddziałuje również na zewnątrz, gdyż pozwala jednej z izb parlamentu na zmianę osoby dysponującej władzą Prezydenta. To zaś musi być traktowane jako element prowadzący do dezintegracji przyjętego w ustawie zasadniczej systemu rządów w części, w jakiej zakłada on polityczną nieodpowiedzialność głowy państwa. Powód ten w wystarczającym stopniu uzasadnia potrzebę zmiany istniejącego stanu prawnego poprzez wprowadzenie stosownych rozwiązań regulaminowych⁵⁰⁰.

Listę przykładowych deficytów regulaminowych zamykają przepisy proceduralne normujące procedurę rozpatrywania w Sejmie prezydenckiego wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy. W tym przypadku mamy do czynienia z przepisami określającymi całościowo procedurę regulaminową (art. 64 reg. Sejmu), których zasadniczą ułomnością jest to, że nie przewidują one żadnych terminów związanych z realizacją czynności podejmowanych w tym zakresie. Terminów takowych nie ma – zauważmy – ani w odniesieniu do etapu prac komisji, do których Marszałek Sejmu kieruje prezydencki wniosek, ani też w odniesieniu fazy, gdy o wniosku tym w trybie plenarnym rozstrzyga izba. W efekcie cały przewidziany przez prawodawcę proces czynności zagrożony jest w najlepszym wypadku silnymi opóźnieniami, a w najgorszym – totalnym paraliżem prowadzonych prac parlamentarnych. Powoduje to, że jeśli obóz rządzący z jakichś powodów, np. prestiżowych, nie będzie zainteresowany włączeniem kwestii weta do porządku dziennego obrad i przeprowadzenia nad nim głosowania, wówczas tylko od jego woli będzie zależało wykorzystanie sposobności, jaką dają niedopracowane w sygnalizowanym zakresie prze-

⁵⁰⁰ G. Pastuszko, *Funkcjonowanie mechanizmu...*, s. 37–38.

pisy. Znowu zatem dotykamy dylematu, czy aby „warstwa regulaminowa”, jaką w tej materii wykreowano, odpowiada rzeczywistym intencjom ustawodawcy konstytucyjnego i czy wobec możliwości ryzyka niedoprowadzenia w pewnych sytuacjach procedury konstytucyjnej do finału nie jest ona dysfunkcjonalna. Wiadomo przecież, że regulujący przedmiotową problematykę art. 122 ust. 5 ustawy zasadniczej procedurę weta ujmuje całościowo jako ciąg obligatoryjnych czynności podejmowanych zarówno przez głowę państwa, jak i przez Sejm. Jeśli zatem uszczegóławiające tę regulację postanowienia regulaminowe nie nadają działaniom izby pożądanej dynamiki i narażają ją na polityczne kunktatorstwo, to mimo że Konstytucja nie operuje w tym zakresie terminem *niezwłoczności*, można spytać nie tylko o zasadność, ale i zgodność z nią takich rozwiązań. Trudno chyba zaakceptować okoliczność, że to właśnie na poziomie regulaminowym w wyniku wskazanych niedoborów następuje „rozluźnienie” mechanizmu weta.

2.4. Ingerencja norm regulaminowych w normy konstytucyjne

Relacje łączące Konstytucję i regulamin parlamentarny powodują, że możliwa, a niekiedy wręcz konieczna jest także – o czym już poniekąd wspomniano wcześniej – ingerencja w odwrotną stronę, tj. związana z oddziaływaniem norm regulaminowych na normy konstytucyjne. Z reguły ingerencja taka stanowi wynik faktycznej wykładni przepisów ustawy zasadniczej dokonywanej przez prawodawcę regulaminowego⁵⁰¹, jednak zdarzają się również przypadki, gdzie jest ona efektem niezamierzonych działań legislacyjnych.

2.4.1. Ingerencja wynikająca z faktycznej wykładni przepisów konstytucyjnych przez prawodawcę regulaminowego

Mniejszy ciężar gatunkowy ma ingerencja wynikająca z wykładni faktycznej, której dokonuje prawodawca, tworząc niektóre przepisy regulaminowe. Należy zauważyć, że ingerencja ta, będąc dosyć częstym zjawiskiem w systemie regulacji normujących materię prawa parlamentarnego, wiąże się z potrzebą nadawania treści niekiedy bardzo mgliste i niejednoznacznie sformułowanym uregulowaniom konstytucyjnym. Fakt jej istnienia dowodzi niezbicie, że regulamin jest nie tylko aktem o techniczno-organizacyjnym charakterze, ale że do pewnego stopnia może on kształtować samodzielnie prawną przestrzeń działania organów legislatywy. Oczywiście wykładnia dokonywana przez izby parlamentu nie ma charakteru wykładni legalnej, tak więc powsta-

⁵⁰¹ O tej swoistej wykładni dokonywanej przez regulamin wspomina: M. Kudej, *Zmiany regulaminu...*, s. 35–36.

jących w jej wyniku norm nie można traktować jako autorytatywnych, niemożliwych do zakwestionowania pod kątem konstytucyjności rozstrzygnięć upoważnionego w tym zakresie organu. Jak wiadomo, ostateczne decyzje w sprawie zgodności z ustawą zasadniczą regulaminów należą w obecnym systemie ustrojowym do Trybunału Konstytucyjnego. Sygnalizuje to sam Trybunał, który w orzeczeniu z 24 marca 2004 r. podkreśla: „pojęciom użytym przez ustawodawcę konstytucyjnego nie należy automatycznie przypisywać takiego znaczenia, jakie mają one w aktach normatywnych niższej rangi (np. w regulaminie Sejmu). Zasada autonomii regulaminowej Sejmu wynikająca z art. 112 Konstytucji nie oznacza, że organ ten uzyskał prawo do legalnej wykładni użytych w Konstytucji pojęć z zakresu prawa parlamentarnego. Nie umniejszając znaczenia tej zasady stwierdzić należy, że obowiązuje ona tylko poza zakresem regulowanym bezpośrednio przez Konstytucję i że to do Trybunału Konstytucyjnego należy ostateczna i wiążąca interpretacja przepisów konstytucyjnych, która dokonywana jest w ramach procesu kontroli konstytucyjności prawa”⁵⁰².

Przechodząc do egzemplifikacji, warto w pierwszej kolejności sięgnąć do nieaktualnych już, acz szczególnie wymownych postanowień regulaminu z okresu obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r. Bez wątplenia są one nader wyrazistym przykładem siły oddziaływania regulaminu na treść i znaczenie konstytucyjnych dyrektyw. Chodzi tutaj konkretnie o rozwiązania regulujące instytucję wotum nieufności dla rządu, które – wprowadzone w 1995 r. w ramach regulaminowej noweli⁵⁰³ – przyczyniły się do ustalenia ostatecznego kierunku interpretacji ujętego bardzo niejasno, a przez to dającego podstawy do formułowania dwóch sprzecznych koncepcji wykładniczych art. 66 ust. 4 Konstytucji. Według brzmienia tego przepisu: „Sejm uchwalając wotum nieufności może jednocześnie dokonać wyboru nowego Prezesa Rady Ministrów, powierzając mu misję utworzenia Rządu w trybie określonym w art. 58”. Oceniając jego treść, w doktrynie od samego początku zastanawiano się, czy użyta tu normatywna formuła *dokonania jednoczesnego wyboru* oznaczała obowiązek posłów, którzy domagali się ustąpienia rządu, zamieszczenia kandydatury na nowego premiera jeszcze we wniosku o wotum nieufności, czy też we wniosku odrębnym, składanym w ramach tego samego posiedzenia⁵⁰⁴.

⁵⁰² Wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r. (sygn. K 37/03).

⁵⁰³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lutego 1995 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1995, nr 8, poz. 111). Wskazana nowelizacja nadała brzmienie art. 61g ust. 1: „We wniosku o uchwalenie wotum nieufności dla Rządu można zgłosić kandydata na nowego Prezesa Rady Ministrów, któremu powierza się misję utworzenia Rządu”.

⁵⁰⁴ Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Lublin 1998, s. 21–22.

Różnica między jedną i drugą interpretacją była kolosalna, gdyż decydowała o istnieniu bądź nieistnieniu cechy konstruktywności omawianej instytucji⁵⁰⁵. W istocie więc przyjęcie tezy o zasadności którejś z nich rzutowało na prawną charakterystykę tego środka prawnego. Ostatecznie – jak wspominałem – spór został przecięty poprzez ustanowienie nowej regulacji regulaminowej. Ta nie pozostawiła żadnych wątpliwości, że przyjęta na gruncie ustawy zasadniczej koncepcja wotum nieufności odwołuje się do koncepcji klasycznej, wyrastającej z tradycji parlamentaryzmu niemieckiego. Prowadzca regulaminowy przesądził więc, że właściwą opcją interpretacyjną jest opcja pierwsza.

Wymowne przykłady wiążą się także z „dekodowaniem” w drodze postanowień regulaminowych pojęć zastanych znajdujących się w tekście Konstytucji. W tym przypadku uchwalająca regulamin izba parlamentu staje przed koniecznością rozwinięcia sformułowań, które mają pewną ukształtowaną historycznie inklinację znaczeniową, ale które jednocześnie stwarzają szerokie pole legislacyjnej i interpretacyjnej swobody (ograniczonej ewentualnie innymi przepisami konstytucyjnymi, jeśli one występują). Swoboda ta zwiększa się jeszcze bardziej wówczas, kiedy tradycja konstytucyjna niesie ze sobą zróżnicowane rozumienie danego pojęcia. W takiej sytuacji izba może wybrać jeden z dostępnych wariantów wykładniczych, nie narażając się – zauważmy przy tym – na zarzut stworzenia regulacji obciążonej wadą niekonstytucyjności. Przy tak niejednoznacznym wzorcu kontroli, jaki stanowią podobne klauzule konstytucyjne, sąd konstytucyjny ma ograniczone możliwości w zakresie badania zgodności podobnych postanowień regulaminowych z ustawą zasadniczą. Nie jest rzecz jasna tak, że nie może on wy-

⁵⁰⁵ Jak słusznie zaznaczał W. Sokolewicz, w przypadku przyjęcia tezy o możliwości zgłoszenia odrębnego wniosku należało liczyć się z tym, że wysunięta inicjatywa dotycząca odwołania rządu w braku odpowiedniego poparcia wcale nie musiała dojść do skutku, a poza tym mogła być wykonana przez zupełnie inną grupę członków izby niż grupa wnioskująca o wotum nieufności. W takiej sytuacji o konstruktywnym wotum nieufności nie mogło być mowy. W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna...*, s. 54–55. Jest rzeczą wymagającą podkreślenia, że wobec specyficznej formuły omawianej instytucji w literaturze wypowiediano się z pewną rezerwą co do jej konstruktywnego charakteru: J. Ciemniowski, *Podział władzy...*, s. 40; L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1996, s. 223–227. Byli też autorzy, którzy wypowiedali się z pewną ostrożnością. W. Skrzydło wspominał o „swoistym konstruktywnym wotum nieufności”, Z. Witkowski wskazywał na „rozwiązanie bliskie konstruktywnemu wotum nieufności”, Z. Czeszejko-Sochacki z kolei używał określenia „«nieregularne» konstruktywne wotum nieufności”. W. Skrzydło, *Rada Ministrów*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1996, s. 312; W. Szyszkowski, Z. Witkowski, J. Galster, *Prawo konstytucyjne. Zarys instytucji w okresie transformacji ustrojowej*, Toruń 1998, s. 124; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...*, s. 172.

powiedzieć się negatywnie o określonym rozwiązaniu, ale w takim wypadku zawsze zmuszony będzie do konfrontowania tradycji z zasadami i wartościami wyrażonymi w Konstytucji.

Obecnie jako przykład konstytucyjnych pojęć zastanych wymagających podstawy regulaminowej można wskazać takie, jak: *obrady, czytania, inicjatywa ustawodawcza, wycofanie projektu ustawy, poprawka, komisja, regulamin*.

W pierwszym przypadku tworzące regulamin ciało parlamentarne staje przed rozstrzygnięciem dylematu, czy przez *obrady* należy rozumieć część posiedzenia izby związaną z wystąpieniami deputowanych lub innych uprawnionych osób, czy też całokształt działań izby podejmowanych w trakcie prac plenarnych danego posiedzenia (takich jak np. – oprócz dyskusji – głosowanie, przedkładanie wniosków itp.)⁵⁰⁶. Ustalenie tej kwestii ma – zauważmy – istotne znaczenie głównie z tego powodu, że wiąże się z wyjaśnieniem, w jakim zakresie ustawa zasadnicza dopuszcza utajnienie obrad, tj. czy tylko w tej części posiedzenia, gdzie odbywa się dyskusja plenarna, czy także w części, gdzie dokonywane są inne czynności niebędące obradowaniem w sensie ścisłym. Wątpliwości te rodzą się na tle regulacji art. 113 Konstytucji, który przeciwstawia sobie pojęcie *jawności posiedzenia* oraz *utajnienia obrad* (konkretnie przepis ów stanowi, że „posiedzenia Sejmu są jawne. Jeżeli wymaga tego dobro państwa, Sejm może bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, uchwalić tajność obrad”), co *prima facie* nasuwa myśl, że być może termin *obrady* traktowany jako pewna wyodrębniona część posiedzenia winien być kojarzony wyłącznie z fazą dyskusji plenarnej. Takiemu rozumieniu wskazanego przepisu sprzeciwia się doktryna⁵⁰⁷ i obecne uregulowania regulaminowe (choć są one w tym względzie bardzo chaotyczne, o czym świadczy choćby fakt, że np. w regulaminie Senatu art. 59 ust. 4 wspomina o uchwaleniu tajności obrad komisji, podczas gdy art. 48 ust. 2 pkt 2 reg. Senatu ustanawia prawo do złożenia wniosku o uchwalenie tajności posiedzenia). Teoretycznie jednak – jak się wydaje – możliwe byłoby odmienne, tj. zakładające odmienną interpretację postanowień konstytucji, ukształtowanie w regulaminach sygnalizowanych rozwiązań.

Pewne kontrowersje towarzyszą również „regulaminowej wykładni” użytego w Konstytucji terminu *czytanie* (art. 119 ust. 1 Konstytucji). Katego-

⁵⁰⁶ Rozterki na tym tle sygnalizowano też w odniesieniu do prawodawstwa PRL. Zob. M. Kudej, *Komentarz do regulaminu Sejmu...*, s. 96–97.

⁵⁰⁷ L. Garlicki, *Komentarz do art. 113 Konstytucji, uwaga 7*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 4. Zob. też: K. Górka, *Jawność posiedzeń...*, s. 171–172.

ria ta, mając charakter modelowej zasady postępowania ustawodawczego, przed uchwaleniem obecnej ustawy zasadniczej funkcjonującej wyłącznie na poziomie regulaminu⁵⁰⁸ z przyczyn oczywistych wymagała regulaminowego doprecyzowania. Oczywiście znaczna część przyjętych rozwiązań została zaadaptowana przez ustrojodawcę z poprzedniego stanu prawnego do nowych warunków, co pozwoliło na wykorzystanie bogatego dorobku normatywnego polskiego parlamentu, ukształtowanego pod wpływem doktryny prawa konstytucyjnego, a także długotrwałych doświadczeń w dziedzinie tworzenia prawa⁵⁰⁹. Nie zmienia to jednak faktu, że niektóre z tych rozwiązań bez względu na to, czy wywodziły się jeszcze z poprzedniego reżimu prawnego, czy też były wynikiem późniejszych nowelizacji, mogły i nadal mogą nasuwać pytania o prawidłowość normatywnego ukształtowania proceduralnych czynności, jakie podejmowane są w Sejmie w ramach konstytucyjnej procedury trzech czytań. Pogląd ten wyraził Trybunał Konstytucyjny, podkreślając, że autonomia Sejmu nie oznacza całkowitej swobody i dowolności w konstruowaniu poszczególnych elementów procesu ustawodawczego oraz praktyki ich stosowania. W wyroku z 9 grudnia 2015 r. dowodził on, że „rozwiązania przyjmowane w tym zakresie w regulaminie izby muszą (...) uwzględniać zarówno konstytucyjnie zdeterminowane stadia procesu ustawodawczego, jak i uprawnienia organów konstytucyjnie upoważnionych do udziału w tym procesie. Co więcej, rozwiązania regulaminowe muszą uwzględniać te normy, zasady i wartości konstytucyjne, które wprost do postępowania ustawodawczego się nie odnoszą, lecz wyznaczają ogólne standardy demokratycznego państwa prawnego, które w postępowaniu tym muszą być uwzględniane”⁵¹⁰.

W doktrynie pytania w kwestii niekonstytucyjności rozwiązań regulaminowych odnoszących się do postępowania ustawodawczego formułuje m.in. Z. Jarosz, który wskazuje na potencjalną niekonstytucyjność takich postanowień regulaminowych, jak chociażby: zasada dokonywania pierwszego czytania przez właściwą komisję traktująca czytanie *in pleno* jako dotyczący wybranych projektów wyjątek od niej (art. 37); możliwość przeprowadzenia powtórnego drugiego czytania projektu ustawy zarówno wtedy, gdy izba odrzuci wniosek komisji o odrzucenie projektu w całości, jak i wówczas, gdy zostanie jej przedłożone tzw. sprawozdanie poprawione (art. 46); możliwość powtórzenia pełnej procedury trzech czytań w stosunku do fragmentu ustawy uznanego przez

⁵⁰⁸ A. Szymt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 39.

⁵⁰⁹ P. Winczorek, *Opinia w sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 53.

⁵¹⁰ Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. K 35/15).

Trybunał Konstytucyjny za sprzeczny z ustawą zasadniczą (art. 58–63)⁵¹¹. Inną sprawą jest, że w literaturze przedmiotu spotkać można pogląd, który wyraża dezaprobatę dla tak wąskiego zakresu regulacji zagadnień procedury ustawodawczej w Konstytucji, mimo że zasadniczo regulacja ta na tle pozostałych unormowań dotyczących zagadnień parlamentarnych i tak odznacza się dużym stopniem szczegółowości⁵¹². W jego świetle ustrojodawca nie powinien oddawać w ręce posłów decyzji o tym, jak kształtuje się kluczowy w państwie demokratycznym mechanizm kreowania prawa. Sprzeciwia się temu doniosłość wskazanej materii, która – przeniesiona na poziom postanowień regulaminowych – może być i w praktyce często jest przedmiotem politycznych machinacji⁵¹³, a poza tym z racji braku skonkretyzowanego wzorca konstytucyjnego pozostaje nieuchwytna z punktu widzenia kontroli konstytucyjności prawa. W jeszcze większym stopniu problem ten dotyczy postępowania ustawodawczego w Senacie, w wypadku którego regulacja konstytucyjna jest o wiele bardziej zdawkowa. Jak wiadomo, w odniesieniu do prac legislacyjnych tej izby nad ustawami ustrojodawca w ogóle nie posługuje się pojęciem *czytań*⁵¹⁴, a w zakresie unormowań proceduralnych ogranicza się wyłącznie do wskazania terminu, jaki Senat musi zachować dla skutecznego uchwalenia poprawek do ustawy bądź odrzucenia jej w całości (art. 121 ust. 2 Konstytucji). Zdaniem doktryny taka oszczędność tekstu ustawy zasadniczej nie tworzy niezbędnego w tej mierze konstytucyjnego minimum i naraża

⁵¹¹ Z. Jarosz, *Model konstytucyjny władzy ustawodawczej a praktyka ustrojowa – parlament*, [w:] K. Działocha (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, Warszawa 2004, s. 207. Zob. też wątpliwości zgłaszane przez innych autorów: P. Winczorek, *Opinia w sprawie postępowania legislacyjnego...*, s. 58. O wadach i zaletach przyjętych rozwiązań regulaminowych zob. B. Banaszak, M. Jabłoński *Opinia w sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 63–67.

⁵¹² Niewątpliwie obecna regulacja postępowania ustawodawczego jest i tak bardziej obszerna w porównaniu do tej ujętej w Małej Konstytucji z 1992 r. Należy pamiętać, że ustawodawca, tworząc ten fragment ustawy zasadniczej, zdecydował się przejąć niektóre postanowienia regulaminowe i nadać im rangę konstytucyjną. Dotyczyło to sformułowania obowiązku trzech czytań projektu ustawy (art. 119 ust. 1) oraz określenia wymaganej większości głosów i niezbędnego kworum potrzebnego do uchwalenia przez Sejm ustawy i uchwały (art. 120). Wspominają o tym: M. Masternak-Kubiak, J. Trzciniński, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – analiza kompetencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 50; A. Szmyt, *Nowe elementy...*, s. 27.

⁵¹³ S. Patyra, *Granice poselskich poprawek do rządowych projektów tzw. ustaw zwykłych oraz ustawy budżetowej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 4, s. 98–99.

⁵¹⁴ W przepisach regulaminu Senatu o czytaniach jest jedynie mowa w odniesieniu do procedury rozpatrywania projektów ustaw, które są wnoszone pod obrady izby przez grupę co najmniej 10 senatorów lub komisję senacką w trybie uregulowań dotyczących inicjatywy ustawodawczej izby drugiej polskiego (art. 80–82 reg. Senatu).

prawny mechanizm procedowania ustaw w izbie drugiej na silne ryzyko (jeszcze silniejsze niż w Sejmie) niestabilności wynikające ze zmian każdorazowej parlamentarnej większości⁵¹⁵.

Przepisy regulaminowe są wynikiem wykładni pojęcia *inicjatywa ustawodawcza* (art. 118 Konstytucji), które – jak zauważa się w literaturze przedmiotu – nie tylko w Polsce, ale też w innych państwach nie jest z reguły definiowane na poziomie konstytucji, gdzie odnajdujemy jedynie wskazanie podmiotów uprawnionych do skorzystania z prawa złożenia projektu ustawy pod obrady parlamentu⁵¹⁶. Zakres regulacji regulaminowej w tym wypadku obejmuje elementy proceduralnego toku działania związanego z wniesieniem projektu ustawy pod obrady Sejmu oraz uszczegółowienie podmiotowej strony sygnalizowanego prawa (w regulaminie podmiotów jako takich wskazywać nie można). W odniesieniu do tej ostatniej kwestii prawodawca, wypełniając konstytucyjną dyrektywę, która inicjatywę ustawodawczą oddaje m.in. posłom i Senatowi, wprowadza regułę, że gdy idzie o posłów, inicjatorem może być konkretnie grupa co najmniej 15 posłów lub komisja sejmowa⁵¹⁷ (art. 32 ust. 2 reg. Sejmu), a nie np. – co teoretycznie byłoby możliwe – jeden członek izby. W przypadku Senatu natomiast prawodawca ten postanawia, że inicjatywa swój początek bierze we wniosku przedkładanym izbie przez komisję bądź 10 senatorów (art. 76 reg. Senatu). Warto na marginesie zauważyć, że kwestia znaczenia pojęcia *inicjatywy ustawodawczej posłów* była swego czasu przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 2004 r., w którym uznał on, że nie ma przeszkód, aby wnoszenie poprawek uzależnić od inicjatywy indywidualnych posłów. Jak podkreślił w swojej wypowiedzi: „Chodzi tu o ustalenie, czy prawo wnoszenia poprawek przysługuje zbiorowo pewnej grupie posłów czy też jest to również indywidualne uprawnienie każdego posła. Wątpliwości wynikają z użycia w art. 119 ust. 2 Konstytucji słowa «posłowie» w liczbie mnogiej, co sugeruje, że jest to uprawnienie, które może być wykonywane tylko zbiorowo. Należy tu również zwrócić uwagę na art. 118 ust. 1 Konstytucji, który przyznaje prawo inicjatywy ustawodawczej m.in. posłom, a w tym przypadku regulamin Sejmu wymaga wnio-

⁵¹⁵ B. Banaszak, M. Masternak-Kubiak, *Senat w nowej Konstytucji*, Acta Universitatis Wratislaviensis, „Przegląd Prawa i Administracji” 1998, t. XLI, s. 46.

⁵¹⁶ A. Patrzalek, A. Szymt, *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 117.

⁵¹⁷ O tym, że nie ma przeszkód, by poselskie prawo inicjatywy ustawodawczej powierzyć komisji, przekonywano już w okresie PRL: S. Rozmaryn, *Ustawa...*, s. 28. Pogląd ten znalazł pełną aprobatę doktryny także wówczas, gdy po raz pierwszy wyposażono komisje w ten instrument prawny na mocy nowelizacji regulaminu z 29 marca 1972 r. Zob. A. Gwiżdż, *O zmianach w regulaminie Sejmu*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 10, s. 13.

sku zbiorowego co najmniej 15 posłów. Jednak analizując inne przepisy Konstytucji dotyczące statusu i uprawnień posłów przyjąć można, iż użycie w art. 119 ust. 2 słowa: «posłom», a nie słów: «każdemu posłowi», nie przesądza samo przez się zagadnienia indywidualnego albo zbiorowego charakteru prawa do wnoszenia poprawek. Autorzy tekstu Konstytucji używali bowiem słowa «poseł» w odpowiedniej liczbie kierując się raczej względami stylistycznymi niż merytorycznymi i brak przesłanek pozwalających na formułowanie stanowczych wniosków tylko na tej podstawie. Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że prawo do wnoszenia poprawek traktowane było już od okresu międzywojennego również jako uprawnienie indywidualne każdego z posłów⁵¹⁸.

Podobnie rzecz ma się z pojęciem *wycofania projektu ustawy* (art. 119 ust. 4 Konstytucji). Co ciekawe, w tym wypadku bardziej szczegółowe rozwiązania regulaminy obu izb wprowadzają wyłącznie w odniesieniu do wycofania dokonywanego przez parlamentarzystów, ograniczając się w stosunku do pozostałych podmiotów do krótkiej, powtarzającej konstytucyjną frazę wzmianki. W konsekwencji w Sejmie wycofanie projektu ustawy przez posłów może nastąpić nie tylko w sposób wyraźny, poprzez jednoznaczny akt woli wyrażony przez wnioskodawców, ale także w sposób dorozumiany, związany z wycofaniem poparcia dla wniosku poniżej regulaminowego limitu 15 posłów (art. 36 ust. 6 reg. Sejmu)⁵¹⁹. W Senacie natomiast za wycofany uznaje się wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej złożony przez co najmniej 10 senatorów, gdy liczba senatorów popierających wniosek jest mniejsza niż 1 (art. 78 ust. 2 reg. Senatu).

W regulaminie Sejmu odnajdujemy twórcze rozwinięcie pojęcia *poprawki*, którym Konstytucja posługuje się w art. 119 ust. 2⁵²⁰. Obowiązująca tutaj regulacja dokonuje uściślenia poselskiego prawa do zgłoszenia poprawki, nadając mu w zależności od określonej fazy postępowania legislacyjnego, ale też od trybu procedowania określonej ustawy różną treść. Różnice te wiążą się konkretnie ze wskazaniem liczby posłów tudzież innych podmiotów (komisji sejmowych) wyposażonych w prawo skutecznego zgłaszania poprawek (przepisy regulaminowe nie ustalają natomiast ich zakresu przedmiotowego). Zaczniemy jednak od tego, że przepisy przedmiotowego regulaminu nie są w pełni konsekwentne i zawierają w tym zakresie luki. W oczy rzuca się fakt, że milczą one w sprawie poselskiego prawa do zgłoszenia poprawki na etapie

⁵¹⁸ Wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r. (sygn. K 37/03).

⁵¹⁹ Na oba te przypadki wskazuje: M. Kudej, *Regulamin Sejmu w świetle postanowień Konstytucji i zasad autonomii*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 60–61.

⁵²⁰ Szeroko na temat wątpliwości definicyjnych związanych z pojęciem poprawki zob. P. Chybalski, *Poprawka w postępowaniu...*, s. 71–109 oraz 223–275.

prac komisyjnych między pierwszym i drugim czytaniem. W braku stosownej regulacji na tym poziomie podstawę prawną stanowi wspomniany art. 119 ust. 2 Konstytucji mający tu bezpośrednie zastosowanie. Jego interpretacja zakłada, że poprawka w tym wypadku należy do inicjatywy każdego z posłów obecnego na posiedzeniu danej komisji⁵²¹. Regulaminowe rozwinięcie wskazanego przepisu konstytucyjnego odnajdujemy natomiast w nawiązaniu do etapu drugiego czytania projektu ustawy. Regulujący tę kwestię art. 45 ust. 1 głosi mianowicie, że prawo wnoszenia poprawek przysługuje tutaj – obok wnioskodawcy, o którym mowa w art. 119 ust. 2 Konstytucji – Komisji do Spraw Petycji, grupie co najmniej 15 posłów, przewodniczącemu klubu lub koła albo upoważnionemu przez niego wiceprzewodniczącemu – w imieniu klubu lub koła oraz Radzie Ministrów⁵²². Odmiennie unormowano omawiane tu poselskie prawo w ramach procedury związanej z uchwaleniem ustawy zmieniającej konstytucję oraz ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej, poddając je wyraźnym restrykcjom. Jest to kolejny wyraz interpretacji formuły konstytucyjnej. Otóż art. 86f ust. 1 reg. Sejmu stanowi, iż poprawkę do projektu ustawy o zmianie konstytucji może zgłosić w formie pisemnej na posiedzeniu Komisji, która rozpatruje projekt ustawy o zmianie konstytucji, grupa co najmniej 5 posłów, zaś art. 95d ust. 1, że poprawkę do projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej może na posiedzeniu Komisji zgłosić w formie pisemnej grupa co najmniej 3 posłów.

Wynikiem interpretacji postanowień Konstytucji jest również zastosowana przez legislaturę metoda konstruowania swoich wewnętrznych regulaminów. Jak już bowiem była o tym mowa wcześniej, występujące w systemie prawnym regulaminy przyjmują postać jednolitego aktu normatywnego obejmującego swym zasięgiem całokształt zagadnień związanych z problematyką spraw wewnętrznych danej izby (przypadek Sejmu i Senatu) albo kilku odrębnych aktów regulujących niezależnie poszczególne zagadnienia (przypadek regulaminu Zgromadzenia Narodowego). Dzieje się tak, mimo że regulacje konstytucyjne wspominają wyraźnie o regulaminie w liczbie pojedynczej (art. 112 oraz 114 Konstytucji)⁵²³.

W kręgu interpretowanych pojęć zastanych z obszaru prawa parlamentarnego wskazać wreszcie trzeba termin *komisje*, którym ustawodawca konstytu-

⁵²¹ Zob. *ibidem*, s. 71–109 oraz 246–247.

⁵²² Nawiasem mówiąc, warto zauważyć, że regulaminowa restrykcja wymagająca, by poprawkę mogła zgłosić grupa co najmniej 15 posłów, była podawana w wątpliwość w literaturze przedmiotu jako rozwiązanie uderzające w proopozycyjny charakter art. 119 ust. 2 Konstytucji. Zob. *ibidem*, s. 254–255.

⁵²³ Szerzej na ten temat zob. G. Pastuszko, *O potrzebie uchwalenia...*, s. 16–21.

cyjny posługuje się w art. 110 ust. 3 (jest tam konkretnie mowa o komisjach stałych i nadzwyczajnych w Sejmie i Senacie, ale już nie – co ciekawe – w Zgromadzeniu Narodowym). W tym zakresie uwagę zwraca w szczególności fakt, że wskazany przepis ustawy zasadniczej, wyposażając izby w prawo do powoływania komisji, nie wymaga jednocześnie, jak czynią to *notabene* akty konstytucyjne wielu innych państw, aby ich członkami byli wyłącznie posłowie, ewentualnie senatorowie. W pierwszym odruchu może to wywoływać wrażenie, że jest to celowy zabieg, który po stronie prawodawcy regulaminowego tworzy, przynajmniej teoretycznie, możliwość wprowadzenia regulacji zezwalającej na zasiadanie w szeregach komisji tak sejmowych, jak i senackich osób niebędących posłami. Interpretacja w tym kierunku, chyba odrobinę „wydumana”, jeśli wziąć pod uwagę trwałe tradycje polskiego parlamentaryzmu i związany z nimi sposób pojmowania charakteru prawnego oraz istoty komisji parlamentarnych, wydaje się jednak sprzeczna z niewypowiedzianym bezpośrednio, ale istniejącym *implicite* konstytucyjnym założeniem, by określone w ustawie zasadniczej funkcje Sejm i Senat realizowały „własnymi siłami”, bez posiłkowania się czynnikami zewnętrznymi. Wszak nie sposób zaakceptować tezę, że czynniki takie będą miały np. regulaminowe prawo do uczestniczenia w procesie kontrolowania rządu, które *sensu strictissimo* zagwarantowane jest wyłącznie dla Sejmu i nie podlega w tej mierze żadnej rozszerzającej wykładni (art. 95 ust. 2 Konstytucji). Wychodząc zatem ze słusznego założenia, że komisje mogą tworzyć wyłącznie członkowie danej izby, nadaje im prawodawca regulaminowy określony kształt normatywny.

Pamiętać jeszcze należy, że są pojęcia zastane, których regulamin nie interpretuje, ale powtarza je za Konstytucją, jak np. termin *posiedzenie* (art. 109 ust. 1 Konstytucji). Brak jasnych wskazań co do rozumienia tego pojęcia przez prawodawcę powoduje, iż jego znaczenie odczytać można wyłącznie poprzez obserwację praktyki ustrojowej. Ta zaś, idąc torem długiej tradycji ustrojowej, pozwala przyjąć, iż posiedzenie Sejmu i Senatu to okres z reguły kilku następujących po sobie, ewentualnie na zasadzie wyjątku przedzielonych przerwami dni (tzw. posiedzenie przerywane)⁵²⁴, w którym Sejm i Senat wykonują swoje prace celem wyczerpania ustalonego uprzednio porządku. Ważne tutaj jedynie jest, by nie dochodziło do nadmiernego rozciągania w czasie określonych posiedzeń, gdyż w pewnych sytuacjach mogłoby to rodzić konstytucyjne wątpliwości (np. w kontekście obliczania niektórych

⁵²⁴ O dopuszczalności zwoływania takich posiedzeń wspomina: A. Szmyt, *Zarządzanie przerwami w obradach i odracanie posiedzenia Sejmu* [w:] *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 125.

konstytucyjnych terminów)⁵²⁵. Swoją specyfikę mają natomiast posiedzenia Zgromadzenia Narodowego, które z racji tego, że dotyczą z założenia jednej kwestii umieszczonej w porządku obrad, nie trwają dłużej niż jeden dzień. Również i w tym przypadku nie wynika to z przyjętych uregulowań regulaminowych, ale z praktyki działania tego organu.

2.4.2. Ingerencja norm regulaminowych w normy konstytucyjne wynikająca z niezamierzonych działań legislacyjnych

Normy regulaminowe mogą ingerować w normy konstytucyjne także bez wyraźnego zamierzenia tworzącego je prawodawcy. Jak pokazują niektóre przykłady, prowadzi to niekiedy to poważnych deformacji, a niekiedy tylko do pewnych korekt konstytucyjnego stanu prawnego.

Szczególnie charakterystycznym przykładem jest tutaj regulacja regulaminowa normująca tryb odwołania Marszałka Sejmu (Senatu) przez izbę, która w interakcję z postanowieniami konstytucyjnymi wchodzi wówczas, gdy Marszałek Sejmu pełni jednocześnie funkcję zastępcy głowy państwa (art. 131 Konstytucji). Scenariusz taki bowiem oznacza, że Sejm (Senat) w istocie rzeczy zyskuje prawo do odwołania na podstawie regulaminu (w Konstytucji o odwołaniu nie ma mowy) osoby nie tylko będącej piastunem laski marszałkowskiej, ale również mającej w swej dyspozycji władzę prezydencką. Konsekwencją jest tu zawieszenie wyrażonej w ustawie zasadniczej zasady nieodpowiedzialności politycznej głowy państwa, a w ślad za nią też zasady parlamentarno-gabinetowego systemu rządów (chyba nie można mówić o systemie parlamentarno-gabinetowym w przypadku, gdzie dochodzi do tak głębokiej jego deformacji). W ten sposób norma regulaminowa staje się źródłem „rozchwiania” konstytucyjnego mechanizmu władzy państwowej, w czym manifestuje się jej silny, wywołujący dalekosiężny skutek zewnętrzny, pozaregulaminowy zakres oddziaływania. Co istotne, zjawisko to ma miejsce, mimo iż przedmiotowa norma nie wykracza poza ramy autonomii regulaminowej określone w art. 112⁵²⁶.

Przykład o mniejszym ciężarze gatunkowym stanowi unormowanie regulaminu Senatu (i tylko Senatu), które wprowadza obowiązek utajniania głosowań personalnych (wyjątkiem są tu jedynie mające jawny przebieg głosowania w sprawie składów komisji senackich oraz w sprawie odwołania przewodniczącego komisji w przypadku złożenia przez niego Marszałkowi pisemnej rezygnacji z pełnionej funkcji) (art. 53 ust. 6–8). Jak zauważa się w doktrynie,

⁵²⁵ Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 108, uwaga nr 8*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 7. Zob. też: A. Szmyt, *Zarządzenie przerwy...*, s. 125.

⁵²⁶ Na temat konstytucyjności tego rozwiązania zob. G. Pastuszko, *Funkcjonowanie mechanizmu...*, s. 36–38.

rozwiązanie to może wywoływać pewne kontrowersje z punktu widzenia postanowień Konstytucji, skoro prowadzi do drobnego, bo drobnego, ale jednak zredukowania zakresu obowiązywania zasady jawności posiedzeń izb parlamentu (art. 113)⁵²⁷. Największym problemem jest tutaj ograniczenie w drodze regulaminowej możliwości korzystania przez obywateli z prawa, jakie wypływa ze wskazanej konstytucyjnej regulacji. Być może więc przepis ten należy uznać za nieuprawnione przekroczenie regulaminu. Teza taka staje się jednak mniej jasna, jeśli skonfrontujemy ją z innymi argumentami podnoszonymi w literaturze. Nie przekonują one w pełni, ale niewątpliwie otwierają przestrzeń dla prowadzenia w tej kwestii merytorycznej dyskusji. Ich autor J. Morwiłko twierdzi mianowicie, że głosowanie tajne w sprawach personalnych na forum Senatu uregulowane na poziomie przepisów regulaminowych, choć kłóci się z konstytucyjną zasadą jawności posiedzeń Sejmu i Senatu, to jednak z drugiej strony poprzez sprzyjanie nieskrępowanemu wyrażaniu woli przez deputowanego koresponduje z ustanowioną w art. 104 ustawy zasadniczej konstrukcją wolnego mandatu. Niewykluczone więc, że właśnie w tym konstytucyjnym unormowaniu należy szukać punktu odniesienia dla sygnalizowanych tu rozwiązań regulaminowych⁵²⁸.

3. Ingerencja ustawy w materię regulaminową

Jak powszechnie wiadomo, ustawa jest najbardziej pierwotną i zarazem podstawową formą regulowania stosunków społecznych. Naturalnie więc to właśnie jej postanowieniom (względnie postanowieniom wydanych na jej podstawie rozporządzeń) podlegają wszystkie materie wymagające regulacji o charakterze powszechnie obowiązującym⁵²⁹. Nie oznacza to wszelako, że sygnalizowana tu zasada, określana mianem zasady wyłączności ustawy, jest absolutna i nie doznaje ograniczeń. Przeciwnie – ograniczenia takie istnieją i dotyczą kilku obszarów. Jednym z nich jest ograniczenie związane z obowiązywaniem autonomii regulaminowej parlamentu, które w świetle zarówno poglądów doktryny, jak i wypowiedzi orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego uchodzi za aksjomat konstytucjonalizmu III RP⁵³⁰.

⁵²⁷ Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 113, uwaga nr 5*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 3.

⁵²⁸ Zob. J. Mordwiłko, *O zgodności art. 53 ust. 6 Regulaminu Senatu z art. 113 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4, s. 104.

⁵²⁹ Zob. L. Garlicki, *Konstytucyjny system...*, s. 43–44.

⁵³⁰ Zob. *ibidem*, s. 43. Zob. też: Z. Jarosz, *Parlament jako organ władzy ustawodawczej*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s. 168.

3.1. Ingerencja bezpośrednia ustawy

Ingerencja bezpośrednia ustaw jest odstępstwem od ogólnego nakazu regulowania spraw wewnętrznych izb parlamentu w drodze przepisów regulaminu i może być dokonana wyłącznie w oparciu o normy konstytucyjne. Oznacza to, że ustawodawca zwykły nie ma prawa ingerować sam, ale konieczna jest do tego konkretna podstawa prawna sformułowana w ustawie zasadniczej. Wskazane założenie mówi wiele o specyfice relacji łączących ustawę i regulamin, które – jak wiadomo – nie są określone przez zasadę hierarchicznego podporządkowania, ale które u swych podstaw mają zasadę tzw. rozłączności materialnej⁵³¹. W myśl tej zasady sfera ustawowa i sfera regulaminowa współistnieją niezależnie obok siebie i jeśli konstytucja na to nie zezwala, nie jest dopuszczalne jakiegokolwiek przenikanie się tych sfer. W konsekwencji tak jak zakazane jest wkraczanie rozwiązań ustawowych w dziedzinę spraw zastrzeżonych dla regulaminu, tak również zakazane jest rozciąganie postanowień regulaminu na sprawy poddane z założenia reglamentacji ustawy; tylko w płaszczyźnie tego zakazu można dokonywać kontroli zgodności lub niezgodności z konstytucją obydwu rodzajów norm (wyjątek stanowią jedynie normy regulaminowe uszczegóławiające normy ustawowe w zakresie sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych, one bowiem muszą pozostawać w zgodzie bezpośrednio z normami ustawowymi⁵³²). Oczywiście przy tak ukształtowanych zależnościach odpada także możliwość oceny mocy obowiązywania tych norm przy użyciu reguł kolizyjnych, takich jak *lex superior derogat legi inferiori*, *lex specialis derogat legi generali*, *lex posterior derogat legi priori* czy *lex posterior generali non derogat legi priori speciali*.

Jak się wydaje, w jednym tylko przypadku możemy mówić o odstępstwie ustawodawcy konstytucyjnego od tej ogólnej zasady ustalającej relacje ustawy i regulaminu. Otóż wbrew twierdzeniom doktryny przyjmującej tezę o rozdzieleniu materialnej dość bezkrytycznie⁵³³ są w regulaminach parlamentarnych materie, które wymagają skorelowania ich z postanowieniami ustawowymi i które powodują, że między tymi aktami pojawia się wąska sfera hierarchicznej zależności. Wyznacza ją konkretnie wielokrotnie już przywoływany fragment art. 112 Konstytucji nakazujący Sejmowi i Senatowi ustalić sposób wykonywania względem nich m.in. ustawowych obowiązków innych organów

⁵³¹ Zob. L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu...*, s. 29–31.

⁵³² M. Zubik, *Prawo parlamentarne i postępowanie ustawodawcze w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 700.

⁵³³ L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu...*, s. 29–30.

państwowych. Treść tej regulacji pozwala przyjąć, że wolą prawodawcy jest to, by przepisy regulaminu zostały „wpasowane” w przepisy ustawy, gdyż w wypadku zignorowania tego wymogu aktualizowałaby się możliwość zarzucenia podobnym regulacjom niezgodności nie tylko z konstytucją, ale też z ustawą. Niewykluczone zatem, że odmiennie niż dotąd sądzono dopuszczalne jest ocenianie przepisów normujących wskazane zagadnienia w płaszczyźnie wspomnianych reguł kolizyjnych, a także poddanie ich kontroli zgodności z uregulowaniami ustawowymi w trybie art. 188 ust. 1 pkt 3 Konstytucji.

Konstytucyjne normy, które decydują o ingerencji bezpośredniej ustawy, można podzielić na dwie odrębne kategorie, tj. na upoważnienia konstytucyjne formułujące *expressis verbis* odesłanie do ustawy w określonej kwestii oraz na wyrażone konstytucyjnie zasady i wartości nakładające obowiązek wprowadzenia ustawowej regulacji *implicite*.

3.1.1. Ingerencja bezpośrednia ustawy w materię wewnętrzną parlamentu wynikająca z konstytucyjnych upoważnień

Pierwsze z wymienionych mają tę właściwość, że zapisane są w konstytucji wprost, przez co wskazują konkretnie, jakie materie winny być uregulowane w ustawie. Stanowią one wyjątek od ogólnej reguły i wprowadzane są zawsze wtedy, gdy najwyższy ustrojodawca z jakichś powodów uważa, że dana kwestia wymaga ulokowania jej w akcie rangi ustawowej. W obecnym stanie prawnym dotyczą one konkretnie: trybu rozpatrywania petycji przez Sejm i Senat („Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa” – art. 63 *in fine*), trybu postępowania w sprawie pociągnięcia posłów do odpowiedzialności karnej („Szczegółowe zasady pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania określa ustawa” – art. 105 ust. 6), warunków oraz gwarancji wykonywania mandatu parlamentarnego („Warunki niezbędne do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających ze sprawowania mandatu określa ustawa” – art. 106), trybu działania komisji śledczej („Tryb działania komisji śledczej określa ustawa” – art. 111 ust. 2 Konstytucji), trybu postępowania w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej („Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa” – art. 118 ust. 2), sposobu wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa (w zakresie wyboru tych członków przez Sejm i Senat) („Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa” – art. 187 ust. 4 *in fine*), organizacji Trybunału Konstytucyjnego oraz trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (w zakresie, w jakim pojawia się wątek dyskontynuacji postępowania uruchomionego na wniosek tzw. podmiotu parlamentarnego) („Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa”

– art. 197), szczegółowych zasad powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji („Zasady i tryb działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jej organizację oraz szczegółowe zasady powoływania jej członków określa ustawa” – art. 215), kwestii wymogów formalnych, jakim powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej („Zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej określa ustawa” – art. 219 ust. 2), szczegółowych zasad powoływania i odwoływania przez właściwe izby parlamentu organów Narodowego Banku Polskiego, w tym Prezesa oraz członków Rady Polityki Pieniężnej („Organizację i zasady działania Narodowego Banku Polskiego oraz szczegółowe zasady powoływania i odwoływania jego organów określa ustawa” – art. 227 ust. 7).

Zakres materii delegowanej w drodze wskazanych przepisów decyduje bezpośrednio o merytorycznym charakterze poddanych im ustaw. Z tego punktu widzenia można bowiem wyróżnić ustawy, których większa część uregulowań odnosi się do parlamentarnych spraw wewnętrznych (z założenia są to ustawy dotyczące instytucji parlamentarnych), ale też takie, które regulują wyłącznie wybrane kwestie⁵³⁴ (chodzi o ustawy, których zakres normowanych materii nie ma bezpośredniego związku z problematyką organizacji i funkcjonowania legislatywy).

Warto zauważyć, że rozgraniczenie materii ustawowej i regulaminowej w oparciu o tak sformułowane uregulowania wywoływało i nadal wywołuje w niektórych przypadkach interpretacyjne wątpliwości. W przeszłości zdarzało się nawet, że w spornych kwestiach stanowisko zajmował Trybunał Konstytucyjny.

Problemów takich przysporzył swego czasu art. 111 ust. 2 Konstytucji przekazujący na poziom ustawowy uregulowanie trybu działania komisji śledczej. W jego przypadku niejasne było to, jak dalece powinna sięgać regulacja ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej⁵³⁵, tj. czy powinna ona obejmować bezwzględnie wszystkie proceduralne elementy funkcjonowania komisji, czy też wyłącznie te z nich, które są odrębnie ujmowane wobec trybu działania pozostałych komisji sejmowych (takie jak np. czynności „śledcze” niezbędne do zebrania określonych informacji). Zaskarżony został tu konkretnie przepis art. 1 ust. 3 ustawy, który tworzył ogólne odesłanie wskazujące,

⁵³⁴ Por. klasyfikację ustaw przedstawioną w doktrynie niemieckiej: G. Kretschmer, *Geschäftsordnungen deutscher Volksvertretungen*, [w:] H.P. Schneider, W. Zeh (red.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin–New York 1989, s. 337.

⁵³⁵ Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1024).

że w sprawach nieuregulowanych tą ustawą do komisji stosuje się przepisy regulaminu Sejmu. Badając tę kwestię, Trybunał Konstytucyjny przychylił się do stanowiska aprobowanego istnienie takiej regulacji i tym samym podważającego koncepcję bezwzględnej wyłączności ustawy, jaka miała by wynikać z konstytucyjnego upoważnienia. Nie przekonały go argumenty strony skarżącej, z których wynikało, że art. 111 ust. 2 Konstytucji jest *lex specialis* w stosunku do art. 112 i że już choćby z tego powodu tryb działania komisji śledczej winien zostać uregulowany wyłącznie w ustawie. Głuchy pozostał również Trybunał na uwagi o zagrożeniu wprowadzenia przepisów regulaminowych określających sytuację prawną osób wzywanych przez komisję, a także o tym, że takie odesłanie konfliktuje się z zasadą dostatecznej określoności przepisów ustawowych wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawa. Według przyjętej przezeń argumentacji „komisja śledcza jest szczególną odmianą komisji sejmowych, a tym samym do jej trybu działania znajdować mogą zastosowanie te wszystkie przepisy i reguły ogólne, które odnoszą się do wszystkich komisji sejmowych. Z natury rzeczy te przepisy i reguły zawarte są (i muszą być) w regulaminie Sejmu. Nie ma potrzeby powtarzania ich w przepisach ustawy o komisji śledczej, bo obligatoryjną materią tej ustawy jest tylko unormowanie tych elementów trybu działania, które w sposób specyficzny odnoszą się do komisji śledczej, a w szczególności (choć nie wyłącznie) takich, które – ze względu na swe powiązanie z sytuacją prawną adresata spoza systemu organów państwowych – nie mogłyby zostać unormowane w regulaminie Sejmu. W tych wszystkich natomiast materiałach, gdzie nie tworzy się jakichkolwiek odrębności w porównaniu do trybu działania innych komisji sejmowych, nie ma konstytucyjnego nakazu zawierania takich unormowań w ustawie”. Dalej w tym samym orzeczeniu czytamy: „W świetle konstytucyjnej zasady autonomii parlamentu należy przyjąć, że termin «tryb działania» w art. 111 ust. 2 konstytucji oznacza kompetencje komisji śledczej, w szczególności ich treść i sposób realizacji, a także zasady przeprowadzania poszczególnych czynności «śledczych», mających na celu zebranie potrzebnych informacji. Zakres wyłączności ustawy określony w art. 111 ust. 2 nie obejmuje natomiast szczegółowych zasad postępowania dotyczących zwoływania posiedzeń, prowadzenia obrad, porządku głosowań w komisji oraz szczegółowych praw i obowiązków członków komisji wiązanych z udziałem w jej pracach. Sprawy te należą bowiem do zakresu materii zastrzeżonych dla regulaminu Sejmu zgodnie z art. 112 konstytucji. Do materii «regulaminowych» należy również szczegółowe uregulowanie relacji między komisją śledczą a parlamentem (...) Art. 1 ust. 3 ustawy należy zatem rozumieć jako pozwalający na stosowanie do trybu działania komisji śledczej przepisów regulaminu Sejmu w tych wszystkich kwestiach, w których nie występuje i nie musi występować specyfika normowania komisji śledczej. Natomiast – też wynika-

jąca z art. 1 ust. 3 ustawy – zasada stosowania przepisów regulaminu Sejmu w innych kwestiach niż «tryb działania komisji śledczej» jest konieczną konsekwencją art. 111 ust. 2 konstytucji, który w ogóle nie daje podstaw do normowania tych kwestii w ustawie⁵³⁶. Koncepcja ta nie spotkała się – słusznie chyba – z jakimikolwiek krytycznymi zarzutami doktryny⁵³⁷. Wydaje się, że oddaje ona prawdziwe intencje ustrojodawcy, mimo że w jeszcze większym stopniu gmatwa już i tak mocno zawile relacje między regulacjami ustawowymi i regulaminowymi. W szczególności rodzi ona ryzyko powstawania w systemie prawnym rozwiązań konkurencyjnych, normujących tę samą kwestię w odmienny sposób oraz ryzyko nie dość precyzyjnego uregulowania pewnych zagadnień.

Podobny problem pojawił się także przy interpretacji art. 105 ust. 5 Konstytucji odsyłającego do ustawy w kwestii szczegółowych zasad pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz trybu postępowania („Szczegółowe zasady pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania określa ustawa⁵³⁸”). W tym przypadku przedmiotem oceny Trybunału było konkretnie to, czy wskazana delegacja została zrealizowana prawidłowo przez art. 7c ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Chodziło tu zwłaszcza o treść ust. 1b rzeczonego uregulowania, który regulując fragment procedury związanej z rozpatrywaniem wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej, w wyłącznej dyspozycji prawodawcy regulaminowego pozostawił prawo wyznaczenia organu wewnętrznego izby właściwego dla zajęcia się takim wnioskiem („Jeżeli wniosek spełnia wymogi formalne, o których mowa w art. 7b ust. 3 i 4, Marszałek Sejmu lub Marszałek Senatu kieruje go do organu właściwego do rozpatrzenia wniosku na podstawie regulaminów Sejmu lub Senatu, zawiadamiając jednocześnie posła lub senatora o treści wniosku”). Powstał w związku z tym dylemat, czy wobec brzmienia art. 105 ust. 5 Konstytucji posunięcie takie było prawnie dopuszczalne. Oceniając powstały problem, Trybunał w swym orzeczeniu z 8 listopada 2004 r. podważył tezę sugerującą, jakoby omawiane odesłanie

⁵³⁶ Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r. (sygn. K 8/99).

⁵³⁷ A. Szmyt, *Opinie na temat statusu prawnego komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 99. Zob. też: P. Radziejewicz, *Informacja na temat statusu prawnego komisji śledczej – zagadnienia ogólne*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 92.

⁵³⁸ Lektura Biuletynu Komisji Konstytucyjnej zajmującej się przygotowaniem tekstu obowiązującej ustawy zasadniczej pokazuje jasno, że przepis ten dodano z intencją poddania regulacji ustawowej etapu postępowania wewnątrzparlamentarnego (bo przecież etap poprzedzający złożenie wniosku o uchylenie posłowi lub senatorowi immunitetu formalnego czy też etap postępowania sądowego z natury rzeczy wymagają podstawy ustawowej). Uzasadniając potrzebę wprowadzenia takiego unormowania, poseł S. Rogowski podkreślał: „W konstytucji nie da się precyzyjnie zapisać wszystkich stadiów postępowania prowadzonego przez Marszałka Sejmu czy Prezydium Sejmu”. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XIX, s. 32.

naruszało przepisy Konstytucji. Jak podkreślał w uzasadnieniu: „Wbrew przekonaniu wnioskodawcy, cytowany przepis nie odsyła do przepisów regulaminowych w sprawie zasad i trybu działania organu rozpatrującego wnioski o uchylenie immunitetu parlamentarnego (co mogłaby sugerować nieprecyzyjna redakcja analizowanego artykułu), lecz jedynie w kwestii określenia organu wniosków ów rozpatrującego”. Za trafnością ustalonego przez Trybunał rozumienia przedmiotowego zakresu odesłania sformułowanego w art. 7c przemawia wynik analizy uzasadnienia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (druk Sejmu IV kadencji nr 664), który zawierał propozycję nieomal identyczną z obecnym brzmieniem art. 7c. W uzasadnieniu tym czytamy: „Projekt opiera się jednocześnie na założeniu, że określony w art. 105 ust. 6 Konstytucji wymóg ustawowego uregulowania szczegółowych zasad i trybu pociągania posłów (senatorów) do odpowiedzialności karnej nie wyklucza możliwości pozostawienia pewnych kwestii z tego zakresu, o charakterze ściśle «wewnątrzizbowym», do określenia w regulaminach Sejmu i Senatu. Inne podejście przeczyłoby racjonalności legislacyjnej i stanowiłoby nadmierną ingerencję w sferę autonomii regulaminowej (np. w kwestii konkretnego określenia organów wewnętrznych właściwych do rozpatrywania spraw immunitetowych posłów i senatorów)”. W innym fragmencie Trybunał zaś stwierdza: „art. 105 ust. 6 Konstytucji musi być rozumiany ściśle, zaś ewentualne wątpliwości związane z ustaleniem, czy dane zagadnienie winno być na jego podstawie wyłączone z granic materii regulaminowej i zaliczone do materii ustawowej, winny być rozstrzygane przy uwzględnieniu znaczenia ustrojowego, jakie można przypisać temu artykułowi. Jest przy tym oczywiste, że takich wątpliwości w praktyce nie da się uniknąć. Przebieg postępowania w sprawie pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności karnej, jako że obejmuje również wewnątrzparlamentarny etap wyrażania zgody na uchylenie immunitetu formalnego, jest materią już nie tylko graniczącą, ale wręcz zazębiającą się z materią zarezerwowaną w art. 112 dla regulaminów Sejmu i Senatu. Trudno wszak wyobrazić sobie, by ustawa w omawianym zakresie w ogóle mogła być «samowystarczalna», tj. by normowała wyczerpująco wszystkie kwestie proceduralne niezależnie i autonomicznie od regulaminów parlamentarnych”. Trybunał wyjaśnił przy tym sens wprowadzenia w tym przypadku upoważnienia ustawowego. W jego opinii mianowicie: „Przepis ten stanowi (...) konstytucyjną podstawę do ujednolicenia w ustawie (poprzednio unormowanych odrębnie w regulaminie każdej z izb parlamentu) zasad i trybu postępowania w sprawie pociągania posłów i senatorów do odpowiedzialności karnej. Aspekt ten ma nie tylko znaczenie techniczne, albowiem jest również gwarancją, że warunki uchylenia immunitetu parlamentarnego przez Sejm i Senat nie będą zróżnicowane w sposób mogący prowadzić do potencjalnego naruszenia zasady równości, w zależności od tego, w skład której izby wcho-

dzi parlamentarzysta, wobec którego kierowany jest wniosek o zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej”⁵³⁹.

Identyczne problemy mogą rodzić także inne przepisy odsyłające zawarte w Konstytucji. Już dziś w doktrynie zwraca się uwagę na wadliwy zakres regulacji ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli⁵⁴⁰, która mimo istnienia konstytucyjnego upoważnienia („Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa” – art. 118) ma – według formułowanego twierdzenia – naruszać w art. 13 autonomię regulaminową poprzez uregulowanie fragmentu wewnętrznej procedury ustawodawczej w izbie pierwszej⁵⁴¹. Zgodnie z tym przepisem pierwsze czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w terminie 3 miesięcy od daty wniesienia projektu ustawy do Marszałka Sejmu lub postanowienia Sądu Najwyższego stwierdzającego prawidłowo złożoną liczbę podpisów popierających projekt ustawy. W wypadku zaś projektu ustawy wniesionego i nieuchwalonego w poprzedniej kadencji, procedowanego z odrzuceniem zasady dyskontynuacji, stosuje się regułę, iż pierwsze czytanie odbywa się nie później niż w terminie 6 miesięcy od daty pierwszego posiedzenia Sejmu – art. 13 w zw. z art. 4 ust. 4. Istnienie wskazanego unormowania uzmysławia nam, że jeśli rzeczywiście podzielić tezę o zakwalifikowaniu tej regulacji jako ustawowego przekroczenia, ustawodawcy nie udało się, wbrew poglądom P. Uziębły, aż tak precyzyjnie, jak tego chce autor, oddzielić materii ustawowych od materii regulaminowych⁵⁴². Inna sprawa, że sygnalizowana regulacja wcale nie musi być uznana za nieuprawnioną ingerencję w sferę autonomii regulaminowej parlamentu. Kontrowersje wywołuje nie tylko szeroki, dający dużą swobodę normodawczą zakres konstytucyjnego odesłania, ale również to, że treścią analizowanego unormowania są zarazem elementy procedury parlamentarnej oraz elementy ochrony praw jednostki (inicjatywa ustawodawcza obywateli jest przecież prawem obywatelskim); to zaś może prowadzić nas do wniosku, iż dla unormowania kwestii wewnątrzparlamentarnego postępowania gwarancje usta-

⁵³⁹ Wyrok TK z dnia 8 listopada 2004 r. (sygn. K 38/03). Zob. też bezkrytyczne uwagi do tego orzeczenia: M. Zubik, *Prawo parlamentarne...*, s. 701–702.

⁵⁴⁰ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. nr 62, poz. 688 ze zm.).

⁵⁴¹ O przekroczeniu mówi tu: M. Kudej, *Regulamin Sejmu...*, s. 54.

⁵⁴² Jak pisze autor: „W ustawie o wykonywaniu inicjatywy kompleksowo uregulowano problematykę związaną z procesem poprzedzającym formalne wniesienie projektu ustawy, natomiast udział reprezentantów wnioskodawców w parlamentarnym postępowaniu legislacyjnym pozostawiono do rozstrzygnięcia we właściwych regulaminach izb. Przyjęcie takiego rozwiązania wiąże się z szeroko rozumianą problematyką rozgraniczenia zakresu normowania materii regulaminowych i ustawowych”. P. Uziębło, *Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4, s. 50–51.

wowe stają się konieczne i że regulacja regulaminowa, choćby ze względu brzmienie art. 112 Konstytucji, które pozwala na tworzenie postanowień regulaminu o zbliżonej charakterystyce względem norm prawa powszechnie obowiązującego (a więc norm bliskich pod względem swego charakteru normom ustawowym) wyłącznie w odniesieniu do organów państwowych (a nie jak w tym przypadku jednostek), jest tu zdecydowanie niewystarczająca⁵⁴³.

Drugą stroną medalu omawianych problemów jest obserwowana w przypadku niektórych aktów normatywnych sytuacja, gdy ustawodawca nie rozwija w dostatecznym stopniu upoważnienia konstytucyjnego i ogranicza się do wprowadzenia bardzo lakonicznej regulacji. Taka powściągliwość, skutkująca częściowym zaniechaniem legislacyjnym⁵⁴⁴, może, podobnie jak nadmierna inwazyjność ustawy, skłaniać do postawienia tezy o naruszeniu obowiązującej Konstytucji. Obecnie zarzucić ją można w szczególności ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim⁵⁴⁵ (w części tego aktu poświęconej zasadom powoływania i odwoływania organów Narodowego Banku Polskiego) oraz ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji⁵⁴⁶. Oba te akty zawierają bardzo ogólnie sformułowane postanowienia, co wywołuje wrażenie, że pozostają one obojętne wobec konstytucyjnych upoważnień domagających się ustalenia szczegółowych zasad powoływania i odwoływania organów Narodowego Banku Polskiego (art. 227 ust. 7 *in fine*) oraz członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji⁵⁴⁷ (art. 215 *in fine*). Można mieć poważne wątpliwości, czy w warunkach tak jasno wyartykułowanych dyrektyw konstytucyjnych zakres przyjętych unormowań jest wystarczający. Ani o jednej, ani o drugiej ustawie nie da się z pewnością powiedzieć, iż ustanawiają one w tej materii „zasady szczegółowe”. W ich tekstach odnajdujemy uregulowania ujęte bardzo ogólnie i w konsekwencji, jak się wydaje, wybrakowane z punktu widzenia potrzeb prowadzenia służącego podjęciu stosownej decyzji postępowania parlamentarnego (stosowne przepisy zawiera dopiero regulamin Sejmu – art. 30 ust. 4–9 oraz reg. Senatu – art. 93–96). Pierwsza z ustaw stanowi mianowicie, iż „Prezes NBP jest powoływany i odwoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 9 ust. 1) oraz że „9 człon-

⁵⁴³ Por. M. Kruk, *Prawo inicjatywy...*, s. 13.

⁵⁴⁴ O rodzajach zaniechań zob. M. Grzybowski, *Zaniechanie prawodawcze w praktyce polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, www.lrkt.lt (19.10.2018), s. 1.

⁵⁴⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1373.).

⁵⁴⁶ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1414, 2111; 2018, poz. 650, 915).

⁵⁴⁷ Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 214, uwaga nr 3*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 3.

ków powoływanych w równej liczbie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm i Senat, spośród specjalistów z zakresu finansów” (art. 13 ust. 2). Wyjątkiem jest tu jedynie ustalenie terminu, w jakim powinno nastąpić powołanie nowych członków Rady Polityki Pieniężnej w wypadku wygaśnięcia kadencji poprzednich (konkretnie uchwała musi zapaść do dnia wygaśnięcia kadencji poprzednich – art. 13 ust. 2 pkt 3) tudzież uzupełnienia wakatów (tutaj z kolei podjęcie decyzji konieczne jest nie później niż w okresie 3 miesięcy od odwołania lub stwierdzenia wygaśnięcia mandatu członka Rady – art. 13 ust. 7). Jeszcze skromniej przedstawiają się unormowania drugiej z ustaw. Artykuł 7 ust. 2 tego aktu informuje nas, iż w skład Krajowej Rady wchodzi pięciu członków powoływanych: dwóch przez Prezydenta, dwóch przez Sejm, jeden przez Senat. W dalszych ustępach przedmiotowego unormowania odnajdujemy mające pośredni wpływ na sposób wyboru wskazówki dotyczące ram czasowych sprawowania funkcji członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Według ustawy kadencja członków Krajowej Rady trwa 6 lat, licząc od dnia powołania ostatniego członka. Członkowie Krajowej Rady pełnią swe funkcje do czasu powołania następców (ust. 4). Członek Krajowej Rady nie może być powołany na kolejną pełną kadencję (ust. 5). W przypadku odwołania członka lub jego śmierci przed upływem kadencji właściwy organ powołuje nowego członka Krajowej Rady na okres do końca tej kadencji (ust. 7). W efekcie niemal całość tej problematyki normują przepisy regulaminu Sejmu (art. 26, 27, 30 oraz art. 31 ust. 1–3 reg. Sejmu).

O legislacyjnym zaniechaniu możemy również mówić w odniesieniu do ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa⁵⁴⁸, która jednak pod tym względem stanowi przypadek szczególny. Jej osobliwość wyraża się w tym, że sygnalizowany tu regulacyjny deficyt dotyczy wyłącznie procedury związanej z wyborem na członków Rady spośród posłów. W zakresie, w jakim ustawa ta normuje wybór członków spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz sądów wojskowych, w miejsce deficytu pojawia się rozległa i wyczerpująca regulacja określająca każdy szczegół proceduralnego toku działań (art. 9a, 11a–11d); regulamin Sejmu w art. 29a ust. 1 ogranicza się jedynie do wzmianki, iż Sejm wybiera członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. Co ciekawe, regulacja ta obejmuje tryb związany z wyborem kandydatów zgłoszonych zarówno przez podmioty zewnętrzne, tj. grupę

⁵⁴⁸ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz.U. 2018, poz. 389, 848, 1045, 1443).

2 tysięcy obywateli oraz 25 sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku, jak i tych zaproponowanych przez kluby poselskie. Nie sposób więc twierdzić, że powodem bardziej szczegółowego unormowania tej kwestii w ustawie jest włącznie w wewnątrzsejmowy mechanizm decyzyjny „czynników obcych” (co zresztą i tak nie byłoby trafionym argumentem).

Niewątpliwie ta unikalna w polskim systemie prawa dwoistość przyjętych rozwiązań może nasuwać konstytucyjne zastrzeżenia. Ciężko wszak wytłumaczyć, dlaczego dwie procedury służące temu samemu celowi i realizujące tę samą konstytucyjną dyspozycję – przepis art. 187 ust. 4 stanowiący, iż sposób wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa określa ustawa – uregulowane są w aktach normatywnych różnej rangi. Nie jest tu uzasadnieniem fakt, że w przypadku pierwszej procedury kandydatami są posłowie, a w przypadku drugiej sędziowie. Okoliczność ta nie ma żadnego znaczenia dla prawnego umocowania jednej czy drugiej procedury w obowiązującym prawodawstwie. Obie, jakkolwiek by ich nie oceniać, mieszczą się w ujętym w ustawie zasadniczej pojęciu *sposobu wyboru*, obie więc winny zostać objęte reżimem ustawowym. Jediną „okolicznością łagodzącą” może być tu jedynie czas, w jakim wprowadzono wskazane rozwiązania. Należy bowiem pamiętać, że procedura dotycząca wyboru na członków Krajowej Rady Sądownictwa posłów ma charakter pierwotny, a jej postanowienia kształtowane były w duchu występującej w innych ustawach tendencji do bardzo oszczędnego normowania tej materii. Procedura odnosząca się do obsadzania stanowisk w Radzie sędziami jest z kolei produktem najnowszej reformy instytucji Krajowej Rady Sądownictwa wprowadzającej zupełnie odmienną koncepcję kształtowania jej składu⁵⁴⁹. Można sądzić, iż tym razem ustawodawca pokusił się o trzeźwą refleksję, uzmysławiając sobie, że Konstytucja nie tylko pozwala, ale wręcz zobowiązuje go do ustanowienia szczegółowych rozwiązań normatywnych. Aprobując takie posunięcie, należy zarazem wyrazić zdziwienie, dlaczego nie poszedł on „za ciosem” i nie objął ustawową regulacją również pierwszej procedury. Utrzymanie deficytu w tej części wywołuje stan swoistej „ustawowej schizofrenii”, który ciężko pogodzić z postanowieniami Konstytucji. Z tego względu warto już dzisiaj proponować *de lege ferenda* przeniesienie regulaminowych unormowań do ustawy. Nie tylko tej zresztą, ale także do tych, o których była mowa wcześniej.

Najmniej kontrowersyjny, co nie znaczy bezdyskusyjny, jest zakres regulacji ujętej w ustawie z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka⁵⁵⁰ – akcie, który w odniesieniu do procedury obsadzania tego urzędu również realizuje konstytucyjną dyspozycję. Tę ostatnią zawiera art. 72 ust. 4 ustawy zasad-

⁵⁴⁹ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 3).

⁵⁵⁰ Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (t.j. Dz.U. 2017, poz. 922).

niczej stanowiący, że m.in. sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka określa ustawa. Nie można powiedzieć, że unormowania ustawowe są tak skąpe, jak ma to miejsce w przypadku ustawy o radiofonii i telewizji czy Narodowym Banku Polskim. Z całą pewnością głębiej ingerują one w warstwę wewnątrzparlamentarnego trybu postępowania, choć nie wydaje się, by wspomniane w Konstytucji sposób obsadzenia stanowiska Rzecznika określały całościowo. Co ciekawe, dokonuje się to nierównomiernie w odniesieniu do jednej i drugiej izby parlamentu. Punktem wspólnym są z pewnością przepisy ustawowe określające krąg podmiotów uprawnionych do przedstawiania kandydatów, które nie ograniczają się w tym zakresie, jak to zwykle bywa w podobnych ustawach, jedynie do podmiotów sejmowych, ale obejmują też podmioty senackie. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy Rzecznika powołuje Sejm za zgodą Senatu, na wniosek Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, grupy co najmniej 35 posłów lub co najmniej 15 senatorów. Dalej, nawiązując do tego etapu, ustawa wprowadza będący subdelegacją w stosunku do odesłania ujętego w Konstytucji przepis odsyłający, według którego szczegółowy tryb zgłaszania kandydatów na Rzecznika określa uchwała Sejmu. Regulacja ta stanowi zasadniczą przyczynę rozbudowania procedury w izbie pierwszej na poziomie regulaminu (przebiega ona na zasadach przewidzianych dla obsadzania innych stanowisk w aparacie państwa, np. Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych). Poza tym dysproporcje między uregulowaniami dotyczącymi Sejmu i Senatu ujawniają się na tle regulacji terminów wykonywania określonych czynności w procesie decyzyjnym. Ustawa ustala jedynie termin, w jakim stanowisko ma zająć Senat (zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika w ciągu miesiąca od dnia przekazania uchwały Sejmu przez Marszałka tej izby; niepodjęcie zaś tej uchwały w przedmiotowym terminie oznacza wyrażenie zgody), milczy natomiast na temat zachowania jakichkolwiek terminów w Sejmie, ustępując tym samym pola przepisom regulaminu (art. 30 ust. 4 reg. Sejmu przewiduje, że poddanie pod głosowanie wniosków w sprawie powołania przez Sejm m.in. Rzecznika Praw Dziecka nie może odbyć się wcześniej niż 7 dnia od dnia doręczenia posłom druku zawierającego kandydatury, chyba że Sejm postanowi inaczej). Można się zastanawiać, czy takie zróżnicowane podejście jest właściwe z punktu widzenia Konstytucji.

3.1.2. Ingerencja bezpośrednia ustawy w materię wewnętrzną parlamentu uwarunkowana ochroną konstytucyjnych zasad i wartości

Ingerencję bezpośrednią usprawiedliwiają także normy konstytucyjne, które nie mają postaci upoważnień ustawowych, ale które kreują pewne szczególnie doniosłe, domagające się takiej ingerencji zasady i wartości. Pogląd o akceptacji

dla tego rodzaju ingerencji, mający u swych podstaw przekonanie, że autonomia nie jest nieograniczona i że korzystanie z niej nie może prowadzić do naruszenia standardów demokratycznego państwa prawnego i właściwego dla niego systemu wartości, potwierdzają orzecznictwo⁵⁵¹ i doktryna⁵⁵². W bardziej rozwiniętym wymiarze znajdujemy go u M. Zubika, który wskazując na problem naruszenia granicy autonomii regulaminowej przez przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (o czym będzie jeszcze mowa dalej), podnosi jednocześnie, że pewne objęte tą ustawą elementy procedury parlamentarnej związane z trybem postawienia Prezydenta w stan oskarżenia muszą mieć ustawowe umocowanie (chodzi zapewne o wszelkiego rodzaju czynności śledcze podejmowane przez Zgromadzenie Narodowe i jego organy), mimo iż Konstytucja nie przewiduje w tym zakresie żadnego specjalnego odesłania⁵⁵³. Podobnie wypowiada się M. Kruk dopatrująca się możliwości szerszego, niż wynika to z konstytucyjnych upoważnień, normowania tej problematyki w drodze ustawy w założeniu, że ustawa jako akt podporządkowany konstytucji winna dążyć do rozwijania i precyzowania jej postanowień zgodnie z regułą swobody ustawodawcy. Jak dowodzi autorka, tam, gdzie pojawia się materia o czysto wewnętrznym charakterze, jest miejsce dla przepisów regulaminu, tam zaś, gdzie w połączeniu z tą materią pojawiają się prawa i obowiązki innych podmiotów (tylko na ten aspekt zwraca ona uwagę), zasadne staje się wkroczenie przepisów ustawy⁵⁵⁴.

Jeszcze pełniej taki kierunek myślenia prezentuje się w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r., wydanego na tle przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 25 czerwca 2015 r.⁵⁵⁵ Orzeczenie to dotyczyło konkretnie art. 19 ust. 2 i art. 137 tego aktu, które mimo braku delegacji konstytucyjnej ustalały termin dla dokonania zgłoszenia kandydata na sędziego

⁵⁵¹ Wzmiankę na ten temat można odnaleźć w wyroku TK z dnia 14 kwietnia 1991 r. (sygn. K 8/99). Zob. też: wyrok TK z dnia 8 listopada 2004 r. (sygn. K 38/03).

⁵⁵² W literaturze wzmiankę taką czynią: M. Kudej, *Regulamin Sejmu...*, s. 55; M. Zubik, *Prawo parlamentarne...*, s. 699.

⁵⁵³ M. Zubik, *Trybunał Stanu...*, s. 56. Zob. też: M. Kudej, *Regulamin Sejmu...*, s. 54. W innym opracowaniu M. Zubik jasno podkreślał, że zasadniczo postępowanie w tym zakresie z uwagi na brak upoważnienia konstytucyjnego winno być unormowane w ramach regulaminu izby. Tym niemniej jego zdaniem pewne aspekty tego postępowania muszą mieć też rangę ustawową. M. Zubik, *O potrzebie...*, s. 69. O wadliwości norm ustawowych pisze także: W. Odrowąż-Sypniewski, *Głos w dyskusji – Sprawozdanie z przebiegu spotkania na temat projektów regulaminu Sejmu zorganizowanego w dniu 19 kwietnia 2001 r.*, oprac. Redakcja „Przeglądu Sejmowego” na podstawie stenogramu, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 41

⁵⁵⁴ M. Kruk, *O sposobie powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Grzybow-ski, P. Tuleja (red.), *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia konstytucyjne. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, t. I, Kraków 2014, s. 314.

⁵⁵⁵ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1064, 1928, 2147, 2217).

Trybunału. Zgodnie z pierwszym z wymienionych przepisów wniosek taki należało złożyć do Marszałka Sejmu nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału. Wedle drugiego natomiast w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w 2015 r., termin na złożenie wskazanego wniosku wynosił 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Oceniając fakt unormowania tego rodzaju materii przez ustawodawcę zwykłego, Trybunał Konstytucyjny opowiedział się jednoznacznie za dopuszczalnością takich działań legislacyjnych. W swym orzeczeniu podkreślił on mianowicie, że chociaż zakres delegacji ujętej w art. 197 Konstytucji („Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa”) nie uzasadnia ustawowej ingerencji w proceduralny mechanizm wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm, to jednak nie można przyjąć, iż ingerencja ta jest z gruntu niedopuszczalna. Jej źródła – zdaniem Trybunału – należy poszukiwać w normach ustawy zasadniczej kreujących określone konstytucyjne wartości, takie jak (szczególnie istotne w warunkach obowiązywania zasady trójpodziału władzy) ochrona konstytucyjnej kadencji sędziego Trybunału, nieprzerwany tok wypełniania zadań przez sąd konstytucyjny czy też efektywność, transparentność i rzetelność całego procesu wyborczego: „kwestia terminów złożenia kandydata na sędziego, oprócz aspektów bez wątpienia czysto technicznych i z punktu widzenia organizacji prac izby jedynie wewnętrznych, ma także wymiar wykraczający poza sferę wyłączności materii regulaminowej. (...) na ustawodawcy spoczywa natomiast powinność, aby problematykę terminu zgłoszenia kandydatury sędziego Trybunału unormować w ustawie w sposób, który będzie gwarantował ochronę konstytucyjnej kadencji sędziego Trybunału, nieprzerwany tok wypełniania zadań przez sąd konstytucyjny, a także efektywność, transparentność i rzetelność całego procesu wyborczego”⁵⁵⁶.

Podzielając przekonanie o legalności takiego typu ingerencji ustawowej, wypada dodatkowo zastrzec, że w odróżnieniu od ingerencji związanej z upoważnieniami konstytucyjnymi, gdzie mówi się o istnieniu obowiązku wprowadzenia określonych unormowań ustawowych, w tym wypadku ustawodawca nie jest zobligowany do podejmowania aktywności prawotwórczej w myśl zasady swobody jego działań. O ewentualnym ustanowieniu danej regulacji decyduje on sam, oceniając, czy istnieją prakseologiczne przesłanki rozszerzenia ustawowej sfery funkcjonowania izb parlamentu. Naturalnie jeśli zapadanie taka decyzja, musi on wykonać funkcję ustawodawczą w sposób gwarantujący urzeczywistnienie normy konstytucyjnej, do której się odnosi⁵⁵⁷.

W kontekście omawianej problematyki na osobną uwagę zasługuje ingerencja uwarunkowana potrzebą ochrony praw jednostki, dotycząca wszystkich

⁵⁵⁶ Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15).

⁵⁵⁷ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 163.

obszarów normatywnych, w których pojawiają się elementy wspólne dla organizacji wewnętrznej i procedur parlamentu oraz ustrojowego statusu jednostki i które nie są jednocześnie objęte żadnym konstytucyjnym odesłaniem. Jej uzasadnienie jest oparte na przekonaniu, że w demokratycznym państwie jedyną właściwą drogą regulowania sfery wolności oraz praw człowieka i obywatela stanowi droga ustawowa. Wyjątkiem od tak rozumianego założenia jest jedynie obywatelskie prawo do uzyskiwania informacji na temat działania Sejmu, Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, w przypadku którego Konstytucja dopuszcza podstawę prawną sformułowaną w regulaminie (art. 61 ust. 4). Przepis ten – warto zauważyć na marginesie – ma szczególną wymowę, pokazuje on bowiem, że regulacja regulaminowa wkraczająca w dziedzinę praw jednostki i obejmująca równoległe sprawy wewnętrzne parlamentu musi być oparta na konstytucyjnym upoważnieniu. Z założenia więc statuuje on wyjątek od ogólnie przyjętej przez ustawodawcę konstytucyjnego reguły.

Szczególnie wyrazistym przykładem wskazanej ingerencji są przepisy ustawy z dnia 13 kwietnia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej⁵⁵⁸ we fragmencie,

⁵⁵⁸ Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz.U. poz. 729). Na marginesie należy wspomnieć, że obok wspomnianej ustawy i zarządzeń przepisy odnoszące się do Straży Marszałkowskiej odnajdziemy także w kilku innych aktach prawnych, które również za cel stawiają sobie ochronę praw jednostki. Są nimi uregulowania ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (art. 12 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 5, 7, 9, 11, 12 lit. a, pkt 13, 18 i 20) (Dz.U. 2013, poz. 628, 1165 oraz Dz.U. 2014, poz. 24, 1199), ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (art. 13) (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1024), zarządzenia Marszałka Sejmu z dnia 18 października 2001 r. w sprawie organizacji wewnętrznej i szczegółowego trybu działania Straży Marszałkowskiej, a także – wykonujące regulację art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 13 kwietnia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie rodzajów dokumentów, na podstawie których funkcjonariusz Straży Marszałkowskiej ustala tożsamość osoby legitymowane (Dz.U. poz. 1136). Podkreślenia wymaga też fakt, że ustawa zawiera rozległy kompleks uregulowań, które ingerują bez pardonu nie tyle w sferę regulaminową, co w obszar zastrzeżony dotąd dla zarządzeń Marszałków Sejmu i Senatu oraz Szefów Kancelarii obu izb. Tylko w niewielkim stopniu taki stan rzeczy mitygują pojawiające się w ustawie przepisy odsyłające, w których ustawodawca porucza unormowanie określonych spraw w drodze zarządzeń Marszałka Sejmu (i tylko Sejmu) (np. art. 6 – „Marszałek Sejmu, w drodze zarządzenia, nadaje Straży Marszałkowskiej sztandar oraz określa jego wzór”; art. 7 ust. 1 – „Straż Marszałkowska jest komórką organizacyjną Kancelarii Sejmu” oraz ust. 2 – „Marszałek Sejmu określi, w drodze zarządzenia, organizację wewnętrzną, szczegółowy tryb działania Straży Marszałkowskiej oraz zakres zadań realizowanych na rzecz Straży Marszałkowskiej przez Kancelarię Sejmu”). Nie jest bowiem tak, iż swym zakresem gwarantują one zachowanie autonomii regulaminowej w pełni. Przeciwnie – analizując je, można się zastanawiać, jakie kryterium decydowało o odesłaniu jednej kwestii, a uregulowaniu bezpośrednim drugiej. Właściwie można odnieść tutaj wrażenie, że w wielu sytuacjach decyzje te były zupełnie przypadkowe. Jako przykład wskażę ustawowe rozwiązania określające: elementy organizacji Straży Marszałkowskiej (art. 7–10 ustawy o Straży Marszałkowskiej), kwestie związane ze służbą w Straży Marszałkowskiej (art. 18–33

w którym ustanawiają obowiązek wykonywania zarządzeń porządkowych Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu (w obu przypadkach wydawanych na podstawie regulaminu odpowiednio: Sejmu i Senatu) (art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o Straży Marszałkowskiej)⁵⁵⁹. O tym, że ochrona praw jednostki jest kluczo-

ustawy o Straży Marszałkowskiej), kwestie stopni w Straży Marszałkowskiej (art. 34–43 ustawy o Straży Marszałkowskiej), obowiązki i prawa funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (art. 44–64 ustawy o Straży Marszałkowskiej), zagadnienie uposażenia i innych świadczeń pieniężnych funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (art. 65–99 ustawy o Straży Marszałkowskiej), mechanizm odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (art. 100–140 ustawy o Straży Marszałkowskiej). Wspomnę też, że szereg spraw dotyczących działania Straży znajduje prawne oparcie w wykonujących postanowienia ustawowe rozporządzeniach wydawanych przez premiera (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 września 2018 r. w sprawie umundurowania funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej, Dz.U. poz. 1788; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 września 2018 r. w sprawie należności pieniężnych przysługujących funkcjonariuszowi Straży Marszałkowskiej z tytułu podróży służbowej, Dz.U. poz. 1766; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 września 2018 r. w sprawie przekazywania informacji Straży Marszałkowskiej, Dz.U. poz. 1763; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2018 r. w sprawie świadectwa służby funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej Dz.U. poz. 1549; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie legitymacji służbowej funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej, Dz.U. poz. 1425; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2018 r. w sprawie mianowania na stopnie funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej, Dz.U. poz. 1305; Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2018 r. w sprawie nagrody jubileuszowej funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej, Dz.U. poz. 1304; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2018 r. w sprawie przenoszenia do służby w Straży Marszałkowskiej, Dz.U. poz. 1180; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2018 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego dla kandydatów do służby w Straży Marszałkowskiej, Dz.U. poz. 1170; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2018 r. w sprawie badań okresowych i kontrolnych funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej, Dz.U. poz. 1127; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2018 r. w sprawie stawek uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej, Dz.U. poz. 1080), właściwego ministra (rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 sierpnia 2018 r. w sprawie badań lekarskich osób ujętych przez funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej, Dz.U. poz. 1643; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie wzoru umundurowania oraz odznak strażnika Straży Marszałkowskiej, Dz.U. poz. 287), czy też cały rząd. Powoduje to, że w przedmiotowy obszar ingerować może bezpośrednio sam rząd (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie stopni policyjnych, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Ochrony Państwa, Służby Więziennej, Służby Celno-Skarbowej i Centralnego Biura Antykorupcyjnego odpowiadających stopniom Straży Marszałkowskiej, Dz.U. poz. 1147; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie rodzajów dokumentów, na podstawie których funkcjonariusz Straży Marszałkowskiej ustala tożsamość osoby legitymowanej, Dz.U. poz. 1136; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej, Dz.U. poz. 983).

⁵⁵⁹ Do momentu wejścia w życie przywołanego aktu kwestię tę regulowała (tak jak szereg innych kwestii dotyczących działań porządkowych podejmowanych przez Straż Marszałkowską

wym determinantem zarówno tej regulacji, jak i w ogóle całokształtu rozwiązań ustawowych normujących problematykę funkcjonowania Straży, przekonuje zawarty w niej art. 11 stanowiący, że funkcjonariusz Straży Marszałkowskiej w czasie wykonywania czynności służbowych jest obowiązany do poszanowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka, działania z poczuciem powagi i z zachowaniem zasad kultury osobistej, przestrzegania zasad dyscypliny oraz udzielania niezbędnej pomocy i ochrony osobom znajdującym się w obiektach będących w zarządzie Kancelarii Sejmu i zarządzie Kancelarii Senatu. Przepis ten, wyrażając ogólną zasadę, promieniuje w płaszczyźnie normatywnej na sposób działania Straży, a jednocześnie ujawnia intencje ustawodawcy związane z uchwaleniem omawianej ustawy, także w kontekście wtargnięcia w sferę autonomii regulaminowej.

Dla uzupełnienia warto przypomnieć, że przed wprowadzeniem pierwszej regulacji ustawowej odnoszącej się do tej problematyki, tj. ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, Straż Marszałkowska funkcjonowała wyłącznie w oparciu o wydane w okresie PRL zarządzenia Szefa Kancelarii Sejmu. Należały do nich m.in. zarządzenie nr 3 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 19 lutego 1974 r. w sprawie organizacji i zasad działania Straży Marszałkowskiej; zarządzenie nr 16 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 17 września 1993 r. – załącznik: Regulamin organizacyjny Kancelarii Sejmu oraz zarządzenie nr 22 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 31 sierpnia 1994 r. w sprawie posiadania, używania, ewidencjonowania i przechowywania broni palnej i amunicji oraz ręcznych miotaczy gazu przez strażników Straży Marszałkowskiej. Ujęcie wskazanych regulacji w aktach wewnętrznych tak niskiej rangi zaczęło wzbudzać w początkach lat 90. liczne wątpliwości. Główny zarzut dotyczył tego, że w warunkach funkcjonowania wyrażonej konstytucyjnie formuły demokratycznego państwa prawnego akty tego rodzaju nie mogły stanowić (a w zakresie, w jakim nie odsyłały do ustaw, stanowiły) wystarczającego umocowania dla stosowania środków przymusu bezpośredniego przez Straż Marszałkowską. Przyczyna takiego zapatrywania tkwiła w słusznym założeniu, że korzystanie ze środków przymusu bezpośredniego wiąże się w każdym przypadku z ingerencją w sferę wolności praw człowieka i obywatela, przez co wymaga stworzenia regulacji ustawowej⁵⁶⁰. Postulat ten znalazł odzwierciedlenie w przyjętych w 2001 r. rozwiązaniach ustawowych.

Uzasadnieniem dla ingerencji bezpośredniej może być też przesłanka szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa stanowiąca jedną z podstawowych

w siedzibie parlamentu) ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (t.j. Dz.U. 2017, poz. 985, 1321, 2405; 2018, poz. 106).

⁵⁶⁰ A. Galicki, *Propozycja ustawowego umocowania Straży Marszałkowskiej*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn Biura Sejmowych Ekspertyz” 1995, nr 4, s. 13.

wartości wyrażanych przez obowiązującą ustawę zasadniczą⁵⁶¹. Implikacje tego rodzaju mają przepisy ustawowe, które domenę regulaminową naruszają, dążąc do umożliwienia zewnętrznym służbom mundurowym prowadzenie w siedzibie parlamentu określonych działań (oczywiście takich, które wiążą się zapewnieniem bezpieczeństwa). Dotyczy to konkretnie wspomnianych już uregulowań – art. 2 ust. 1 pkt 2 i art. 17 ustawy z dnia 13 kwietnia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej⁵⁶², art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁵⁶³ oraz art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych⁵⁶⁴. Przepisy pierwszej z ustaw głoszą, iż kolejno: „Do zadań Straży Marszałkowskiej należy zapewnienie, w zakresie niezastrzeżonym dla Służby Ochrony Państwa i Żandarmerii Wojskowej, bezpieczeństwa osobom przebywającym na terenach i w obiektach, o których mowa w pkt 1, oraz w miejscach odbywania posiedzeń Zgromadzenia Narodowego, Sejmu i Senatu”; „W przypadku zagrożenia realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3, 4, 6 i 7, jeżeli siły Straży Marszałkowskiej są niewystarczające lub mogą okazać się niewystarczające do wykonania swoich zadań, do udzielenia pomocy Straży Marszałkowskiej, Prezes Rady Ministrów, na wniosek Szefa Kancelarii Sejmu, uzgodniony z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, może zarządzić użycie funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa lub funkcjonariuszy Policji”. Regulacja drugiej z ustaw stanowi, iż „kontrola lub poszczególne jej czynności przepro-

⁵⁶¹ Na temat regulacji konstytucyjnych kreujących tę wartość zob. A. Bień-Kacała, *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2, s. 12–14.

⁵⁶² O takiej przesłance ustawowej ingerencji czytamy w samym uzasadnieniu tej ustawy. Jego autorzy piszą: „Szesnastoletnia praktyka i doświadczenia z działalności Straży Marszałkowskiej w okresie obowiązywania tej lakonicznej, obejmującej zaledwie 5 artykułów regulacji, wskazują na konieczność wypracowania odpowiednich przepisów ustawowych kompleksowo regulujących status prawny Straży Marszałkowskiej jako specjalistycznej, uzbrojonej i umundurowanej formacji zapewniającej ochronę Sejmu i Senatu. Przyjęte w ustawie z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu rozwiązania polegające na odpowiednim stosowaniu przepisów regulujących uprawnienia funkcjonariuszy BOR do uprawnień służących pracownikom Straży Marszałkowskiej mogą być uznane za niewystarczające w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa Sejmu i Senatu. Waga zadań Straży Marszałkowskiej, potwierdzona praktyką konieczności jej interwencji w sytuacjach konfliktowych oraz w przypadkach naruszenia spokoju i porządku na terenach należących do Sejmu i Senatu, przemawia za zasadnością i koniecznością dokonania właściwych regulacji ustawowych”. Uzasadnienie do projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej – Komisyjny projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej, pismo z 27 października 2017 r., druk nr 1972.

⁵⁶³ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2104).

⁵⁶⁴ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 412).

wadzane w obiektach pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu mogą być przeprowadzane w uzgodnieniu z odpowiednio Marszałkiem Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej lub Marszałkiem Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Uzgodnienia dokonuje Prezes Rady Ministrów, a w przypadku braku uzgodnienia czynność nie może być wykonana”. Trzecia wspomniana ustawa przewiduje wreszcie, że „czynności (...) dokonywane przez ABW w stosunku do Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu (...) są wykonywane w uzgodnieniu odpowiednio z Marszałkiem Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej lub Marszałkiem Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Uzgodnienia dokonuje Prezes Rady Ministrów, a w przypadku braku uzgodnienia czynność nie może być wykonana”.

Jak pokazują dotychczasowe doświadczenia, o ingerencji ustawowej zdecydować może wreszcie chęć zapewnienia ciągłości w funkcjonowaniu organów państwa, których obsadzenie leży w sferze obowiązków Sejmu i Senatu. Troska o tę wartość ujawniła się incydentalnie w przepisach ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji⁵⁶⁵. Akt ten w art. 21 stanowił *in concreto*, że kadencja sprawujących dotąd swe funkcje członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wygasa (ust. 1), wobec czego Sejm, Senat i Prezydent mają obowiązek niezwłocznego powołania po ogłoszeniu ustawy nowych członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (ust. 2). Elementem ingerencji, o której tutaj mowa, był ów sformułowany bezpośrednio wymóg niezwłoczności, który choć miał dalece nieprecyzyjną treść, to jednak ewidentnie wyrażał wolę ustawodawcy, by Sejm i Senat ciężący na nich obowiązek wyboru zrealizowały z zachowaniem pożądanej dynamiki. Zaczęto więc zastanawiać się, na ile – i czy w ogóle – wskazana tu ustawowa dyrektywa oddziałuje na istniejące już w tym czasie przepisy regulaminowe regulujące dość szczegółowo w art. 30–31 proceduralny mechanizm wyboru członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W szczególności zrodził się dylemat, czy skutkiem jej wprowadzenia jest zawieszenie regulacji regulaminu w zakresie, w jakim przewidują one wymóg zachowania 7-dniowego terminu dla dokonania tego wyboru, licząc od momentu doręczenia posłom druku zawierającego kandydatury (według dokładnego brzmienia art. 30 ust. 4: „Poddanie pod głosowanie wniosków w sprawie wyboru lub powołania przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe określone w art. 26, 27–29 nie może odbyć się wcześniej niż siódmego dnia od dnia doręczenia posłom druku zawierającego kandydatury, chyba że Sejm

⁵⁶⁵ Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz.U. nr 267, poz. 2258).

postanowi inaczej”). Oceniający tę kwestię, A. Szmyt uznał, że o zawieszeniu takowym mowy być nie może, gdyż idąca w tym kierunku interpretacja stałaby w sprzeczności z zasadą autonomii parlamentu i rysującymi się na jej tle szczególnymi relacjami ustawy i regulaminu charakteryzującymi się brakiem hierarchicznego podporządkowania względem siebie tych aktów. Zdaniem autora pojęcie *niezwłoczności*, którym posługuje się ustawodawca, tworzy tutaj wyłącznie pewien „kontekst normatywny”, o ostatecznym ukształtowaniu proceduralnych reguł decyduje jednak izba w regulaminie, sięgając do zasobów art. 112 Konstytucji. Dlatego też jej postanowienia, choćby ustanowione przed wprowadzeniem postanowień ustawowych, zachowują w pełni moc obowiązującą i wyznaczają proceduralny mechanizm realizacji danego obowiązku⁵⁶⁶.

3.1.3. Ingerencja bezpośrednia ustawy w materię wewnętrzną parlamentu uzasadniana potrzebą ukształtowania regulacji w sposób kompletny (kompleksowy)

Wreszcie, w doktrynie potrzebę ingerencji bezpośredniej ustawy tłumaczy się także dążeniem do uczynienia zadość zasadzie kompletności (kompleksowości) regulacji ustawowej. W świetle tego poglądu, artykułowanego już *notabene* w dobie PRL⁵⁶⁷, ograniczenia materii regulaminowej idące dalej niż zakres sformułowanego w konstytucji odesłania uzasadnia względ na spójność i czytelność przepisów ustawowych. Za dopuszczalnością tego typu ustawowych przekroczeń ma przemawiać fakt, iż przepisy ustawowe tworzone są w ramach trybu legislacyjnego, który ze swej natury w wyższym stopniu zabezpiecza – przynajmniej teoretycznie – jakość merytoryczną stanowionego prawa. Poza tym argumentem jest też to, że niektóre regulacje już nie tylko graniczą z materiałami regulaminowymi, ale wręcz się z nimi zazębiają (są z nimi w sposób nierozzerwalny splecione), a w takiej sytuacji precyzyjne rozdzielenie jednych od drugich staje się silnie utrudnione, o ile nie niemożliwe.

Powyższa teza, choć wychodzi naprzeciw praktycznym problemom związanym z delimitacją ustawowej i regulaminowej sfery regulacji, budzi poważ-

⁵⁶⁶ A. Szmyt, *Relacja między przepisami...*, s. 39.

⁵⁶⁷ Potrzebę ustanowienia regulacji ustawowej, która dokonałaby „przejęcia” określonych unormowań regulaminowych m.in. w imię koncepcji kompletności ustawy, podnoszono w odniesieniu do problematyki statusu prawnego posła na Sejm jeszcze w latach 80. PRL. J. Mordwiłko, *O pozycji polityczno-prawnej posła na Sejm PRL*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 4, s. 18–20. Opinie te nie pozostały zresztą bez odzewu w działalności prawodawczej izby, pod ich wpływem uchwalono bowiem ustawę z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 37, poz. 173).

ne wątpliwości. Nie da się przecież nie dostrzec, że kryjąca się w niej relatywizacja znaczenia art. 112 Konstytucji oraz wszystkich innych przepisów zakreślających granice autonomii regulaminowej rodzi ryzyko podejmowania przez ustawodawcę zwykłego rozstrzygnięć jednostronnych i arbitralnych, godzących jawnie w zasadę autonomii regulaminowej.

Jest faktem wymagającym odnotowania, że sygnalizowane wyżej ustawowe przekroczenia, występując w wielu obowiązujących aktach normatywnych, stanowią szeroko rozpowszechnione zjawisko w polskim systemie prawnym. Jeśli spojrzeć na nie w płaszczyźnie merytorycznej, można dostrzec, że mają one różny zakres i dotyczą różnych spraw. Co warte odnotowania, niekiedy przekroczenia takie są regulacjami w pełni samodzielnymi, niekiedy zaś znajdują bezpośredni odpowiednik w postanowieniach regulaminu izby.

Szczególnie liczną grupę stanowią przekroczenia dotyczące obsadzania stanowisk w aparacie państwa przez izby parlamentu. Najbardziej charakterystycznym, a przy tym i najgłośniejszym przykładem podobnych przekroczeń są unormowania zawarte w trzech wersjach nieobowiązującej już ustawy o Trybunale Konstytucyjnym uchwalanych kolejno w 1997⁵⁶⁸, 2015 oraz 2016 r.⁵⁶⁹ W ich przypadku ingerencja w materię zastrzeżoną dla wyłącznej kompetencji normodawczej prawodawcy regulaminowego polega na określeniu wprost kręgu podmiotów uprawnionych do zgłoszenia kandydatury sędziego Trybunału Konstytucyjnego; podmiotami tymi są konkretnie: grupa 50 posłów albo Prezydium Sejmu (art. 5 ust. 4 ustawy z 1997 r. oraz art. 6 ust. 4 ustawy z 2016 r.), względnie – jak chciała tego ustawa z 2015 r. – grupa 50 posłów oraz Prezydium Sejmu (przepis ten stał więc w sprzeczności z art. 30 ust. 1 reg. Sejmu).

Na temat wadliwości wskazanych unormowań, komentowanych wielokrotnie w piśmiennictwie, wypowiadał się jeszcze w początkowym okresie obowiązywania ustawy z 1997 r. P. Sarnecki. Autor ten zauważał mianowicie, że „w odróżnieniu od ustawy dotychczasowej wkracza ona w wewnątrzsejmowy tryb wyboru tych sędziów nader głęboko, głębiej nawet niż obowiązujące w dniu uchwalenia ustawy przepisy regulaminowe (...) a także przepisy uchwały Sejmu z dnia 3 października 1992 r. w sprawie trybu zgłaszania kandydatów na członków TK”. Jak dalej wywodził: „Dopiero kolejna zmiana regulaminu Sejmu, z 4 września 1997 r., powtórzyła w tym zakresie sformułowania art. 5 ust. 4. Można mieć jednak nader daleko idące wątpliwości, czy tak szczegółowymi regulacjami nie naruszono zagwarantowanej konstytucyj-

⁵⁶⁸ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 102, poz. 643 ze zm.).

⁵⁶⁹ Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1157).

nie autonomii Sejmu”⁵⁷⁰. Podobne stanowisko sformułowano również po uchwaleniu powtarzającej w jeszcze większym zakresie stare błędy (tj. przy jeszcze głębszej ustawowej „penetracji” obejmującej już nie tylko kwestię przedmiotów uprawnionych do złożenia wniosku, ale też wspomnianego terminu jego złożenia oraz procedowania przez właściwy organ wewnętrzny izby) ustawy z 2015 r. W przytoczonych opiniach podkreślano mianowicie, że dla tak skonstruowanych przepisów nie sposób szukać oparcia w konstytucyjnym upoważnieniu określonym w art. 197 Konstytucji stanowiącym, że „organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa”. Jak głosił jeden z rzeczników tego poglądu, J. Szymanek, wynikało to z faktu, iż ustawa „ma (...) *a priori* ograniczony zasięg przedmiotowy i nie jest nim, i być nim nie może, szczegółowy tryb wyboru sędziów Trybunału. Procedura wyboru sędziów Trybunału, zwłaszcza na etapie postępowania sejmowego, nie wyczerpuje bowiem ani zakresu «organizacji» Trybunału, ani – tym bardziej – zakresu «trybu postępowania przed Trybunałem»”⁵⁷¹.

O tym, że procedura zgłaszania kandydatów winna mieć autonomiczny charakter, przekonywali również M. Laskowska i A. Herbet. Broniąc tego stanowiska, przywołali oni argument wskazujący na istnienie wyłączności kompetencyjnej Sejmu w tym zakresie. W ich opinii wyłączność ta, będąc logiczną konsekwencją konstrukcji prawnej uregulowanego w art. 194 ust. 1 Konstytucji mechanizmu wyboru obejmującego *implicite* – jako integralną całość – fazę selekcji kandydatów oraz fazę podejmowania decyzji, wymusza na Sejmie stworzenie regulaminowych rozwiązań. W myśl tej koncepcji odpowiedzialna realizacja przyznanej Sejmowi kompetencji nastąpić może dopiero wówczas, gdy służąca wyborowi sędziów Trybunału Konstytucyjnego procedura na każdym etapie jej przebiegu będzie miała charakter wewnętrzny⁵⁷².

⁵⁷⁰ P. Sarnecki, *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1, s. 12–13.

⁵⁷¹ J. Szymanek, *Opinia prawna: 1) czy przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015, poz. 1064) dotyczące wyboru sędziów Trybunału w 2015 r. są zgodne z Konstytucją? oraz 2) czy niezakończona ślubowaniem przed Prezydentem procedura obsadzania stanowiska sędziego TK ma – w świetle wzorca konstytucyjnego i ustawowego – charakter zamknięty, a w szczególności czy podlega zasadzie dyskontynuacji?*, „Biuro Analiz Sejmowych” BAS-69/15A, Warszawa 2015, s. 10. Zob. też: B. Banaszak, *Opinia prawna: 1) czy przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015, poz. 1064) dotyczące wyboru sędziów Trybunału w 2015 r. są zgodne z Konstytucją? oraz 2) czy niezakończona ślubowaniem przed Prezydentem procedura obsadzania stanowiska sędziego TK ma – w świetle wzorca konstytucyjnego i ustawowego – charakter zamknięty, a w szczególności czy podlega zasadzie dyskontynuacji?*, „Biuro Analiz Sejmowych” BAS-69/15A, Warszawa 2015, s. 5.

⁵⁷² M. Laskowska, A. Herbet, *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, [w:] *Konferencja – Seminarium na*

Przeciw takiej interpretacji wystąpiła M. Kruk, która przepis art. 194 ust. 1 zinterpretowała odmiennie, uznając, że działań, jakie mają być podejmowane celem przedstawienia kandydatur, nie wolno było postrzegać jako integralnego elementu procesu wyborczego, ale jako wyodrębniony, niezależny od niego etap. Jak podkreślała ona, konstytucja, przyznając określonemu organowi uprawnienie decyzyjne, nie zawsze łączy to z wyłącznością wniosku, o czym ma świadczyć fakt, że np. w ustawie o referendum ogólnokrajowym przewiduje możliwość zgłoszenia wniosku inicjującego procedurę nie tylko przez Sejm, ale także przez Senat, Radę Ministrów oraz obywateli (art. 61 ustawy o referendum ogólnokrajowym). W konkluzji wskazywała ona, że istotą autonomicznego aktu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest wyłącznie decyzja Sejmu skutkująca akceptacją albo odrzuceniem zgłoszonych propozycji. Sejm nie jest tymi propozycjami związany, a skoro tak, to nie można stwierdzić, iż stanowią one formę ustawowego obejścia sfery jego wyłączności kompetencyjnej⁵⁷³.

Ustosunkowując się do tego stanowiska, przyjąć należy, że sugerowana tu wąska koncepcja interpretacyjna pojęcia *wyboru*, o którym mowa w art. 194 ust. 1 Konstytucji, może wywoływać wątpliwości. Jak się wydaje, w sprzecz-

temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o TK, Warszawa 2014, s. 126; A. Herbet, *Opinia prawna na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2014, nr 1, s. 142.

⁵⁷³ Zob. M. Kruk, *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5, s. 16–17. Zob. też: *eadem*, *O sposobie powoływania...*, s. 312–314. Na marginesie podkreśliły, że poglądy te przedstawione zostały w kontekście prezydenckiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, którego przepisy przewidywały, że wskazana inicjatywa miała być oddana w ręce nie tylko posłów (grupom liczącym co najmniej 15 deputowanych), ale również organom sądowym lub szeroko rozumianej władzy sądowniczej (Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego, Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Radzie Sądownictwa i Krajowej Radzie Prokuratury), organom prawnych samorządów zawodowych (adwokatów, radców prawnych oraz notariuszy), radom wydziałów prawa określonych uczelni wyższych oraz radom naukowym Polskiej Akademii Nauk i Polskiej Akademii Umiejętności (art. 20 ust. 1 projektu ustawy o TK). Dyskusja poświęcona tym rozwiązaniom dotyczyła zatem nie tylko tego, czy procedurę zgłaszania kandydatów może regulować ustawa, ale także tego, czy w ogóle dopuszczalne jest, by uczestniczyły w niej organy i instytucje niezależne w stosunku do Sejmu. Swoją drogą, zaznaczmy, ta ostatnia opcja jest przez znaczą część doktryny w pełni aprobowana. Świadczą o tym liczne, wyrażane przez różnych jej przedstawicieli poglądy. Przegląd tych poglądów prezentuje: K. Skotnicki, *O potrzebie i kierunkach zmian sposobu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Uwagi w związku z Ankieta Konstytucyjną)*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin*, Wrocław 2012, s. 193–196.

ności z nią stoi uwidaczniające się na tle przedmiotowej regulacji oczekiwanie ustrojodawcy, że Sejm nie tylko obsadzi wakujące urzędy sędziowskie, ale że wcześniej poszuka kandydatów „wyróżniających się wiedzą prawniczą”. Wiadać wyraźnie, że oba te zadania tworzą integralną całość, tak więc w odniesieniu do obu izb powinna mieć możliwość stworzenia wewnętrznej procedury gwarantującej prawidłową realizację wynikającej z art. 194. ust. 1 Konstytucji kompetencji. Bez tego nie będzie ona mogła się skutecznie wywiązać z ciążącej na niej w tym zakresie odpowiedzialności. Narzucenie rozwiązań ustawowych, które w proces kreowania uregulowań proceduralnych włączają inne podmioty, takie jak np. Senat czy Prezydenta, dezintegrują wyrażoną konstytucyjnie koncepcję. Trudno zatem zgodzić się, by droga ustawowa była tu rozwiązaniem właściwym. W twierdzeniu tym może nas umocnić fakt, że ustrojodawca posługuje się w tekście Konstytucji dwoma odrębnymi pojęciami, tj. pojęciem *prawa wyboru* i pojęciem *powoływania spośród kandydatów zgłoszonych przez inny podmiot* (dotyczy to trybu wyboru Prezesa Trybunału Konstytucyjnego – art. 194 ust. 2 Konstytucji, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – art. 183 ust. 3 Konstytucji, oraz Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego – art. 185 Konstytucji). Taka dyferencjacja, jeśli wziąć pod uwagę wykładnię językową, wydaje się być w pełni świadoma i celowa, dlatego należy z niej wyciągnąć odpowiednie wnioski⁵⁷⁴.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie jest jedynym aktem normatywnym, który reguluje sprawy wewnętrzne parlamentu w podobny sposób i z podobnym założeniem. Analogiczna sytuacja występuje bowiem w przypadku kilku innych obowiązujących aktów ustawowych. Wskazać należy tu z pewnością ustawę z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁷⁵ oraz ustawę z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁵⁷⁶. Pierwsza z nich statuuje w art. 14 ust. 1–2, że Prezesa Najwyższej Izby Kontroli – na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy co najmniej 35 posłów – powołuje Sejm bezwzględną większością głosów za zgodą Senatu, druga zaś w art. 3 ust. 1 głosi, iż Rzecznika powołuje Sejm za zgodą Senatu na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów. O wiele dalej idzie natomiast ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych⁵⁷⁷, która dokonuje ewidentnego wkroczenia w materię regulaminowe mającego na

⁵⁷⁴ M. Laskowska, A. Herbet, *Opinia prawna...*, s. 126; A. Herbet, *Opinia prawna...*, s. 142.

⁵⁷⁵ Ustawa z 23 dnia grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. 2017, poz. 524; 2018 r. poz. 1000).

⁵⁷⁶ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2179).

⁵⁷⁷ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz.U. 2016, poz. 929).

celu zachowanie kompleksowego charakteru przyjętej regulacji. Na jej gruncie pojawia się wątek wyboru członków Rady Mediów Narodowych przez Prezydenta, a w jego kontekście również mechanizm wysuwania kandydatów przez podmioty sejmowe. To właśnie te dwa splecione ze sobą elementy – działania głowy państwa i frakcji parlamentarnych – normuje ustawa całościowo, bez rozróżniania na sferę regulaminową i ustawową. Z punktu widzenia zasady autonomii parlamentu taka regulacja musi rodzić opór, zwłaszcza że przewidziany równolegle w ustawie odrębny tryb wybierania członków Rady Mediów Narodowych przez Sejm nie został połączony z podobną ingerencją. W tym zakresie ustawodawca pozostawił z pełną świadomością wolną przestrzeń dla uregulowań regulaminowych, tak by izba wewnętrzną procedurę wyboru mogła określić w ramach swych autonomicznych uprawnień (art. 26 ust. 1, art. 30 ust. 1–9, art. 31 ust. 1–3 reg. Sejmu).

Wracając jednak do *clue* sprawy, należy zauważyć, że obszerny fragment tekstu ustawy odnosi się do tego, w jaki sposób i na jakich zasadach kluby parlamentarne i poselskie uprawnione w tym zakresie przeprowadzają zgłoszenia. Przy wszystkich przewidzianych tu elementach proceduralnego toku działań najbardziej interesujące jest mające materialny charakter wyodrębnienie przez ustawodawcę kategorii klubów opozycyjnych i tym samym posłużenie się przezeń pojęciem *parlamentarnej opozycji*. Należy pamiętać, że pojęcia tego nie zna ani regulamin Sejmu, ani żaden inny akt prawny, przez co, jeśli nie liczyć tego wyjątku, pozostaje ono dla polskiego systemu prawnego zasadniczo obce. Za paradoks można uznać fakt, iż wprowadza je ustawa, która z prawem parlamentarnym ma niewiele wspólnego. Jako pierwsza narzuca ona koncepcję wewnętrznego sposobu działania Sejmu na zasadzie relacji ugrupowań obozu rządzącego i ugrupowań opozycyjnych. Zgodnie z art. 6 ustawy Prezydent powołuje członków Rady spośród kandydatów zgłoszonych przez kluby parlamentarne lub poselskie tworzone przez ugrupowania, których przedstawiciele nie wchodzi w skład Rady Ministrów (kluby opozycyjne). Wcześniej wyznacza on 14-dniowy termin na zgłaszanie kandydatów do Rady przypadający nie wcześniej niż na 2 miesiące przed i nie później niż na 30 dni przed upływem kadencji członka Rady. W przypadku odwołania członka Rady Prezydent wyznacza termin na zgłaszanie kandydatów nie później niż 14 dni od odwołania członka Rady. Jeżeli jest tylko jeden klub opozycyjny, ma on prawo przedstawić po dwóch kandydatów na każde wolne miejsce w Radzie przeznaczone dla osoby powoływanej przez Prezydenta. Jeżeli zaś są dwa wolne miejsca w Radzie przeznaczone dla osób powoływanych przez Prezydenta, prawo zgłoszenia po dwóch kandydatów na te miejsca przysługuje kolejno dwóm najliczniejszym klubom opozycyjnym. W wypadku, gdy klub opozycyjny uprawniony do zgłoszenia

dwóch kandydatów nie korzysta z tego prawa w przewidzianym terminie, prawo to przechodzi na najliczniejszy z klubów opozycyjnych pominięty przy zastosowaniu tego przepisu, a Prezydent wyznacza temu klubowi opozycyjnemu termin 14 dni od dnia upływu terminu na zgłoszenie kandydata (art. 6 ust. 1–5 ustawy o Radzie Mediów Narodowych).

Dla kontrastu warto też wspomnieć, że w niektórych przypadkach ustawodawca rezygnuje z ustanawiania bardziej szczegółowych rozwiązań regulujących mechanizm kreacyjny, a w innych ogranicza się wyłącznie do wskazania w tym zakresie zewnętrznych podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatur. Do pierwszej grupy zaliczyć należy ustawę z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, która istotnie nie zawiera żadnych szczegółowych rozwiązań proceduralnych w tej kwestii (art. 30 reg. Sejmu). Przepis art. 14 stanowi jedynie, że Trybunał Stanu zostaje wybrany przez Sejm na pierwszym posiedzeniu Sejmu na okres jego kadencji, co stanowi nie dość dokładne przeniesienie na grunt ustawy normy konstytucyjnej (art. 199 ust. 1 Konstytucji). Poza tą regulacją ustawa milczy w omawianych kwestiach, oddając miejsce przepisom regulaminu. To dopiero one wskazują, że m.in. kandydatów proponuje Marszałek Sejmu albo co najmniej 35 posłów (art. 30), zaś wybór sędziów odbywa się łącznie (art. 26 ust. 2). Podobna pod tym względem jest także ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych⁵⁷⁸. Akt ten ustanawia generalną zasadę przesadzającą o powierzeniu kompetencji w zakresie powoływania i odwoływania Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych Sejmowi oraz Senatowi⁵⁷⁹. Ujęty w nim art. 34 ust. 2 głosi konkretnie, że Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych powołuje i odwołuje Sejm za zgodą Senatu. Dyspozycję tę wypełniają regulaminy: Sejmu, który ustala m.in., że kandydatów na to stanowisko zgłaszać może Marszałek Sejmu albo co najmniej 35 posłów (art. 30 w zw. z art. 29 reg. Sejmu), oraz Senatu, który z kolei przewiduje, że Senat przed podjęciem uchwał w sprawie powołania bądź odwołania może wezwać kandydata na stanowisko albo osobę zajmującą stanowisko do złożenia wyjaśnień i udzielenia odpowiedzi na pytania senatorów (art. 91 ust. 2 reg. Senatu).

W kręgu tego rodzaju ustaw wymienić należy również ustawę z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych

⁵⁷⁸ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. 2018, poz. 1000, 1669).

⁵⁷⁹ Zob. E. Kulesza, *Pozycja i uprawnienia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w świetle ustawy o ochronie danych osobowych. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6, s. 12.

z naruszeniem prawa⁵⁸⁰. Lektura tego aktu uzmysławia nam, iż pojawiająca się na jego gruncie reguła, która wyposaża Sejm w kompetencję związaną z powoływaniem i odwoływaniem 8 członków (legitymujących się koniecznym stanowiskiem sekretarza stanu) tytułowej komisji (art. 4 ust. 1 *in fine*), jest – tak jak we wcześniej opisanych przypadkach – pozbawiona jakichkolwiek uściśleń. Te ostatnie znajdują się dopiero w regulaminie izby stanowiącym w art. 31a, że Sejm powołuje i odwołuje członków Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, przy czym wnioski w tym przedmiocie może zgłaszać Marszałek Sejmu albo co najmniej 15 posłów.

Wariant drugi natomiast dotyczy ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne⁵⁸¹, ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu⁵⁸², a także ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. i Sądzie Najwyższym⁵⁸³. Pierwsza z nich normuje tryb obsady stanowiska Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Wprawdzie i tutaj regulacja ustawowa stroni od detalizowania parlamentarnej procedury, jednak pojawia się w jej ramach art. 190 ust. 4 stanowiący, że powołanie bądź odwołanie Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, którego dokonuje Sejm za zgodą Senatu, następuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Co ciekawe, regulamin Sejmu powtarza te postanowienia (art. 28a), uściślając jedynie, że dla skutecznej decyzji izby konieczne jest zachowanie większości bezwzględnej (art. 31 ust. 1). Regulamin Senatu przewiduje zaś dodatkowo, iż Senat przed podjęciem uchwały może – w zależności od tego, czy chodzi o powołanie, czy odwołanie – wezwać kandydata na stanowisko albo osobę zajmującą stanowisko do złożenia wyjaśnień i udzielenia odpowiedzi na pytania senatorów (art. 91 ust. 2).

Druga z ustaw, tj. ustawa o Instytucie Pamięci Narodowej, wspomina o prawie izb do obsadzania stanowisk w dwóch kontekstach, tj. w odniesieniu do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej oraz członków Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej. Regulujący kwestię powołania Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej przepis art. 10 ust. 1 wymaga, aby kandydata do pełnienia tej funk-

⁵⁸⁰ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. 2018, poz. 2267).

⁵⁸¹ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tj. Dz.U. 2018, poz. 1954).

⁵⁸² Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. 2007, nr 63, poz. 424, nr 64, poz. 432, nr 83, poz. 561, nr 85, poz. 571, nr 140, poz. 983 ze zm.).

⁵⁸³ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018, poz. 5, 650, 771, 847, 848, 1045).

cji zgłosiła instytucja pozaparlamentarna, tj. Rada Instytutu Pamięci. W ślad za tym wymogiem idzie regulamin, który powieliła jej treść w art. 28 ust. 1 reg. Sejmu, a jedynym samodzielnym uregulowaniem, jakie w tym zakresie wprowadza, jest art. 31 ust. 1a głoszący, iż dla skutecznego powołania bądź odwołania przewiduje się większość zwykłą głosów. Swobodę przy ustaleniu podmiotów mających prawo zgłaszania wniosków z kandydatami, jak też formułowaniu innych reguł proceduralnych ma natomiast prawodawca regulaminowy w odniesieniu do powoływania przez Sejm i Senat członków Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej. Ustawa nakreśla w tym przedmiocie wyłącznie ogólne ramy, stwierdzając, że Kolegium Instytutu składa się z 9 członków, w tym 5 powoływanych przez Sejm, zaś dwóch powoływanych przez Senat (art. 15 ust. 3 pkt 2–3). Regulaminy dopełniają reszty. Regulamin Sejmu, określając krąg podmiotów uprawnionych do przedstawienia kandydatów, wskazuje na Marszałka oraz grupę co najmniej 35 posłów (art. 30 ust. 1), regulamin Senatu natomiast – grupę co najmniej 7 senatorów (art. 93 ust. 3). Dalej, jeden i drugi akt ustalają m.in. terminy zgłoszeń, procedowania i opiniowania wniosków (art. 30 ust. 3–9 reg. Sejmu oraz art. 94 ust. 2–5 reg. Senatu). Oba też określają wymóg dotyczący większości bezwzględnej, która musi być zachowana przy podejmowaniu uchwały (art. 31 ust. 1 reg. Sejmu oraz art. 92 ust. 3 reg. Senatu).

Wymieniona jako trzecia ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym ustanawia z kolei tryb wyboru oraz odwoływania przez Senat ławników Sądu Najwyższego. Analiza tych rozwiązań pozwala wyrazić pogląd, że mamy tu do czynienia z niemal wzorcowym rozbiem przyjętych uregulowań na materię ustawową i regulaminową. Na tle pozostałych ustaw wykorzystana koncepcja legislacyjna zdecydowanie się wyróżnia. Z jednej strony ustawa obejmuje swym zasięgiem kwestie związane z proponowaniem kandydatów przez podmioty zewnętrzne, jak i z pojawiającymi się w ramach procesu decyzyjnego zewnętrznymi uprawnieniami Marszałka Senatu. Między innymi art. 61 § 2 proklamuje ogólną zasadę, że ławników wybiera Senat w głosowaniu jawnym. Dalej art. 62 § 1 stanowi, że kandydaci na ławników Sądu Najwyższego zgłaszani są Marszałkowi Senatu, przy czym Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego podaje liczbę ławników Sądu Najwyższego ustaloną przez Kolegium Sądu Najwyższego do wiadomości Marszałka Senatu najpóźniej na 30 dni przed upływem terminu zgłaszania kandydatów. Paragraf 2 tego przepisu przewiduje dodatkowo, że kandydatów na ławników Sądu Najwyższego mogą zgłaszać stowarzyszenia, inne organizacje społeczne i zawodowe zarejestrowane na podstawie odrębnych przepisów, z wyłączeniem partii politycznych, oraz co najmniej 100 obywateli mających czynne prawo wyborcze, w terminie do 30 czerwca roku kalendarzowego, w którym upływa kadencja dotychczas-

sowych ławników Sądu Najwyższego. Według § 3 Marszałek Senatu zasięga od Komendanta Głównego Policji informacji o kandydatach na ławników Sądu Najwyższego. Informacje o kandydacie na ławnika Sądu Najwyższego uzyskuje się i sporządza na zasadach określonych dla informacji o kandydacie do objęcia stanowiska sędziowskiego w sądzie powszechnym. W art. 63 § 1 ustawy czytamy jeszcze, że listę wybranych ławników Sądu Najwyższego wraz ze stosownymi dokumentami Marszałek Senatu niezwłocznie przesyła Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego.

Z drugiej strony przebieg wewnętrznej procedury, w tym szczegółowy sposób postępowania z dokumentami złożonymi Marszałkowi Senatu przy zgłaszaniu kandydatów na ławników Sądu Najwyższego (w tym zakresie zresztą ustawa odsyła do regulaminu bezpośrednio – art. 62 § 4), unormowany jest w regulaminie. Artykuł 96a reg. Senatu przewiduje tryb udostępniania informacji na temat przeprowadzenia planowanego wyboru, art. 96b ust. 1 – etapu prac Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, która ma zopiniować zgłoszone kandydatury, i związanych z tym uprawnień Marszałka, art. 96c – procedurę podejmowania uchwały przez Senat. Dyskusyjne jest natomiast, czy w regulaminie winny znaleźć się przepisy art. 96d oraz 96e, które określają kolejno: kwestię uprawnienia Marszałka do przesłania Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego uchwały Senatu oraz dokumentów dotyczących osób wybranych ławnikami, a także prawo do odebrania z Senatu dokumentów przez niewybranego ławnika. Rozwiązania te z racji swego „zewnętrzny” charakteru należą do materii ustawowych (pierwsze z uprawnień ma podstawę ustawową; regulamin dokonuje tu powtórzenia).

Drugą dużą grupę przekroczeń ustawowych stanowią przepisy określające tryb postępowania parlamentarnego w Sejmie w sprawie uchylenia immunitetu takim podmiotom, jak: Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Prezes Instytutu Pamięci Narodowej oraz Główny Inspektor Danych Osobowych⁵⁸⁴. Od razu trzeba zaznaczyć, że przepisy te, inaczej niż analogiczne regulacje związane z immunitetem członków izb parlamentu, nie są oparte na konstytucyjnym upoważnieniu zezwalającym na ingerencję ustawy w dziedzinę spraw wewnętrznych Sejmu (niepełną wszelako, jak o tym była mowa). W ich przypadku przyczyni rzeczony ingerencji należy szukać w potrzebie ustawowego określenia elementów procedury

⁵⁸⁴ Należy podkreślić, że wskazane regulacje wprowadzone zostały w drodze noweli obejmującej swym zasięgiem jednocześnie kilka ustaw – ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 677). Zob. A. Kalinowska-Wójcik, *Procedura pociągania do odpowiedzialności karnej prezesa Najwyższej Izby Kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 3, s. 10–11.

parlamentarnej, które dotyczą sfery wzajemnych stosunków między biorącymi udział w toczącym się postępowaniu organami izby a mającym status podmiotu zewnętrznego organem objętym wnioskiem o uchylenie immunitetu, ewentualnie które zmierzają do zagwarantowania ustrojowej niezależności immunizowanego podmiotu (a warto podkreślić, że wszystkie wspomniane organy korzystają ze statusu podmiotów niezależnych). Oczywiście tam, gdzie proceduralny mechanizm ma charakter czysto wewnętrzny, swoboda normodawcza ustawodawcy ulega załamaniu i otwiera się pole dla wprowadzania uregulowań regulaminowych. Tylko w taki sposób można pogodzić wyżej przedstawione kryteria normodawcze z autonomiczną pozycją izb parlamentu.

Nie nastraja optymizmem fakt, że w przypadkach analizowanych ustaw w co najmniej dwóch fragmentach pojawiają się przepisy naruszające wyraźnie konstytucyjną zasadę autonomii regulaminowej. Co ciekawe, jako że wszędzie ustawodawca wprowadza identyczny schemat regulowania instytucji immunitetu, sygnalizowane przekroczenia dotyczą dokładnie tych samych zagadnień. Są nimi konkretnie: obowiązek Marszałka Sejmu skierowania do właściwego organu wniosku o uchylenie immunitetu oraz regulacja nakazująca organowi właściwemu do rozpatrzenia wniosku uchwalenie sprawozdania wraz z propozycją przyjęcia lub odrzucenia wniosku (art. 18c ust. 3 oraz ust. 7 ustawy o NIK, art. 7d ust. 3 i 7 ustawy o RPO, art. 7c ust. 3 i 7 ustawy o RPD, art. 14c ust. 3 oraz ust. 7 ustawy o IPN, art. 11c ust. 3 i 7 ustawy o ochronie danych osobowych). Obie te regulacje łączą się ewidentnie z obszarem spraw wewnętrznych, tak więc *de lege ferenda* należy postulować ich przeniesienie do regulaminu Sejmu.

Bardzo podobne przekroczenia ustawowe obserwujemy również w przypadku ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu⁵⁸⁵ – w zakresie, w jakim ustawa ta reguluje tryb postępowania parlamentarnego w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej. Tutaj jednak obok przekroczeń wspomnianych wyżej (art. 7 oraz art. 11 ust. 1) pojawia się dodatkowo nieznanie żadnej innej ustawie ingerującej w sferę autonomii bez wyraźnego upoważnienia konstytucyjnego wskazanie co do tego, który organ wewnętrzny ma zajmować się rozpatrzeniem złożonego wniosku (organem tym jest konkretnie Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej – art. 6 ust. 4). Od razu zatem wobec tak głębokiego wejścia w materie wewnętrzne nasuwa się pytanie o dopuszczalność istnienia podobnego unormowania z punktu widzenia przepisów Konstytucji. Bez wątplenia jest to ingerencja przyjmująca szczególnie spektakularną postać. Poza ustawą o komisji śledczej, która stanowi realizację konstytucyjnej delegacji zawartej w art. 111, także kilkoma ustawami wspominającymi wprost

⁵⁸⁵ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. 2016, poz. 2050).

o istnieniu komisji do spraw służ specjalnych (o czym będzie mowa dalej), nie ma przecież w funkcjonującym obecnie systemie prawa regulacji ustawowej, która określałaby wprost organ wewnętrzny parlamentu jako podmiot zobowiązany do wykonywania wewnętrznych kompetencji. Jak jeszcze będzie o tym mowa w dalszych rozważaniach, w obowiązujących przepisach ustawowych normujących podobne kwestie przyjęła się technika legislacyjna formułowania ustawowych odesłań do postanowień regulaminu. Oznacza to, że jeśli ustawodawca pragnie poinformować adresata określonej normy, iż wskazaną kompetencję wykonywać ma organ wewnętrzny, to czyni to poprzez pozostawienie ostatecznej decyzji w kwestii wyznaczenia tego organu właściwej izbie parlamentu. Pozwala to uniknąć zarzutu naruszenia autonomii tej instytucji wyrażonej w art. 112 bądź 114 Konstytucji.

Uwzględniając tę okoliczność, można nabrać przekonania, że przyjęta w ustawie o Trybunale Stanu regulacja jawi się jako mankament i musi być uznana za niekonstytucyjną. Przekonanie to potęguje się zwłaszcza w odniesieniu do tych fragmentów ustawy, które za przedmiot normowania mają kwestię istnienia Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej w Zgromadzeniu Narodowym. Wiadomo, że jak dotąd nie zdołano uchwalić regulaminu odnoszącego się do kompetencji stawiania Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. W rezultacie powołana w ustawie Komisja nie ma regulaminowego odpowiednika⁵⁸⁶.

Inną rzeczą natomiast jest, że zarysowany powyżej stan prawny odznaczający się brakiem istnienia upoważnienia konstytucyjnego pozwalającego na unormowanie trybu działania Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej (obecnej tak w Sejmie, jak i w Zgromadzeniu Narodowym) w drodze ustawy należy poddać zdecydowanej krytyce. Niezrozumiale przedstawia się bowiem koncepcja legislacyjna, gdzie dwie funkcjonujące w polskim systemie parlamentarnym komisje o charakterze śledczym, tj. ta nazywana *stricte* śledczą oraz Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej⁵⁸⁷, traktowane są przez najwyższy autorytet ustrojodawczy w oparciu o zupełnie różny standard regulacyjny. Jak się wydaje, takie zróżnicowanie nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia. *De lege constitutione ferenda* podnieść zatem należy propozycję, by w przyszłości do tekstu ustawy zasadniczej dołączyć unormowanie, które poprzez delegowanie kwestii trybu działania Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej na rzecz ustawy zrówna status prawny obu tych ciał⁵⁸⁸.

⁵⁸⁶ Zob. M. Zubik, *Trybunał Stanu...*, s. 56.

⁵⁸⁷ Na zbliżony charakter prawny tych organów zwraca uwagę: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne...*, s. 150.

⁵⁸⁸ G. Pastuszek, *Kompetencje Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 8, s. 33.

W ramach ustawy o Trybunale Stanu przekroczeniem wydaje się również regulacja dotycząca terminów obsadzania stanowisk sędziowskich, zgodnie z którą członków Trybunału Sejm wybiera obligatoryjnie na pierwszym posiedzeniu (art. 14)⁵⁸⁹. Pogląd ten wynika stąd, że wskazany przepis stanowi wyłącznie logiczną implikację postanowień ustawy zasadniczej przesądzających o tym, by Trybunał Stanu funkcjonował przez okres pełnej kadencji Sejmu (art. 199), nie jest natomiast warunkowany żadną zasadą ani wartością konstytucyjną. Wobec wyraźnie wewnętrznego charakteru winien on być zatem zaszerogowany jako element „porządku prac Sejmu” oraz „działalności jego organów” i z tego względu ujęty w regulaminie Sejmu.

Problem nadmiernej ingerencji ustawowej dotyczy także ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Analiza przedmiotowego aktu pozwala bez trudu dostrzec, że jego autorom nie udało się sterylnie oddzielić materii ustawowych od regulaminowych, w efekcie czego w jego postanowieniach obserwujemy niejednokrotnie wątki, które według konstytucyjnych wymogów należałoby umieścić w regulaminach izb. Jedynym *ratio legis* ich istnienia w ramach ustawy jest dążenie do nadania tak ustanowionej regulacji charakteru kompletnego, ale to, jak już wskazywałem, jest zabiegiem mocno kontrowersyjnym. Od razu należy jednak podkreślić, że nie chodzi tu o normowane w drodze ustawy, wychodzące poza obszar działań wewnętrznych uprawnienia komisji właściwych w sprawach Unii Europejskiej (w ustawie określanej jako organ właściwy na podstawie regulaminu). Umocowanie takich uprawnień w ustawie uzasadnia okoliczność, że komisje działają w sferze konstytucyjnie niedookreślonej, pozostającej poza ramami klasycznych funkcji izb parlamentu (zwłaszcza Senatu)⁵⁹⁰. Forma ustawowa ma tu być swoistym wzmocnieniem i podporą aktywności izb parlamentu. Problem

⁵⁸⁹ W tym kształcie jest on obecny w systemie prawnym od czasów pierwotnej wersji ustawy o Trybunale Stanu – art. 8. Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. nr 11, poz. 84).

⁵⁹⁰ W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania...*, s. 82–83; W. Sokolewicz, *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) Komisji ds. Europejskich*, „Przegląd Sejmowy”, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 141; K. Działocha, *W sprawie możliwości określania przez przyszłą komisję ds. europejskich stanowiska wiążącego Radę Ministrów na forum Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 154; P. Winczorek, *W sprawie możliwości określania przez przyszłą komisję ds. europejskich stanowiska wiążącego Radę Ministrów na forum Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 155; B. Banaszak, *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 135; C. Mik, B. Pawłowski, *Ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Komentarz*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 250.

dotyczy natomiast uregulowań o ewidentnie wewnętrznym charakterze, składających się na elementy wewnątrzparlamentarnej procedury. Takich przypadków można znaleźć w ustawie kilka. Wiążą się one z określeniem przez ustawę terminów, z zachowaniem których komisja właściwa do spraw Unii Europejskiej ma przedstawić opinię w określonej sprawie. W tym zakresie wskazać należy art. 7 ust. 4, art. 8 ust. 2 oraz art. 9 ust. 2, art. 19 ust. 2 ustawy. Pierwszy z przepisów wymaga, by organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu i organ właściwy na podstawie regulaminu Senatu wyraziły opinię o projekcie aktu Unii Europejskiej (projekcie aktu ustawodawczego Unii Europejskiej albo projekcie aktu Unii Europejskiej przyjmowanego na podstawie art. 352 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) w terminie 49 dni od dnia przekazania odpowiednio Sejmowi lub Senatowi projektu tego aktu. Przepis następny, tj. art. 8 ust. 2, przewiduje z kolei, że organ ów, jeśli chce skorzystać z danego mu uprawnienia, musi wyrazić opinię o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej (chodzi o projekty aktów Unii Europejskiej inne niż te wspomniane wcześniej) w terminie 21 dni od dnia przekazania odpowiednio Sejmowi lub Senatowi projektu stanowiska do tego aktu. Taki sam termin nakładają art. 10 ust. 2 oraz art. 19 ust. 2. Pierwszy z nich głosi, iż do upływu przedmiotowego terminu organ wewnętrzny izby winien wyrazić opinię o stanowisku Rzeczypospolitej zajmowanym w toku procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej. Drugi natomiast ustanawia regułę, że z zachowaniem 21-dniowego terminu organ wewnętrzny izby może wyrazić skutecznie opinię w sprawie propozycji kandydatur na określone unijne stanowiska.

Gwoli uzupełnienia wywodu należy wspomnieć, że regulacje przedstawionej wyżej ustawy były jeszcze w okresie przedakcesyjnym przedmiotem szerokiej dyskusji naukowej zmierzającej do wypracowania zgodnego z Konstytucją *modus vivendi* między ustawą a regulaminami Sejmu i Senatu. W jej ramach podniesiono szereg ważnych postulatów, które bez wątpienia miały znaczenie przy ostatecznym ukształtowaniu tekstu wszystkich trzech aktów. Dyskusja ta miała i nadal ma duży walor poznawczy zwłaszcza w kontekście problemu rozgraniczania materii ustawowych i regulaminowych, stąd też warto przedstawić główne, wyrażone przez jej uczestników tezy.

Przypomnę, że najwięcej zamieszania wywoływało tutaj zamierzenie stworzenia w ramach istniejącego systemu władz państwowych nowej, nieznannej Konstytucji z 1997 r. formuły relacji izb parlamentu i rządu wyrażającej się w istnieniu mechanizmu współpracy tych organów w sferze spraw europejskich⁵⁹¹. Przewidywane rozwiązania zakładały powołanie w strukturze

⁵⁹¹ Rozważano w tym zakresie dwie opcje rozwiązań, tj. że komisje parlamentarne (ewentualnie jedna „wielka” komisja obu izb) będą mieć prawo do zobowiązywania rządu do zajęcia

izb parlamentu specjalnych parlamentarnych komisji do spraw europejskich (w pierwotnych założeniach nawet jednej wspólnej sejmowo-senackiej komisji), które miały być wyposażone w uprawnienia obligujące podmioty zewnętrzne – w tym wypadku rząd – do określonych zachowań. Właśnie z tego powodu od samego początku dominował pogląd, że wobec braku klarownego oparcia w postanowieniach konstytucyjnych rozwiązania te, skoro miały determinować powiązania między niezależnie działającymi organami państwowymi, musiały przyjąć postać przepisów prawa powszechnie obowiązującego, tj. musiały być zawarte w ustawie. Nie było więc dylematem to, czy ustawę

określonego stanowiska w Radzie Unii Europejskiej oraz że komisje te będą jedynie wyposażone w prawo formułowania niewiążącej opinii. Pierwsza z opcji spotkała się z niemal jednomyślną krytyką doktryny, komentujący ją eksperci uznali bowiem, że takie działanie nie mieści się w obszarze konstytucyjnych funkcji izb parlamentu m.in. dlatego, że obecna ustawa zasadnicza nie zna kompetencji współdziałania parlamentu i rządu w podejmowaniu decyzji rządowych. Zob. W. Sokolewicz, *W sprawie utworzenia...*, s. 141; A. Szmyt, *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) Komisji ds. Europejskich*, „Przegląd Sejmowy 2004, nr 2, s. 148–149; P. Sarnecki *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) Komisji ds. Europejskich*, „Przegląd Sejmowy 2004, nr 2, s. 150–151; K. Działocha, *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) Komisji ds. Europejskich*, „Przegląd Sejmowy 2004, nr 2, s. 152–153. Odmienne: C. Mik, *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) Komisji ds. Europejskich*, „Przegląd Sejmowy 2004, nr 2, s. 145–146. Druga opcja natomiast wywołała mieszane opinie. Z jednej strony podnoszono pogląd, że adresowane do rządu niewiążące opinie komisji sejmowych i senackich są akceptowalną formą uczestnictwa parlamentu w procesach stanowienia prawa unijnego. W tym zakresie podkreślano, że podobne uprawnienia winny być traktowane jako pochodna funkcji ustawodawczej obu izb. Zob. np.: B. Banaszak, R. Balicki, *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 162; P. Winczorek, *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 155. Z drugiej strony natomiast pojawiło się twierdzenie, że uprawnienia takie są również wyrazem sprawowania funkcji kontrolnej w stosunku do rządu. Stąd też płynął wniosek, że wyposażenie w nie komisji senackiej może być niezgodne z Konstytucją. Zob. A. Szmyt, *W sprawie statusu prawnego „wielkiej” sejmowej komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 131; M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 154. Warto podkreślić, że te ostatnie obawy zaważyły na pierwotnym kształcie 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, w której na mocy art. 9 ust. 1 prawo do wyrażania opinii przyznano wyłącznie „organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu”. Pominięcie w tej regulacji Senatu spowodowało, że ostatecznie stała się ona przedmiotem zaskarżenia przed Trybunałem Konstytucyjnym. Oceniając sprawę, Trybunał uznał, iż współdecydowanie polskiego parlamentu w kwestiach związanych z kształtowaniem polskiego stanowiska w ramach procesu tworzenia prawa wspólnotowego nie stanowi elementu funkcji kontrolnej, ale należy do funkcji ustawodawczej. Stanowisko to spowodowało, że ostatecznie przedmiotowe unormowanie poddano nowelizacji, rozciągając omawiane uprawnienia również na Senat. zob. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 r. (sygn. K 24/04.)

w ogóle uchwalić, ale to, w jaki sposób dokonać odpowiedniego, zgodnego z art. 112 ustawy zasadniczej „rozdystrybuowania” poszczególnych materii na ustawowe i regulaminowe⁵⁹². Większość autorów opowiedziała się, słusznie moim zdaniem, za koncepcją, którą później wprowadzono w życie. Przyjęli oni mianowicie, że przepisy regulaminowe powinny określić skład, organizację oraz tryb działania wspomnianej komisji, natomiast przepisy ustawy – jej uprawnienia w stosunku do rządu. Jak zgodnie podkreślali, w braku wyraźnego unormowania konstytucyjnego, które otwierałoby *explicite* drogę ustawową, wewnętrzny organ parlamentu, jakim jest komisja, musi mieć podstawę w regulaminie izby. Rozwiązanie sprzeciwiające się tej interpretacji, obejmujące regulacją ustawową – jak to wynikało z pierwotnych projektów ustawy⁵⁹³ – niemal całokształt zagadnień dotyczących funkcjonowania komisji, naruszałoby art. 112 oraz 124 Konstytucji.

Inaczej natomiast przedstawiała się kwestia uprawnień tej komisji wychodzących poza zakres jej działań wewnętrznych, a przy tym noszących znamiona władztwa państwowego. W tym wypadku wspomniani autorzy rekomendowali jednoznacznie umocowanie ustawowe, co – jak dowodził W. Sokolewicz – było tym bardziej konieczne, że komisja miała w założeniu podejmować działania w sferze konstytucyjnie niedookreślonej, niemieszczącej się w pełni w ramach klasycznych funkcji izb parlamentu (zwłaszcza Senatu)⁵⁹⁴. Niezależnie od tej propozycji niektórzy sygnalizowali dodatkowo, by w przyszłości znowelizowana w zakresie problematyki europejskiej Konstytucja (oczywiście, jeśli miałyby dojść do nowelizacji) przekazała całość tych zagadnień regulacji ustawowej śladem inny przepisów odsyłających, takich jak np. art. 111 dotyczący komisji śledczej⁵⁹⁵.

⁵⁹² W okresie przedakcesyjnym J. Jaskiernia zastanawiał się, czy nowy obszar regulacji działania parlamentu związany z kontrolą tworzenia prawa wspólnotowego mógłby zostać zamknięty wyłącznie w ramach regulaminów izb. Roztaczając tę refleksję, zaznaczał on, że gdyby właśnie taka koncepcja regulacyjna miała wziąć górę, wówczas koniecznością byłoby udowodnienie, że kwestie „europejskich” obowiązków władzy wykonawczej względem ustawodawczej mieszczą się w dotychczasowym schemacie stosunku obu władz, zaś przyjęte w tym zakresie przepisy regulaminowe zmierzają jedynie do uszczegółowienia istniejących przepisów Konstytucji. Jak wiadomo, udowodnienie tej tezy było i nadal jest niemożliwe. J. Jaskiernia, *Akcesja do Unii Europejskiej a konstytucyjny system stanowienia prawa*, [w:] *Akcesja do Unii Europejskiej a konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. XLIII Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Rzeszów 2002, s. 22.

⁵⁹³ Wspomina o tym: A. Szymt, *W sprawie utworzenia wspólnej...*, s. 132.

⁵⁹⁴ W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania...*, s. 82–83; W. Sokolewicz, *W sprawie utworzenia wspólnej...*, s. 141; K. Działocha, *W sprawie możliwości...*, s. 154; P. Winczorek, *W sprawie utworzenia wspólnej...*, s. 155; B. Banaszak, *W sprawie utworzenia...*, s. 135; C. Mik, B. Pawłowski, *Ustawa o współpracy Rady Ministrów...*, s. 250.

⁵⁹⁵ Zob. też: M. Kruk, *Tryb przystąpienia...*, s. 154–155.

W opozycji do przedstawionego stanowiska stała opinia zakładająca wprowadzenie szerszej regulacji regulaminowej, tj. obejmującej nie tylko kwestię statusu prawnego samej komisji, ale również sferę jej działań „na zewnątrz”. Zdaniem autora tej koncepcji, P. Sarneckiego, na taki zasięg przepisów zawartych w regulaminach pozwalać miał art. 1 ustawy, który *expressis verbis* przewidywał istnienie obowiązku Rady Ministrów w zakresie współpracy z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej i w rezultacie stwarzał konstytucyjną przesłankę dokonania przez izby samodzielnego ustalenia sposobu wykonania tego obowiązku na gruncie regulaminu w trybie art. 112 oraz 124 Konstytucji⁵⁹⁶.

W literaturze znany był wreszcie pomysł, by kwestie związane z funkcjonowaniem komisji ds. europejskich objąć całkowicie unormowaniem ustawowym. Wysuwający go M. Granat dowodził, że tak rozumiana ingerencja ustawy wbrew pozorom mieści się w logice obowiązującej Konstytucji, jeśli bowiem do niej dochodzi, to można ją uznać za przejaw świadomej rezygnacji Sejmu (autor wspominał tylko o Sejmie) swoich autonomicznych praw. Dla uzasadnienia swojego stanowiska powoływał się on na przykład art. 111 Konstytucji i związanego z nim sposobu unormowania problematyki komisji śledczej. Jak podkreślał, w tym przypadku Konstytucja zobligowała ustawodawcę jedynie do poddania regulacji kwestii trybu działania wskazanej komisji, a mimo to w tekście ustawy z dnia 29 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej znalazły się przepisy poświęcone takim zagadnieniom, jak tryb powoływania członków, określone uprawnienia władcze itp. Innym argumentem autora przekonywującym do wskazanej koncepcji było jeszcze twierdzenie, że forma ustawy wzmacnia status komisji parlamentarnej zajmującej się sprawami europejskimi. Wynikało stąd, że nadanie takowej komisji w zakresie jej statusu ustrojowego wyłącznie regulaminowych podstaw nie stwarzałoby należytych gwarancji, gdy idzie o sprawowanie przez polski parlament pieczy nad „kompetencjami organów władzy państwowej w niektórych sprawach” przekazanymi w trybie art. 90 ust. 1 Konstytucji na rzecz organu lub organizacji międzynarodowej⁵⁹⁷.

Merytoryczna ocena przedstawionych wyżej koncepcji skłania do wniosku, że konstytucyjne uzasadnienie ma tylko pierwsza z nich. Dwie pozostałe

⁵⁹⁶ P. Sarnecki, *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem przy wykonywaniu przez Polskę praw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 11. Autor wypowiadał się tak samo, choć bez głębszej analizy, jeszcze przed akcesją: *idem*, *W sprawie statusu prawnego „wielkiej” sejmowej komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 108.

⁵⁹⁷ M. Granat, *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 128–129.

wydają się być wynikiem niewłaściwej interpretacji art. 112 ustawy zasadniczej. W pierwszym przypadku przekonuje o tym użyty już wcześniej argument wskazujący na skonkretyzowany charakter obowiązków, które mogą być uzupełniane w drodze regulaminu. Sądzę, że bliżej niesprecyzowany obowiązek kooperacji rządu z izbami parlamentu w jednej z płaszczyzn życia państwowego, a nie konkretnej sprawie⁵⁹⁸, do regulaminowego uszczegółowienia się nie kwalifikował. Stąd tak wyrażoną tezę należało uznać za ciekawe intelektualnie, ale pozbawione konstytucyjnych przesłanek spojrzenie na tę kwestię. Także w drugim przypadku trudno znaleźć merytoryczne racje. Gdyby bowiem założyć, że sięgające do art. 112 izby parlamentu rzeczywiście mają prawo do arbitralnego i dyskrecjonalnego ustalania tego, co ma być unormowane w regulaminie, a co w ustawie, wówczas należałoby przyjąć, iż regulacja ta nie nakłada na nich obowiązku regulacyjnego (tj. obowiązku objęcia regulacją regulaminową konkretnych spraw), ale wyznacza jedynie maksymalne granice działalności normotwórczej. A to – jak już zostało dowiedzione wcześniej – nie wynika z intencji ustawodawcy konstytucyjnego. Poza tym należy dostrzec istotną różnicę dotyczącą ustrojowej pozycji jednej i drugiej izby w ramach postępowania ustawodawczego. Wiadomo, że o wiele większe możliwości w tym zakresie ma Sejm, przez co tylko w jego przypadku da się mówić o ewentualnej rezygnacji z części autonomicznych praw (wszak bez jego zgody ustawa nie może zostać uchwalona). Senat aż takiej siły oddziaływania na kształtowanie ustaw nie posiada. Mamy przecież świadomość, że z prawnego punktu widzenia ustawy mogą zostać uchwalone przez parlament zupełnie bez jego zgody. Okoliczność ta tezę o możliwości intencjonalnego wyzucia się przez część autonomii regulaminowej czyni mocno wątpliwą. Wreszcie, trudno zgodzić się z twierdzeniem, że nadanie komisjom ds. europejskich podstawy regulaminowej zdeprecjonowało ich ustrojową rangę. Z punktu widzenia dotychczasowej praktyki parlamentarnej nic na to przynajmniej nie wskazuje⁵⁹⁹.

Inne rodzaje przekroczeń nie występują już w takich „zgrupowaniach”, lecz można je spotkać incydentalnie, przy regulowaniu określonych, wybra-

⁵⁹⁸ W innym kontekście na charakter tej regulacji zwracał uwagę J. Cierniewski, który pisał: „Badana ustawa zawiera w tytule pojęcie «współpracy». Jest to bardziej kategoria opisowa o charakterze prakseologicznym niż kategoria prawna. Ustawa opisuje przede wszystkim praktykę parlamentarną i odnosi formy kontaktów między rządem i izbami w systemie parlamentarno-gabinetowym do działań organów państwowych wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, nie ustala natomiast praw i obowiązków określonych organów”. Zdanie odrębne sędziego J. Cierniewskiego od wyroku TK z dnia 12 stycznia 2005 r. (sygn. K 24/04).

⁵⁹⁹ Wspominał o tym zaraz po akcesji W. Sokolewicz, podkreślając, że już we wczesniej fazy funkcjonowania tych rozwiązań podobne obawy zostały oddalone: W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania...*, s. 82.

nych przez ustawodawcę zagadnień. Ze swej istoty mają więc one charakter „punktowy”.

Przykładem jest tu art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli głoszący, iż Prezes Najwyższej Izby Kontroli bierze udział w posiedzeniach Sejmu. Takie unormowanie, mimo że znajduje odzwierciedlenie w tekście regulaminu izby (art. 170 ust. 2), nie powinno być – biorąc pod uwagę obecną praktykę normowania tego rodzaju kwestii – umieszczone w ustawie. Wzorcem mogą tu być przepisy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁶⁰⁰, które mimo koniecznego uczestnictwa przedstawicieli rządu w posiedzeniach izb parlamentu aż tak kategorycznych stwierdzeń nie zawierają; jest w nich jedynie mowa o reprezentowaniu rządu względem Sejmu i Senatu, a więc także w trakcie posiedzeń obu izb (art. 9 i 10).

Pewne nieznaczące przekroczenia obecne są w ustawach normujących funkcjonowanie służb specjalnych. Zawarte w nich przepisy ewidentnie zająbiają się z sejmowymi materiałami wewnętrznymi, nakładając na organ wewnętrzny Sejmu – Komisję do Spraw Służb Specjalnych – obowiązek wyrażenia opinii w sprawach związanych z rekrutowaniem kierownictwa tych instytucji. Zauważmy jednak, że skoro rzecz dotyczy podmiotów ustawowych, a nie konstytucyjnych, to nie wydaje się być problemem sam fakt obligatoryjnego włączenia tej Komisji we wspomniany mechanizm decyzyjny na mocy ustawy. Wykreowanie takiego ustawowego obowiązku jest możliwe, ale pod warunkiem, że ustawodawca nie określi jednocześnie wymienionego z nazwy organu odpowiedzialnego za jego realizację. Ten ostatni element należy do normującej swą wewnętrzną organizację i swój wewnętrzny porządek izby, która wprowadzając odpowiedni regulaminowy przepis, niejako sankcjonuje w zgodzie z zasadą autonomii regulaminowej postanowienia ustawy. Nie ma tutaj znaczenia to, że według zakorzenionej tradycji kwestiami dotyczącymi problematyki służb specjalnych zajmuje się wspomniana Komisja. O tym, jakie ciało jest obarczone odpowiedzialnością za wypełnianie wskazanych obowiązków, także o jego nazwie, zawsze decyduje Sejm. Przejdźmy do przedstawienia konkretnych unormowań, które – nawiasem mówiąc – w dzisiejszym stanie prawnym wolne są od mankamentów dostrzeganych w piśmiennictwie prawniczym w przeszłości⁶⁰¹. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r.

⁶⁰⁰ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. 2012, poz. 392 ze zm.).

⁶⁰¹ W tym zakresie wskazywano na nielogiczne zróżnicowanie tych uregulowań wyrażające się w tym, że np. Komisja w niektórych przypadkach opiniowała powołanie i odwołanie zastępców szefów służb (Służba Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służba Wywiadu Wojskowego), zaś w niektórych (Centralne Biuro Antykorupcyjne) – nie. Poza tym podkreślano, że regulacje ustawowe powodują niekiedy podejmowanie przez Komisję działań sprzecznych z przepisami regulaminowymi. Przykładowo Komisja opiniowała kandydaturę na Szefa Cen-

o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu⁶⁰² w art. 14 ust. 1 stanowi, iż „Szefów ABW i AW powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych”, a w ust. 2, że „Prezes Rady Ministrów, na wniosek Szefa właściwej Agencji, powołuje i odwołuje zastępców Szefa ABW i Szefa AW, po zasięgnięciu opinii Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych”. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego⁶⁰³ w art. 13 ust. 1 zakłada, że „Szefów SKW i SWW powołuje i odwołuje, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Kolegium do Spraw Służb Specjalnych i Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych”, a w ust. 3, że „Minister Obrony Narodowej, na wniosek Szefa właściwej służby, powołuje i odwołuje zastępców Szefa SKW i Szefa SWW, po zasięgnięciu opinii Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych”. Wreszcie ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym w art. 6 ust. 1 przewiduje, że „Szefa CBA powołuje na czteroletnią kadencję i odwołuje Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych”, a w ust. 4, że „Prezes Rady Ministrów, na wniosek Szefa CBA, powołuje i odwołuje zastępców Szefa CBA po zasięgnięciu opinii Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych”. Dodatkowo w art. 22b ust. 3 tego aktu znajdujemy regulację, według której „zwolnienie ze służby, z wyłączeniem przypadków, o których mowa w art. 64 ust. 1 pkt 1, 4, 5 i 6, lub odwołanie pełnomocnika z pełnionej funkcji następuje za zgodą Prezesa Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych”.

Last but not least jako mniej jaskrawy, lecz istotny przypadek ustawowego przekroczenia wskazać jeszcze można przepis ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego obecny skądinąd w tekstach jej poprzedniczek (tj. ustawach o Trybunale Konstytucyjnym) z lat 1997, 2015 oraz 2016, który powierza obowiązek przyjmowania ślubowania

tralnego Biura Antykorupcyjnego mimo obowiązywania przepisu, w myśl którego służbami specjalnymi w rozumieniu regulaminu Sejmu były tylko nieistniejące już w owym czasie Urząd Ochrony Państwa i Wojskowe Służby Informacyjne. P. Czarny, *Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych na tle ogólnych dylematów parlamentarnej kontroli tych służb*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 100.

⁶⁰² Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1920 ze zm.).

⁶⁰³ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1978 ze zm.).

od osób wybranych na stanowiska sędziowskie głowie państwa (art. 4 ust. 1). Analiza tej regulacji prowadzi do wniosku, że wobec obowiązywania art. 194 ust. 1 Konstytucji przewidującego, iż sędziów Trybunał Konstytucyjny wybiera wyłącznie Sejm, żaden przepis prawny nie powinien „wyprowadzać” proceduralnego mechanizmu wyboru poza zakres władztwa izby pierwszej polskiego parlamentu. Takie rozwiązanie, nawet jeśli stoją za nim szczytne cele (niewątpliwie w omawianym przypadku mamy do czynienia z dążeniem do nadania aktowi ślubowania charakteru szczególnie uroczystego ceremoniału), względnie – jak chcą tego niektórzy przedstawiciele doktryny – umyślne dążenie prawodawcy do nadania procesowi wyborczemu bardziej złożonego charakteru⁶⁰⁴, musi być uznane za niekonstytucyjne. W konsekwencji oznacza to, że jedyną możliwą do zaakceptowania w tej mierze alternatywą jest oddanie obowiązku przyjmowania ślubowania albo samemu Sejmowi, albo też reprezentującemu go Marszałkowi izby⁶⁰⁵. Jedna i druga konstrukcja uwalniałaby regulację ustawową z podejrzania o pozostawanie w niezgodzie z Konstytucją, a wobec przyjęcia w Polsce permanentnego systemu prac izb parlamentu miałyby równie uzasadnioną praktyczną użyteczność (w tym sensie, że nie byłoby konieczności zwoływania nadzwyczajnego posiedzenia dla przyjęcia ślubowania sędziów Trybunału Konstytucyjnego). Zresztą jedna i druga już dziś funkcjonują w polskim systemie ustrojowym. Ustawowy obowiązek złożenia ślubowania przed Sejmem mają *de lege lata* wybrani przez tę izbę Prezes Najwyższej Izby Kontroli (art. 15 ust. 1 ustawy o NIK), Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 5 ustawy o RPO) oraz członkowie Trybunału Stanu (art. 15 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu). W przeszłości rozwiązanie to znane było również w pierwszej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym z 1985 r. wydanej w PRL (art. 13 ust. 6 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym)⁶⁰⁶.

⁶⁰⁴ B. Banaszak, *Wybór sędziów...*, s. 269.

⁶⁰⁵ Wskazany kierunek interpretacji zaprezentowali autorzy wniosku o zbadania konstytucyjności ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r. Zob. wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15). W doktrynie problem ten porusza P. Kuczma, który wprawdzie nie dopatruje się w ustawowych regulacjach niekonstytucyjności, a uważa jedynie, że obecne rozwiązanie wykazuje się pewną niespójnością w stosunku do procedury wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego określonej w postanowieniach ustawy zasadniczej. Opowiadając się za nałożeniem obowiązku przyjęcia od sędziów Trybunału Konstytucyjnego ślubowania przez Marszałka Sejmu, autor zauważa m.in., że taka konstrukcja koresponduje z funkcją Marszałka jako podmiotu reprezentującego Sejm na zewnątrz, a poza tym akcentuje ona odmiennność między sędziami Trybunału a sędziami sprawującymi wymiar sprawiedliwości, składającymi ślubowanie przed głową państwa. P. Kuczma, *Ślubowanie sędziego Trybunału Konstytucyjnego a jego niezależność*, [w:] M. Grzesik-Kulesza, G. Pastuszko (red.), *Idea wolności i niezależności w państwie demokratycznym – perspektywa praw jednostki*, Rzeszów 2017, s. 108–109.

⁶⁰⁶ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 22, poz. 98).

3.1.4. Problem kolizji norm ustawowych i regulaminowych

Zarówno w płaszczyźnie teoretycznej, jak i praktycznej poważny problem stanowi kwestia rozstrzygnięcia kolizji, do jakich dochodzi między normami regulaminowymi i ustawowymi regulującymi równolegle to samo zagadnienie z obszaru materii parlamentarnych wewnętrznych. Sytuacja taka, będąc efektem bezprawnego przekroczenia konstytucyjnych granic kompetencji regulacyjnej któregoś z prawodawców – ustawowego lub regulaminowego – stwarza po stronie adresatów norm prawnych olbrzymi dyskomfort. W razie jej zaistnienia są oni pozbawieni możliwości skorzystania ze znanych w zakresie prawniczych wnioskowań reguł kolizyjnych, gdyż nie pozwala na to szczególnie, wspomniana już wcześniej treść relacji łączącej regulamin i ustawę. W rezultacie stają oni przed dylematem zachowania się zgodnie z wzorcem nakreślonym przez jedną albo drugą normę, które – skoro uchwalone zostały z zachowaniem wszystkich wymogów proceduralnych – muszą być uznane za prawnie wiążące, a przy tym korzystające z domniemania zgodności z Konstytucją. Wybór którejkolwiek opcji oznacza pominięcie jednej z tych regulacji i powoduje *volens nolens* arbitralne, a przy tym niekiedy i oparte na preferencji politycznej potraktowanie obowiązku przestrzegania bądź stosowania prawa. Niewątpliwie w demokratycznym państwie prawa dualizm taki musi wywoływać sprzeciw, tym bardziej więc zasadne jest ustalenie sposobu radzenia sobie z podobnymi przypadkami.

W literaturze przedmiotu, skądinąd nader ubogiej w tej kwestii, na problem patrzy się dwojako. Z jednej strony funkcjonuje pogląd, który w odniesieniu do wskazanej kolizji podkreśla prymat norm regulaminowych nad ustawowymi. Jego zwolennicy B. Banaszak i J. Szymanek dowodzą, że czynnikiem decydującym w tym wypadku jest zasada autonomii regulaminowej parlamentu wynikająca z art. 112 ustawy zasadniczej, dająca izbie parlamentu (tudzież Zgromadzeniu Narodowemu) szeroki margines dyskrecjonalnej oceny co do tego, jakie zagadnienia winny mieć podstawę regulaminową⁶⁰⁷. Idąc tokiem tego rozumowania, należałoby przyjąć, że jeśli ustawodawca wprowadza rozwiązania odmienne niż regulamin, a prawodawca regulaminowy na to nie reaguje i pozostaje przy regulaminowym *status quo*, względnie ustanawia własne rozwiązania stojące w sprzeczności z ustawą, wówczas oznacza to, iż jego autonomiczną wolą jest odpowiednio utrzymanie dotychczasowych bądź skonstruowanie odmiennych niż ustawowe unormowań regulaminowych.

Tezą dominującą w piśmiennictwie jest jednak przyznanie w warunkach zaktualizowania się sygnalizowanej kolizji pierwszeństwa ustawie. W tym

⁶⁰⁷ B. Banaszak, *Wybór sędziów...*, s. 266; J. Szymanek, *Opinia prawna: 1) czy przepisy ustawy...*, s. 9–10.

kierunku podąża większość przedstawicieli doktryny, którzy wskazując na większe znaczenie ustaw w hierarchii źródeł prawa oraz bardziej złożony, gwarantujący potencjalnie lepszą poprawność merytorycznych rozstrzygnięć tryb ich stanowienia, konstatują swoistą wyższość ustawy nad regulaminem. Stąd właśnie wyprowadzany jest wniosek, iż w wypadku kolizji prymat ma norma ustawowa⁶⁰⁸. Opowiadający się za taką koncepcją interpretacyjną L. Garlicki dodaje przy tym, że skutkiem prawnym sprzeczności regulaminu z ustawą nie jest nieważność przepisu regulaminu, a tylko jego wzruszalność lub niestosowalność⁶⁰⁹.

Próba oceny wskazanego problemu skłania mnie do opowiedzenia się za tym ostatnim stanowiskiem. Przyjmując je jako właściwe, należy jednak zakwestionować użytą dla jego obrony argumentację. Zdecydowanie nie przekonuje w tym zakresie twierdzenie, jakoby mimo braku prostych zależności hierarchicznych między ustawą i regulaminem można było się doszukać przejawów wspomnianej wyższości przepisów ustawowych. Pogląd ten wobec przyjętej przez ustrojodawcę koncepcji rozdzielności materialnej nie ma żadnego potwierdzenia w tekście Konstytucji. W takiej sytuacji, jak się wydaje, usprawiedliwienie dla prymatu ustawy znaleźć można jedynie na poziomie intencji izb regulujących swoją własną wewnętrzną organizację i zasady funkcjonowania. Jeśli bowiem ustanowiony zostanie przepis ustawowy, który ureguje określoną kwestię w sposób odmienny, niż przewiduje to regulamin, wówczas zasadne będzie przyjęcie założenia, że izba partycypująca w procesie ustawodawczym wyraziła zgodę na ograniczenie swych autonomicznych praw i w sposób świadomy pozbawiła mocy wiążącej części postanowień regulaminu (także na przyszłość, gdy tych postanowień w danej chwili jeszcze nie było). Warunkiem w tym wypadku jest jednak to, by izba ta opowiedziała się rzeczywiście w toku postępowania ustawodawczego za tak pojmowaną zmianą. Gdy idzie o Sejm, aprobatą następuje *per se ipso*⁶¹⁰, gdyż bez zgody tego organu w ramach funkcjonującej obecnie normatywnej konstrukcji procesu ustawodawczego nie ma możliwości uchwalenia ustawy (art. 120 Konstytucji). Inaczej jest z Senatem, którego możliwości oddziaływania na proces decyzyjny w ramach prac ustawodawczych są o wiele bardziej ograniczone. Wiąże się to oczywiście z tym, że ostateczne stanowisko izby drugiej zaprezentowane w odniesieniu do przekazanej jej ustawy, jeśli już zdecyduje się ona na podję-

⁶⁰⁸ P. Sarnecki, *Senat RP...*, s. 24; M. Kudej, *Regulamin Sejmu...*, s. 55.

⁶⁰⁹ L. Garlicki, *Regulamin Sejmu w systemie...*, s. 24.

⁶¹⁰ Odmiennie stanowisko zajmuje B. Banaszak, który uważa, że jeśli izba zmienia tylko ustawę, a w niezmienionym kształcie pozostawia regulamin, to jest to dowodem zachowania w mocy przepisów regulaminowych. B. Banaszak, *Głosa do wyroku TK z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15)*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 2, s. 105.

cie takiego kroku, może zostać zawsze skutecznie przełamane przez Sejm (wszak ten ma prawo przegłosować większością bezwzględną uchwałę Senatu odrzucającą ustawę bądź zgłoszone przez niego poprawki – art. 121 ust. 3 Kontytucji). Stąd też badając moc wiążącą przepisów ustawowych kolidujących z regulaminowymi, trzeba wziąć pod uwagę okoliczność, jak Senat zachowywał się w trakcie głosowań. Jego akceptacja dla uchwalenia ustawy w kształcie prowadzącym do wskazanego konfliktu będzie równoznaczna z wyrzuceniem się z części autonomicznych uprawnień i jednocześnie odmówieniem mocy wiążącej regulacjom regulaminowym. Z kolei decyzja sprzeciwiająca się generującym kolizję regulacjom ustawy będzie powodowała skutek odwrotny, tj. będzie implikowała brak zgody dla ograniczenia autonomii połączony z zachowaniem mocy wiążącej przepisów regulaminowych. Dodajmy jeszcze przy tym, że dla dokonania powyższych ocen nie ma znaczenia, czy dana regulacja ustawowa przekracza granice wyrażonego konstytucyjnie upoważnienia, czy też mieści się w ich obrębie, a więc – innymi słowy – czy jest to ingerencja prawnie dopuszczalna, czy bezprawna. Na tym etapie kwestia ta jest zupełnie obojętna, bowiem ustanowione przez ustawodawcę przepisy, choćby były konstytucyjnie wadliwe, korzystają z domniemania zgodności z ustawą zasadniczą.

Przyjmując taką koncepcję usuwania opisanych kolizji, nie można jednak wykluczyć, że w pewnych sytuacjach pojawią się dodatkowe okoliczności pozwalające inaczej spojrzeć na problem. Przykładowo wyobrażalne jest niezastosowanie przez określony podmiot adresowanej do niego normy – ustawowej albo regulaminowej – ze względu na jej wtórną niekonstytucyjność stwierdzoną uprzednio przez Trybunał. Niewątpliwie orzeczenie sądu konstytucyjnego i ponowne uchwalenie wbrew niemu danego uregulowania mogłoby mieć istotne znaczenie dla oceny jego mocy wiążącej.

Kończąc rozważania poświęcone problematyce kolizji norm ustawowych i regulaminowych, wypada jeszcze przypomnieć o problemie, jaki w tym kontekście zrodził się w związku z uchwaleniem i wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Ustawa ta w art. 19 ust. 1, trzymając się normatywnych wzorców odziedziczonych po swej poprzedniczce, unormowała ustawowy tryb zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Niestety, inaczej niż we wcześniejszym stanie prawnym, nie powtórzyła ona w pełnej rozciągłości brzmienia art. 30 ust. 1 Reg. Sejmu, lecz nadała mu nieco odmienną treść. Normatywna nowość polegała tu konkretnie na wskazaniu, że podmiotami uprawnionymi do przedłożenia stosownego wniosku są: Prezydium Sejmu oraz grupa co najmniej 50 posłów, a nie, jak to regulował regulamin (i też regulowała stara ustawa), Prezydium Sejmu lub grupa co najmniej 50 posłów. Zamiana spójnika *lub* na *oraz* mogła istotnie sugerować, że wolą ustawodawcy było odrzucenie koncepcji alternatywnego

zgłaszania wniosków przez wskazane podmioty i zastąpienie jej formułą prawnego zobowiązania ich obu do jednoczesnego wykorzystywania przyznanej kompetencji. Ciekawą więc rzeczą jest, że ten sam Sejm, który przedmiotowe uregulowanie ustanowił, już w okresie obowiązywania ustawy dokonał zgłoszenia kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego wyłącznie rękami swego Prezydium. Można to było odczytać jako przyznanie się do błędu w przyjęciu przepisów naruszających zasadę autonomii regulaminowej albo też jako osobliwą interpretację art. 19 ust. 1 zakładającą, że spójnik *oraz* jest słabszą formą koniunkcji (w porównaniu do *i*), która – mimo różnicy semantycznej – pozwala na nadanie mu właśnie takiego znaczenia. Tak czy owak, kolizja ta wywołała sporo zamieszania, a jej ocena nie pozostała obojętna dla naukowego dyskursu prowadzonego wokół kryzysu konstytucyjnego w Polsce z lat 2015–2016⁶¹¹.

3.2. Ingerencja pośrednia ustawy

Ingerencja pośrednia ustawy ma inny charakter. W jej przypadku rozwiązania ustawowe nie wkraczają w parlamentarne sprawy wewnętrzne, ale tworzą jedynie impuls do uregulowania tych spraw w określony sposób przez samą izbę. Dokonuje się to konkretnie w dwóch obszarach, tj. w obszarze, gdzie ustawa zawiera specjalne odesłania do regulaminu, a także w obszarze, gdzie zawarte w ustawie postanowienia wchodzą w interakcje z określonymi materiałami regulaminowymi.

3.2.1. Ingerencja pośrednia ustawy wyrażająca się w użyciu przepisów odsyłających do regulaminów parlamentarnych

Metoda legislacyjna polegająca na formułowaniu w ustawie przepisów odsyłających określone zagadnienia do regulacji regulaminowej pojawia się w wielu ustawach, których przedmiotem są materie powiązane w określony sposób z materiałami regulaminowymi. Powodem tworzenia takich przepisów jest przekonanie ustawodawcy zwykłego, że zagadnienie, które ma być objęte regulacją, nie mieści się w granicach jego kompetencji normodawczej i z racji obowiązywania zasady autonomii parlamentu podlega regulaminowi właściwej izby. Nie jest więc tak, jak to ma miejsce w przypadku zwykłych ustawowych przepisów odsyłających, że odesłanie stanowi jedynie środek techniki ustawodawczej służący skracaniu tekstu prawnego poprzez odwołanie się do istniejącego już w innym akcie normatywnym przepisu bądź prze-

⁶¹¹ Zob. B. Banaszak, *Wybór sędziów...*, s. 264–267; J. Szymanek, *Opinia prawna: 1) czy przepisy ustawy...*, s. 9–10.

pisów⁶¹². Trzeba je raczej traktować jako narzędzie służące uspoźnianiu i nadawaniu kompleksowego charakteru unormowaniom zawartym w ustawach, a przez to skutecznemu informowaniu adresatów ustawy, że niektóre zagadnienia mają podstawę w przepisach regulaminowych⁶¹³.

Należy sądzić, że odesłania nie mają nieograniczonego zakresu przedmiotowego. W szczególności niedozwolone jest takie ich kształtowanie, które pozwalałoby na przekazywanie na poziom postanowień regulaminu spraw wymagających z mocy konstytucji podstawy ustawowej (tak więc ustawodawca zwykły nie może niejako „odbić piłeczki”). Naruszenie tego wymogu daje podstawę do podniesienia zarzutu niekonstytucyjności określonego odesłania.

Oczywiście w niektórych sytuacjach precyzyjne oddzielenie spraw podlegających ustawie i regulaminowi może być dalece utrudnione. Dzieje się tak zwłaszcza w przypadku, gdy zawierająca odesłanie ustawa sama uchwalona jest w oparciu o upoważnienie sformułowane w konstytucji. Wówczas bowiem stajemy przed koniecznością udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy aby sprawy, w których ustawodawca posiłkuje się postanowieniami regulaminowymi, nie są objęte obowiązkiem regulacji mającej postać norm prawnych powszechnie obowiązujących i czy w związku z tym przepis odsyłający nie uszczupla bezprawnie koniecznego zakresu unormowań ustawowych.

Z wcześniejszych rozważań wiemy już, że postawiony wyżej problem nie jest li tylko akademicki i że w przeszłości pojawiały się w tym zakresie kontrowersje prawne. Pamiętamy przecież wspomniane wcześniej dylematy wokół konstytucyjności art. 1 ust. 3 ustawy o komisji śledczej, który zawierał ogólnie ujęte odesłanie do regulaminu („W sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą do komisji stosuje się przepisy regulaminu Sejmu”), czy też art. 7c ust. 1b ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, który z kolei w wyłącznej dyspozycji prawodawcy regulaminowego pozostawił prawo wyznaczenia organu wewnętrznego izby właściwego dla rozpatrzenia wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej („Jeżeli wniosek spełnia wymogi formalne, o których mowa w art. 7b ust. 3 i 4, Marszałek Sejmu lub Marszałek Senatu kieruje go do organu właściwego do rozpatrzenia wniosku na podstawie regulaminów Sejmu lub Senatu, zawiadamiając jednocześnie posła lub senatora o treści wniosku”). W obu przypadkach – jak wiadomo – ustąpienie pola prawodawcy regulaminowemu przez ustawodawcę było kontrowersyjne o tyle, że podobne odesłania zdawały

⁶¹² Na temat ustawowych przepisów odsyłających zob. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa...*, s. 32–33.

⁶¹³ O informacyjnej funkcji takich przepisów wspomina w jednej ze swych wypowiedzi Trybunał Konstytucyjny. Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r. (sygn. K 8/99).

się stać w sprzeczności z odesłaniami wyrażonymi przez Konstytucję (chodziło o art. 111 ust. 2 stanowiący, iż „Tryb działania komisji śledczej określa ustawa”, oraz art. art. 105 ust. 6 statuujący, że ”szczegółowe zasady pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania określa ustawa”). Takiego kierunku myślenia nie podzielił jednak – o czym również wspominałem – Trybunał Konstytucyjny.

Odrębną kwestią jest „moc sprawcza” przepisów odsyłających. W literaturze przedmiotu uważa się wprawdzie takie przepisy w obszarze prawa parlamentarnego za w pełni dopuszczalne⁶¹⁴, nie dodaje się jednak przy tym, że ze względu na brak więzi o charakterze hierarchicznym między ustawą i regulaminem nie mogą one być traktowane jako źródło zobowiązania dla prawodawcy regulaminowego do przyjęcia określonych rozwiązań. Bez wątpienia inne podejście do problemu podważałoby zasadę autonomii regulaminowej parlamentu, której jednym z głównych założeń jest to, że ustawa i regulamin pozostają w zdeterminowanym przepisami konstytucyjnymi dystansie (dystans ten oznacza, że tylko konstytucja może decydować, co winno znaleźć się w regulaminie, a co w ustawie) i nie mogą na siebie oddziaływać wprost (w tym sensie, że nie mogą sobie niczego autorytatywnie narzucać). Teoretycznie rzecz biorąc jedynie od dobrej woli prawodawcy regulaminowego zależy, czy zechce on ustanowić określoną regulację (chyba że ustawa odsyła do regulacji już istniejącej) i tym samym wypełnić powstałą w ten sposób w systemie prawnym lukę prawną. W jego gestii leży też ustalenie, na ile przyjęta regulacja ma korespondować z regulacją ustawową. Nic nie stoi na przeszkodzie, by swym zakresem wychodziła ona poza ramy treści przepisu odsyłającego, względnie była w stosunku do tej treści szczuplejsza (nie w pełni się do niej odnosiła). Niekoherentna regulacja regulaminowa wbrew temu, co zdaje się sugerować doktryna, choć może wywoływać troskę o brak spójności systemowej, nie powinna jednak być uznana w takim wypadku za niedopuszczalną⁶¹⁵.

Naturalnie należy pamiętać, że zaprezentowana tu reguła dotyczy nie tylko samych przepisów odsyłających, ale w ogóle wszelkich zawartych w ustawie przepisów odnoszących się do materii parlamentarnych. Zawsze bowiem jest tak, że nawiązanie przez ustanawiającą swoje wewnętrzne regulacje izbę parlamentu do postanowień ustawowych leży w sferze jej swobodnych decyzji prawodawczych. Tezę tę, oczywistą skądinąd, potwierdzają w pełni dotychczasowe enuncjacje doktryny. Warto w tym miejscu przywołać pogląd P. Winczorka, który opiniując uchwaloną ustawę z dnia 9 maja 1996 r. o wy-

⁶¹⁴ A. Szmyt, *Relacja między przepisami...*, s. 39.

⁶¹⁵ Zob. P. Kuczma, *Komentarz do art. 8, [w:] Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stosowania prawa. Komentarz*, Toruń 2013, s. 114.

konywaniu mandatu posła i senatora w jej początkowym okresie obowiązywania, wyrażał obawę, czy wprowadzone przez nią przepisy o Prezydium Senatu i jego kompetencjach zostaną skorelowane z regulacjami regulaminowymi. Pisał on mianowicie: „Niektóre zadania i kompetencje określone w tej ustawie, a dotyczące sytuacji posłów i senatorów, Prezydium Sejmu wykonuje wspólnie z Prezydium Senatu (zob. np. art. 18 ust. 4 i 6, art. 23 ust. 6, art. 41). Powstaje pytanie, czy biorąc pod uwagę brak przepisu o Prezydium Senatu w nowej konstytucji oraz autonomię regulaminową izb parlamentarnych Senat zechce, uchwalając swój nowy regulamin, podzielić pogląd o dopuszczalności powołania własnego prezydium i czy prezydium to rzeczywiście utworzy. Stanowisko Sejmu w sprawie jego prezydium nie musi być dla Senatu ani przekonujące, ani – tym bardziej – wiążące. Jeśli jednak Senat, na podstawie własnego regulaminu, ustanowi swoje prezydium, wspólne wykonywanie zadań i korzystanie z kompetencji przez oba prezydium będzie możliwe. Jeżeli Senat nie pójdzie tą drogą, to sprawa się skomplikuje i być może, trzeba będzie ustawę odpowiednio znowelizować”⁶¹⁶.

Nie ma znaczenia, czy przepis odsyłający powstaje jeszcze przed ustanowieniem regulacji regulaminowej (wówczas jest on sygnałem do jej przyjęcia), czy też do jego powstania dochodzi już w momencie obowiązywania takiej regulacji (w takiej sytuacji ustawodawca niejako nakłada przepis odsyłający do istniejącej regulacji regulaminowej). W praktyce zastosowanie ma jeden i drugi wariant.

Na marginesie warto wspomnieć, że niejednokrotnie także regulaminy izb zawierają odesłania do ustaw. One również nie mogą niczego na ustawodawcy wymuszać.

Zwraca uwagę sposób formułowania przepisów odsyłających do regulaminu i wynikająca z nich normatywna zawartość. Otóż jedne kreują wyłącznie odesłania *sensu stricto* mające skłonić izbę do wprowadzenia określonej regulacji, inne zaś ingerują jednocześnie w sferę materii wewnętrznych, poddając ją prawnej regulacji. W tym ostatnim przypadku występują normy, które albo określają adresata, lecz nie określają wzoru wymaganego zachowania (niepełność elementu abstrakcyjnego), albo na odwrót – określają wzór wymaganego zachowania, ale nie wskazują w pełni adresata (niepełność elementu generalnego). Uzupełnienie stanowi dopiero norma regulaminowa tworząca z daną normą ustawową zwartą całość.

Techniką odesłań posługuje się tylko część ustaw pozostających na „styku” z materiałami parlamentarnymi. Część jednak podobnych uregulowań

⁶¹⁶ P. Winczorek, *Na temat usytuowania i kompetencji Prezydium Sejmu w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1, s. 79.

w ogóle nie zawiera. Taka sytuacja stwarza poczucie, że panuje w tym zakresie duża dowolność w działaniach ustawodawcy. Nie jest to z pewnością pożądane z punktu widzenia sygnalizowanej wcześniej zasady kompleksowości regulacji ustawowej, a w tym także z punktu widzenia interesu adresatów norm prawnych.

Szczególnie liczna jest grupa ustaw pierwszego typu. Na pierwszy plan wysuwa się tutaj ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, która stanowi prawdziwy rezerwuar regulaminowych odesłań. Kolejne mające taki charakter przepisy odnajdujemy w: art. 2 ust. 5 – „Sposób złożenia ślubowania oraz tryb rozpatrywania spraw posłów i senatorów, którzy nie złożyli ślubowania w terminie trzech miesięcy od uzyskania mandatu, określają regulaminy Sejmu i Senatu”; art. 5 – „Tryb rozpatrywania spraw posłów lub senatorów niewykonujących obowiązków poselskich lub senatorskich, jak również zasady odpowiedzialności regulaminowej posłów lub senatorów określają regulaminy Sejmu lub Senatu”; art. 6. ust. 3 – „Za działalność, o której mowa w ust. 1 [tj. działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu – przyp. G.P.], poseł lub senator ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną lub finansową na zasadach określonych w ustawie oraz w regulaminach Sejmu lub Senatu”; art. 7c ust. 1b – „Jeżeli wniosek [o uchylenie immunitetu – przyp. G.P.] spełnia wymogi formalne, o których mowa w art. 7b ust. 3 i 4, Marszałek Sejmu lub Marszałek Senatu kieruje go do organu właściwego do rozpatrzenia wniosku na podstawie regulaminów Sejmu lub Senatu, zawiadamiając jednocześnie posła lub senatora o treści wniosku”; art. 9 ust. 7 – „Jeżeli wniosek, o którym mowa w ust. 3 [wniosek posła lub senatora w sprawie zawieszenia postępowania karnego wszczętego przed dniem wyboru do czasu wygaśnięcia mandatu – przyp. G.P.], odpowiada warunkom określonym w ust. 3 i 5, Marszałek Sejmu lub Marszałek Senatu kieruje ten wniosek do rozpatrzenia przez organ właściwy na podstawie regulaminów Sejmu lub Senatu”; art. 13 ust. 2 – „Zasady usprawiedliwiania nieobecności posłów lub senatorów nieuczestniczących w posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, określają regulaminy Sejmu lub Senatu”; art. 14 ust. 2 – „Zasady i tryb korzystania z praw, o których mowa w ust. 1, oraz z innych uprawnień poselskich w Sejmie, a także tryb i formy udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie oraz ich rozpatrywania przez Sejm, określa regulamin Sejmu”; art. 15 ust. 2 – „Zasady i tryb korzystania z praw, o których mowa w ust. 1, oraz z innych uprawnień senatorskich w Senacie określa regulamin Senatu”; art. 17 ust. 1 – „Na zasadach określonych w regulaminie Sejmu posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby, koła lub zespoły poselskie” oraz ust. 2. – „Na zasadach określonych w regulaminie Senatu senatorowie mogą tworzyć w Senacie kluby, koła lub zespoły senac-

kie”; art. 25 ust. 5 – „Zasady obniżania uposażenia posłów i senatorów uniemożliwiających, poprzez rażące naruszenie przepisów odpowiednich regulaminów, pracę Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, oraz nieuczestniczących, bez usprawiedliwienia, w posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, określają regulaminy Sejmu i Senatu”; art. 35 ust. 6 – „Analizy danych zawartych w oświadczeniach o stanie majątkowym dokonują właściwe komisje powołane odpowiednio przez Sejm albo Senat w trybie określonym w regulaminach odpowiednio Sejmu albo Senatu oraz właściwe urzędy skarbowe. Podmiot dokonujący analizy danych zawartych w oświadczeniu jest uprawniony do porównania treści analizowanego oświadczenia z treścią uprzednio złożonych oświadczeń oraz z dołączoną kopią rocznego zeznania podatkowego (PIT). Wyniki analizy przedstawia się odpowiednio Prezydium Sejmu albo Prezydium Senatu”; art. 42 ust. 4 – „Zasady obniżania i utraty prawa do diety parlamentarnej posłów i senatorów uniemożliwiających, poprzez rażące naruszenie przepisów odpowiednich regulaminów, pracę Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, oraz nieuczestniczących, bez usprawiedliwienia, w posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, określają regulaminy Sejmu i Senatu”; art. 46 ust. 3 – „Zadania Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu, o których mowa w ust. 1, określają szczegółowo regulaminy Sejmu i Senatu, a zadania Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu, o których mowa w ust. 2, określają szczegółowo regulaminy Sejmu i Senatu oraz uchwały Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu”.

Innym przykładem jest ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich, która w art. 7h przekazuje do regulaminu unormowanie szczegółowego tryb postępowania w sprawach o pociągnięcie Rzecznika do odpowiedzialności karnej oraz zatrzymania go. Analogiczny przepis znajduje się w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli, gdzie ustawodawca także odsyła do regulacji regulaminowej (art. 18g). Obok tego przepisu pojawiają się tam jeszcze dwa inne odesłania. Należą do nich: art. 7 ust. 2 stanowiący, że „tryb wykonywania przez Najwyższą Izbę Kontroli obowiązków wobec Sejmu i jego organów określa regulamin Sejmu”, oraz art. 26 przewidujący, iż „wykonanie budżetu Najwyższej Izby Kontroli kontroluje Sejm. Tryb przeprowadzania kontroli określa regulamin Sejmu”. Kolejnymi przykładami są: ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej, która w art. 1 ust. 3 statuuje, że „w sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą do komisji stosuje się przepisy regulaminu Sejmu”; ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli podkreślająca w art. 14 ust. 2, że „przedstawiciel jest uprawniony do udziału w pracach Sejmu i Senatu w trybie i na zasadach określonych

odpowiednio w regulaminach Sejmu i Senatu⁶¹⁷; ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa⁶¹⁸ zawierająca dwa odesłania, które skądinąd wydają się być niewystarczające⁶¹⁹: pierwsze w art. 8 – „po wniesieniu projektu ustawy do Sejmu może zostać przeprowadzone, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu”, „podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem ustawy może, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, wziąć udział w wysłuchaniu publicznym dotyczącym tego projektu”, drugie zaś w art. 14 ust. 3 – „zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej na terenie Sejmu i Senatu określają odpowiednio regulamin Sejmu i regulamin Senatu”; ustawa o petycjach z 2014 r. przewidująca w art. 9 ust. 1, iż „petycja złożona do Sejmu lub Senatu jest rozpatrywana przez te organy, chyba że w Regulaminie Sejmu lub Regulaminie Senatu zostanie wskazany organ wewnętrzny właściwy w tym zakresie”, itp.

Liczne odesłania znajdują się jeszcze w ustawie z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Według art. 7 ust. 4 „organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu i organ właściwy na podstawie regulaminu Senatu mogą wyrazić opinie o projekcie aktu Unii Europejskiej, o którym mowa w ust. 1 i 2, w terminie 49 dni od dnia przekazania odpowiednio Sejmowi lub Senatowi projektu tego aktu” Artykuł 8 stanowi w ust. 2: „Organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu i organ właściwy na podstawie regulaminu Senatu mogą wyrazić opinie o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej, o którym mowa w ust. 1, w terminie 21 dni od dnia przekazania odpowiednio Sejmowi lub Senatowi projektu stanowiska do tego aktu”, a w ust. 3: „W przypadku gdy stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej nie uwzględnia opinii organu właściwego na podstawie regulaminu

⁶¹⁷ Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2120).

⁶¹⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, (t.j. Dz.U. 2017, poz. 248).

⁶¹⁹ Zwraca na to uwagę M. Zubik, który podkreśla, że ustawa nie mówi nic na temat wysłuchania publicznego możliwego do uruchomienia w toku prac senackich nad ustawą. Wydaje się, że mamy tu do czynienia z daleko idącą niekonsekwencją ustawodawcy. M. Zubik, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych*, opracowanie przygotowane na użytek seminarium „Lobbing i działalność rzecznicza organizacji pozarządowych w świetle nowych regulacji prawnych” zorganizowanego 10 stycznia 2006 r. w ramach Programu „Trzeci Sektor”, finansowanego przez Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe oraz Fundację im. Stefana Batorego, Warszawa 2006, s. 8. z drugiej strony w doktrynie docenia się sam fakt sformułowania w ustawie takiego odesłania. Zob. P. Kuczma, *Komentarz do art. 8*, s. 113.

Sejmu lub opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu, przedstawiciel Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie wyjaśnić organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu lub organowi właściwemu na podstawie regulaminu Senatu przyczyny rozbieżności”. Artykuł 10 w ust. 2 głosi, że „organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu i organ właściwy na podstawie regulaminu Senatu mogą wyrazić opinie o stanowiskach, o których mowa w ust. 1, w terminie 21 dni od dnia przekazania tych stanowisk”. W art. 11 ust. 3 czytamy: „Z uwagi na organizację pracy organów Unii Europejskiej, z wyjątkiem spraw, w których Rada stanowi jednomyślnie, oraz spraw, które pociągają za sobą znaczne obciążenia dla budżetu państwa, Rada Ministrów może zająć stanowisko bez zasięgnięcia opinii, o której mowa w ust. 1. W takim przypadku przedstawiciel Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie przedstawić organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu i organowi właściwemu na podstawie regulaminu Senatu zajęte stanowisko oraz wyjaśnić przyczyny, dla których nie zasięgnięto opinii”.

W rzeczony odesłania obfituje art. 12 we wszystkich swoich ustępach: ust. 1 – „Przed przedstawieniem w Radzie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w trybie art. 3 ust. 2 Protokołu (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych dołączonego do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, art. 1 albo art. 4 decyzji Rady odnoszącej się do wykonania art. 16 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 238 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1 listopada 2014 r. a 31 marca 2017 r. i od 1 kwietnia 2017 r. oraz w sprawie projektu aktu prawnego Unii Europejskiej, o którym mowa w art. 82 ust. 2 lit. d lub art. 83 ust. 1 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada Ministrów zasięga opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu i opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu, przedstawiając na piśmie informację zawierającą uzasadnienie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej”; ust. 2 – „Przed przedstawieniem w Radzie Europejskiej stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu aktu prawnego Unii Europejskiej, o którym mowa w art. 86 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada Ministrów zasięga opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu i opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu, przedstawiając na piśmie informację zawierającą uzasadnienie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej” oraz ust. 3 – „Z uwagi na organizację pracy organów Unii Europejskiej, Rada Ministrów może przedstawić stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej bez zasięgnięcia opinii, o której mowa w ust. 1 lub 2. W takim przypadku przedstawiciel Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie przedstawić organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu i organowi właściwemu na podstawie regulami-

nu Senatu zajęte stanowisko oraz wyjaśnić przyczyny, dla których nie zasięgnięto opinii”.

Dwa odesłania mamy jeszcze w art. 13 ust. 1 – „Jeżeli organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu wydał opinię w sprawie, o której mowa w art. 7 ust. 4, art. 10 ust. 2, art. 11 ust. 1 lub art. 12 ust. 1 i 2, powinna ona stanowić podstawę stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej” oraz ust. 2 – „W przypadku gdy stanowisko, o którym mowa w ust. 1, nie uwzględnia opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu, członek Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie wyjaśnić organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu przyczyny rozbieżności”. Odesłania znajdują się jeszcze w art. 20 w ust. 2 – „Organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu może wyrazić opinię w terminie 21 dni od dnia przedłożenia przez Radę Ministrów propozycji kandydatur”; ust. 3 – „Rada Ministrów nie może desygnować kandydatów na stanowiska, o których mowa w art. 19, przed upływem terminu na wyrażenie opinii przez organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu, chyba że opinia w tej sprawie została wyrażona wcześniej” oraz ust. 4 – „W przypadku nieuwzględnienia opinii, o której mowa w ust. 2, Rada Ministrów przekazuje organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu informację o desygnowaniu kandydata, którego dotyczyła opinia, wraz z wyjaśnieniem przyczyn nieuwzględnienia opinii”. Ostatnie odesłanie ujęte jest w art. 21 ust. 1, który stanowi, iż „nie później niż na miesiąc przed rozpoczęciem sprawowania przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji składów Rady, Rada Ministrów przedstawia organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu oraz organowi właściwemu na podstawie regulaminu Senatu informację o swoich priorytetach w tym zakresie”.

Natomiast przykładem ustawy, która nie przewiduje żadnych odesłań, choć dla osiągnięcia efektu kompletności swoich przepisów mogłaby je przewidywać, jest ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu albo też ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa⁶²⁰ (w zakresie wyboru członków tego organu przez Sejm i Senat). Brak takich klauzul jawi się jako legislacyjny mankament. Bez wątpienia ich istnienie wpłynęłoby z dobrym skutkiem na uspoźnienie całokształtu ustawowej regulacji (przy założeniu jednoczesnego usunięcia niekonstytucyjnych „przerostów”)⁶²¹.

⁶²⁰ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz.U. 2018, poz. 389, 848, 1045, 1443).

⁶²¹ Jest ciekawostką, że ustawa o Trybunale Stanu w swym pierwotnym brzmieniu zawierała art. 9 ust. 2, który odsyłał do regulaminu. Dotyczył on konkretnie sposobu wyboru członków Trybunału przez Sejm. Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. nr 11, poz. 84).

3.2.2. Ingerencja pośrednia ustawy w materii wewnętrznej parlamentu związana z interakcjami, jakie zachodzą między normami ustawowymi i regulaminowymi

Inną postacią ingerencji pośredniej jest ta, do której dochodzi na tle wzajemnych interakcji między postanowieniami ustawowymi i regulaminowymi. Ingerencja tego typu nie wynika ze świadomych, obliczonych z góry na ograniczenie zakresu autonomii regulaminowej decyzji ustawodawcy, a przeciwnie – jej źródło stanowią zawsze przepisy, które normują zagadnienia niezwiązane *stricto* ze sprawami wewnętrznymi parlamentu, umiejscowione są poza sferą spraw ustrojowych. To, że oddziałują one na tekst regulaminu, jest kwestią wynikającą z nich logicznych implikacji powodujących, że tekst ten, a w ślad za nim mechanizm funkcjonowania izby musi zostać dostosowany do takiego „zewnętrznego otoczenia”.

Przykładów podobnej ingerencji nie ma zbyt wiele. Należą do nich chociażby przepisy ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych w zakresie, w jakim oddziałują one na postanowienia regulaminowe dotyczące obchodzenia się w izbach parlamentu z informacjami tego typu. Ustawa ta wprowadza w art. 1 ust. 2 pkt 1a zaznacza wyraźnie, że zawarte w niej unormowania stosuje się do Sejmu i Senatu (nie ma tu mowa o Zgromadzeniu Narodowym), ale nie czyni tego (przynajmniej w tych sprawach) na zasadzie dokonanej wprost ingerencji w parlamentarne materii wewnętrzne. Należy podkreślić, że w obecnym stanie prawnym bezpośrednie odniesienia do wskazanej ustawy odnajdziemy wyłącznie w regulaminie Sejmu. Regulamin Senatu odniesień takowych nie posiada, a jego jedyne nawiązanie do postanowień ustawowych, o których tutaj mowa, wyraża się w istnieniu narzuconej przez Konstytucję procedury utajniania obrad izby (art. 36 reg. Senatu) (jako odniesienie do ustawy można traktować co najwyżej procedurę utajniania obrad komisji – art. 59 reg. Senatu). Oczywiście sytuacja taka nie jest przypadkowa. Fakt, że podobne uregulowania wprowadziła tylko izba pierwsza, ma swoje uzasadnienie w realizowanych przez nią ustrojowych zadaniach. Przyczynę stanowi tu konkretnie funkcjonowanie w strukturach Sejmu (a nieobecnych w Senacie) odpowiednich organów, które niejako z natury rzeczy muszą wchodzić w posiadanie informacji chronionych wspomnianą ustawą – Komisji do Spraw Służb Specjalnych, a w mniejszym stopniu także Komisji Śledczej. Wracając jednak do sedna sprawy, wskazać należy, że wątek informacji niejawnych pojawia się w następujących przepisach regulaminowych: art. 7 ust. 11 regulaminu Sejmu – „dostęp pośła do informacji niejawnych określają przepisy o ochronie informacji niejawnych.

Posel jest obowiązany do złożenia pisemnego zobowiązania o zachowaniu w tajemnicy informacji niejawnych, z którymi zapozna się w trakcie wykonywania mandatu. Zachowanie tajemnicy obowiązuje posła zarówno w czasie trwania mandatu, jak i po jego wygaśnięciu”; art. 134 – „W wypadku zgłoszenia przez uprawniony organ wniosku w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła – członka Komisji do Spraw Służb Specjalnych za przestępstwo ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnej, Prezydium Sejmu wykonuje w stosunku do niego zadania Komisji Regulaminowej, Spraw Poselskich i Immunitetowych, o których mowa w art. 133”; art. 135 – „Przepisy art. 134 stosuje się odpowiednio do posła – członka Komisji Etyki Poselskiej w przypadku naruszenia przepisów o ochronie informacji niejawnej o klauzuli tajności «zastrzeżone» lub «poufne»”; art. 138 ust. 4 – „Dostęp członków Komisji do informacji niejawnych o klauzuli tajności «tajne» lub «ściśle tajne» określają przepisy ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. poz. 1228, z 2015 r. poz. 21, 1224 i 2281 oraz z 2016 r. poz. 749)”; art. 136h – „Jeżeli w sprawozdaniu komisji śledczej znajdują się wiadomości stanowiące tajemnicę prawnie chronioną, Marszałek Sejmu określa tryb jego udostępnienia posłom oraz sposób rozpatrywania go przez Sejm”. Oczywiście istotne znaczenie dla ochrony informacji niejawnych w toku prac Sejmu mają te unormowania, które określają tryb utajniania obrad plenarnych.

Podobne znaczenie przypisać należy również ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta⁶²² w części, w której określa ona zasady udostępniania dokumentacji medycznej m.in. organom władzy publicznej w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nie powierzonych im zadań (art. 26). Otóż należy sądzić, że przepisy tej ustawy będą musiały znaleźć wyraz w nieistniejącym jeszcze regulaminie Zgromadzenia Narodowego dotyczącym podjęcia uchwały w sprawie uznania trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, trudno sobie bowiem wyobrazić, by Zgromadzenie mogło wydawać rozstrzygnięcie w tak istotnej sprawie bez oparcia się na dokumentacji medycznej. Jej pozyskanie będzie można powierzyć dysponującemu legitymacją do reprezentowania Zgromadzenia na zewnątrz Marszałkowi Sejmu; niewątpliwie kompetencje Marszałka w tym zakresie będą musiały zostać skorelowane z przepisami rzeczonyj ustawy⁶²³.

⁶²² Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (t.j. Dz.U. 2017, poz.1318 ze zm.).

⁶²³ G. Pastuszko, *Kompetencje...*

4. Ingerencja aktów prawa unijnego w materię wewnętrzne parlamentu

4.1. Zjawisko oddziaływania aktów prawa unijnego na regulaminy Sejmu i Senatu – charakterystyka ogólna

Na sprawy wewnętrzne tak Sejmu, jak i Senatu określony wpływ wywiera prawodawstwo unijne⁶²⁴. Jak pokazują zgromadzone dotąd doświadczenia, na tym tle dokonało się w polskim prawie parlamentarnym wiele zmian mających dostosować mechanizm funkcjonowania obu izb do wymogów związanych z uczestnictwem Polski w Unii Europejskiej⁶²⁵. Wszystkie one podyktowane były potrzebą włączenia Sejmu i Senatu w unijny mechanizm tworzenia prawa, tak by rodzima legislatura mogła zostać uznana za relewantne ogniwo toczących się w tym zakresie procesów decyzyjnych. Zasięg tych zmian wiązał się z głęboką ingerencją w sferę parlamentarnych spraw wewnętrznych, przynosząc nowe uregulowania regulaminowe zarówno w kwestiach wewnętrznej organizacji, jak i wewnętrznym procedur. Nie była to więc czysta kosmetyka istniejącego stanu prawnego, ale jego odważna modyfikacja oznaczająca w istocie instytucjonalną reformę jednej i drugiej izby. Dzisiaj, patrząc z pewnej perspektywy, śmiało możemy powiedzieć, że proces dostosowawczy, jaki w Polsce przeprowadzono celem dostosowania mechanizmu działania parlamentu do systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, w sposób trwały odmienił jego ustrojową charakterystykę. Wyzwolony ze schematu działania wyłącznie jako legislatura państwa, stał się bowiem parlament czynnikiem zdolnym do wywierania wpływu na kształtowanie unijnego prawodawstwa i tym samym do uczestniczenia w rozstrzyganiu spraw europejskich (fakt, że w ograniczonym wymiarze). Bez odpowiedniej podstawy prawnej, w tym bez stosownych unormowań regulaminowych, osiągnięcie tego celu nie byłoby możliwe⁶²⁶.

Wskazany proces „europeizacji” regulaminu Sejmu i Senatu miał w Polsce, tak jak zresztą w każdym innym kraju członkowskim, kilkietapowy prze-

⁶²⁴ Co jest zresztą przejawem szerokiego oddziaływania tego prawodawstwa na architekturę całego ustroju konstytucyjnego państwa. J. Szymanek, *O potrzebie euro-nowelizacji Konstytucji RP*, „Studia Prawnicze” 2010, nr 1(183), s. 3–4.

⁶²⁵ Oczywiście proces ten dotyczy wszystkich parlamentów państw członkowskich. Zob. A. Pudło, *Funkcja europejska parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 1, s. 21.

⁶²⁶ J. Szymanek, „Funkcja europejska” Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa w Unii Europejskiej, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Wierzba, 3–5 czerwca 2004 r.*, Kraków 2005, s. 350.

bieg. Jego początki sięgają jeszcze okresu przedakcesyjnego, tj. lat 90. ubiegłego stulecia, kiedy Polska wyrażała jedynie aspiracje dołączenia do Wspólnoty, czyniąc w tym kierunku dopiero starania. Wtedy też, zaraz po uchwaleniu przez Sejm ustawy z dnia 4 lipca 1992 r. o ratyfikacji Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi⁶²⁷, w strukturze izb parlamentu utworzone zostały specjalne komisje zajmujące się pracami przygotowawczymi, które miały na celu zbliżanie naszego państwa do uczestnictwa w Unii Europejskiej. Komisjami tymi były konkretnie: najpierw nadzwyczajna, a później stała Komisja do Spraw Układu Europejskiego w Sejmie oraz Komisja Nadzwyczajna do Spraw Integracji Europejskiej w Senacie⁶²⁸. Pełnego rozmachu dokonywane zmiany regulaminów parlamentarnych nabrały natomiast tuż przed akcesją 1 maja 2004 r. w związku z potrzebą stworzenia podstaw prawnych funkcjonowania parlamentu w warunkach unijnej integracji. Ich wprowadzenie przebiegło w ścisłej korelacji z ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁶²⁹ (tzw. pierwszą ustawą kooperacyjną) – aktem określającym formułę uczestnictwa polskiej legislatywy i egzekutywy w mechanizmie tworzenia prawa na szczeblu wspólnotowym, a przez to wymuszającym uregulowanie w drodze regulaminowej tych spraw, które w zakresie działania izb parlamentu mają ściśle wewnętrzny charakter. Unijne ramy prawne dokonanych wówczas zmian tworzył Traktat z Maastricht wraz z dołączonymi doń deklaracjami – deklaracją nr 13 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej i deklaracją nr 14 w sprawie Konferencji Parlamentów, a także Traktat amsterdamski obejmujący Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (który *notabene* po raz pierwszy uregulował kwestie związane z funkcjonowaniem parlamentów narodowych w prawie pierwotnym)⁶³⁰.

Nie był to jednak koniec wysiłków dostosowawczych. Już w 2007 r. przyjęty został przez państwa europejskie Traktat o funkcjonowaniu Unii Europej-

⁶²⁷ Ustawa z dnia 4 lipca 1992 r. o ratyfikacji Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. nr 60, poz. 302).

⁶²⁸ Wspomina o tym: M. Serwaniec, *Parlamentarne komisje do spraw europejskich*, Warszawa 2016, s. 47.

⁶²⁹ Ustawa 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).

⁶³⁰ Zob. A. Pudło, *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2014, s. 17.

skiej z Lizbony, który stanowił kolejny po Traktacie z Maastricht z 1992 r. oraz Traktacie⁶³¹ amsterdamskim z 1998 r. europejski dokument akcentujący potrzebę wzmocnienia roli krajowych parlamentów w unijnym systemie instytucjonalnym, a tym samym kolejny krok w ograniczaniu przez Brukselę zjawiska „deficytu” demokracji. Ratyfikowany przez Polskę 2 lata później, stał się impulsem do dalszych modyfikacji rozwiązań z dziedziny prawa parlamentarnego. Tym razem zakres zmian regulaminowych był szczególnie rozległy i obejmował wszystkie nowe wymogi wypływające z postanowień traktatowych. Z tego punktu widzenia istotne znaczenie miał art. 12 pkt 1 Traktatu, który zapowiadał, że parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii Europejskiej, otrzymując od jej instytucji informacje oraz projekty aktów ustawodawczych Unii. W kwestiach bardziej szczegółowych regulacja ta odsyłała do treści Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (art. 12 pkt a TUE) wskazującego wyraźnie zakres informacji przedkładanych bezpośrednio parlamentom narodowym. Do nowego ukształtowania rozwiązań regulaminowych przyczynił się również załączony do Traktatu Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, który stworzył ramy prawne dla uczestniczenia izb polskiego parlamentu w procedurze badania przestrzegania zasady pomocniczości, czyniąc je – jak to określił C. Mik – strażnikami tej zasady⁶³². Wreszcie, wpływ tutaj miały regulacje traktatowe określające partycypację Sejmu i Senatu w mechanizmach oceniających wykonanie polityki Unii Europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Ich powinnością jest także polityczna kontrola Europolu i ocena działalności Eurojustu (art. 12 pkt c TUE) oraz w procedurze zmian Traktatu regulowanej w drodze art. 48 ust. 2 TUE. Dodatkowo obok zmian wymuszonych bezpośrednio przez Traktat w polskim systemie prawnym pojawiła się nowa ustawa kooperacyjna, która definiując na nowo relacje rządu i parlamentu w kontekście polityki unijnej, również nie pozostała obojętna dla rozwiązań regulaminowych. Była to – ściślej biorąc – ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Należy wyraźnie podkreślić, że dokonywane w regulaminach izb zmiany, o których tutaj mowa, nie polegają na bezpośredniej recepcji postanowień traktatowych, ale są efektem ich dostosowania do warunków lokalnych państwa członkowskiego. Taka praktyka wynika z utrwalonego w Unii Europejskiej

⁶³¹ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. C 306 z 17.12.2007).

⁶³² C. Mik, *Pozycja prawna parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, z. 2, s. 76.

standardu postępowania wymagającego, by o ostatecznym kształcie określonych rozwiązań, w tym wypadku regulaminowych, decydował prawodawca krajowy mający pełne prawo do wykorzystania w tym zakresie dorobku własnej tradycji ustrojowej oraz kultury prawnej. Jest więc tak, że prawo unijne tworzy pewne ramy prawne, izby zaś wypełniają je konkretną treścią normatywną. Co istotne, niejednokrotnie stają one przed dylematem wybrania takich konstrukcji, które byłyby tak z ich punktu widzenia, jak i z punktu widzenia systemu ustrojowego państwa możliwie najlepsze. Podobny dylemat może też być zresztą udziałem ustawodawcy, jeśli to właśnie jemu – jak to ma miejsce w Polsce – przychodzi ustanawiać uregulowania ustawowe normujące zagadnienia funkcjonowania parlamentu w tym obszarze. W Polsce, której system parlamentarny bazuje na zasadzie bikameralizmu, dylemat ów ujawnił się już niejednokrotnie w związku z rozstrzygnięciem kwestii, czy dany środek prawny ma znajdować się w dyspozycji tylko jednej, czy obu izb. Doniosłość decyzji, jaką w podobnych sytuacjach podejmowano, była tego rodzaju, że przesądzała ona finalnie o zakresie, charakterze, ale i efektywności zaangażowania legislatywy w unijnych mechanizmach decyzyjnych. Najbardziej wymowne były tutaj dyskusje i spory prowadzone jeszcze przed akcesją w struktury unijne wokół kwestii opiniowania stanowiska rządu prezentowanego Radzie Unii Europejskiej. Jak pamiętamy, dzisiejsze rozwiązanie zakładające, że rzezoną opinię będą mogły wyrażać obie izby osobno, nie było w owym czasie jedyną braną pod uwagę opcją. Twórcy tzw. ustawy kooperacyjnej, ale też i przedstawiciele doktryny rozważali dodatkowo wariant, by w uprawnienie to wyposażyć wyłącznie izbę pierwszą, co zresztą zyskało wyraz w pierwszej wersji ustawy⁶³³, a ponadto zastanawiali się nad możliwością powołania w ramach struktury Sejmu i Senatu jednej wielkiej komisji zajmującej się sprawami europejskimi⁶³⁴. Wątpliwości tego rodzaju towarzyszyły również tworzeniu przyznanego parlamentom krajowym przez Traktat lizboński prawa do sprzeciwu wobec zmian traktatu (art. 48 ust. 7 TUE, art. 81 ust. 3 TFUE). Wyrażano je w doktrynie, która jeszcze przed przyjęciem stosownych unormowań wskazywała na potrzebę rozstrzygnięcia tego, jakie konsekwencje będzie mieć umożliwienie korzystania z prawa do sprzeciwu w tej kwestii jednej, a jakie obu izbom. W szczególności nasuwało się tutaj py-

⁶³³ Przykładowo w doktrynie do takiej koncepcji przychyliła się M. Kruk, która jednocześnie akcentowała potrzebę zmiany Konstytucji w tym zakresie. M. Kruk, *Tryb przystąpienia...*, s. 154–158.

⁶³⁴ Zob. E. Popławska, *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 120. Zob. też: M. Granat, *W sprawie utworzenia wspólnej...*, s. 124–130; A. Szmyt, *W sprawie utworzenia wspólnej...*, s. 131–132; B. Banaszak, R. Balicki, *W sprawie utworzenia wspólnej...*, s. 133–138; W. Sokolewicz, *W sprawie utworzenia wspólnej...*, s. 139–142; P. Winczorek, *W sprawie utworzenia wspólnej...*, s. 142–144.

tanie, czy gdyby sprzeciw został zmonopolizowany w rękach Sejmu, to można by tak wyrażone stanowisko utożsamiać ze stanowiskiem całego parlamentu. Poza tym otwartą kwestią było, na ile stanowisko Senatu, zakładając przyznanie tej izbie prawa przyjmowania sprzeciwu, powinno oddziaływać na stanowisko Sejmu, a zwłaszcza blokować jego decyzję⁶³⁵.

Istotną rzeczą w tym kontekście jest, że traktaty, tak jak inne akty unijne, nie zobowiązują prawodawcy regulaminowego do ustanowienia określonych, zgodnych z zawartymi w nich postanowieniami przepisów, ale stwarzają mu jedynie taką możliwość. W tym przypadku można co najwyżej mówić o swoistym „miękkim” zobowiązaniu wynikającym z faktu uczestnictwa Polski w strukturach Unii Europejskiej i związanej z nim potrzeby zharmonizowania określonych instytucji państwowych z mechanizmem działania Unii, nie zaś z formalnoprawnych wymogów determinujących relacje między regulaminem a aktami unijnymi. O niemożności hierarchicznego podporządkowania regulaminów traktatom, a więc w istocie nałożenia na izby obowiązku implementacji postanowień traktatowych, decyduje zasada autonomii parlamentu wyrażona w art. 112 (także w zw. z art. 124) Konstytucji, która mając konstytucyjne umocowanie, wyklucza wszelkie nieunormowane konstytucyjnie przejawy ingerencji czynników zewnętrznych, w tym przypadku wyrażających zgodę na ratyfikację traktatu podmiotów krajowych.

Powyższy wywód prowadzi do wniosku, że w razie powstania teoretycznie wyobraźalnego konfliktu norm traktatowych bądź innych norm prawa unijnego i norm regulaminowych nie powinna mieć – jak się wydaje – zastosowania ukształtowana jako doktryna ustrojowa w ramach linii orzecniczej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i wyartykułowana także w ramach deklaracji nr 17 załączonej do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 13 grudnia 2007 r. zasada prymatu prawa unijnego nad prawem krajowym⁶³⁶. Przyjęcie koncepcji przeciwnej, tj. przyznanie pierwszeństwa określonej normie *acquis communautaire*, oznaczałoby w istocie podważenie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wskazującego jednoznacznie na nadrzędny charakter rodzimej konstytucji w jej relacjach z prawodawstwem unijnym. W tym wypadku doszłoby bowiem do naruszenia art. 112 i 124 ustawy zasadniczej, które statuuje autonomię regulaminową obu izb polskiego parlamentu, rozciągając nad regu-

⁶³⁵ K. Wojtyczek, *Wpływ Traktatu z Lizbony na ustrój Polski*, Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 33–34.

⁶³⁶ O charakterze tej zasady i dokumencie będącym jej podstawą zob. A. Kuś, *Konstytucyjność Traktatu z Lizbony*, [w:] P. Daniluk, P. Radziejewicz (red.), *Aktualne problemy konstytucyjne w świetle wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010, s. 683–687.

laminami szczególną ochronę. Przy takim założeniu musimy więc uznać, że regulaminy Sejmu i Senatu nie podlegają regule kolizyjnej przewidzianej dla ustaw i aktów podustawowych, o których mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji, tj. głoszącej, że jeśli ustawy (*implicite* także aktu podustawowego) nie da się pogodzić z umową międzynarodową ratyfikowaną w warunkach zgody wyrażonej w formie ustawy, wówczas umowa ta ma pierwszeństwo. Jej zastosowaniu w razie omawianej kolizji sprzeciwia się zasada autonomii regulaminowej⁶³⁷. Na tym tle z pełną ostrością rysuje się charakterystyczne położenie względem siebie dwóch autonomicznych systemów norm prawnych – systemu unijnego⁶³⁸ oraz systemu tworzonych przez regulaminy izb (będącego w istocie podsystemem systemu państwowego). W relacji tych systemów w sposób jaskrawy zaznacza się wprawdzie zjawisko oddziaływania jednego na drugi, jednak okoliczność ta nie uprawnia do postawienia tezy, że znajdują się one w stosunku hierarchicznej podległości. Swoista nadrzędność systemu unijnego wynika tu bowiem z uwarunkowań instytucjonalnych i politycznych, nie jest ona natomiast kwestią prawnie usankcjonowanego prymatu⁶³⁹.

Trzeba jednak wiedzieć, że zaniechanie przez Sejm i Senat nadania swej wewnętrznej strukturze organizacyjnej i procedurom działania kształtu odpowiadającego standardom unijnym może narażać Polskę pośrednio na odpowiedzialność prawną w sytuacji, jeśli w rezultacie tych zaniechań nie będzie ona zdolna do wypełniania obowiązków wynikających z członkostwa. Powoduje to, że trudno sobie wyobrazić, by parlament jako instytucja państwowa uwikłana w instytucjonalny mechanizm funkcjonowania Unii Europejskiej przejawiał w tej materii jakikolwiek opór.

4.2. Przypadki regulacji regulaminowych ukształtowanych pod wpływem aktów prawa unijnego

Regulaminy Sejmu i Senatu przeszły w związku z naszym uczestnictwem w strukturach unijnych znamiennej ewolucję, o czym świadczą wyraźnie obecne w ich tekstach wątki europejskie⁶⁴⁰. Jest faktem, że w procesie dostosowawczym izby już kilkakrotnie podejmowały się wysiłku przeprowadzenia

⁶³⁷ Por. A. Kastelik-Smaza, *Spór o prymat prawa europejskiego po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 67–69.

⁶³⁸ O autonomicznym charakterze systemu *acquis communauter* wspomina: M. Safjan, *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3, s. 8.

⁶³⁹ Zob. G. Pastuszko, *Granice autonomii regulacyjnej w regulaminach polskiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 5, s. 34.

⁶⁴⁰ J. Jaskiernia, *Parlament i procesy integracyjne*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model Konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 177.

euronowelizacji, przyjmując w ten sposób szereg oryginalnych, nieznanych prawodawstwu rozwiązań normatywnych. Co istotne, zmiany, jakie tutaj zaszły, były nie tylko bezpośrednim następstwem uwzględnienia norm prawa unijnego, ale wynikały także z realizacji pewnych nieformalnych, pozaprawnych założeń związanych z dążeniem obu izb do odpowiedniego wypozycjonowania się w europejskim otoczeniu instytucjonalnym. W tym ostatnim przypadku wskazać *de lege lata* trzeba na unormowania regulaminowe, które umożliwiają uczestnictwo deputowanych Parlamentu Europejskiego w pracach Sejmu i Senatu. Ich obowiązywanie nie wynika wprost z traktatów czy innych dokumentów unijnych, lecz jest kwestią niepisanej praktyki stosowanej w części państw członkowskich. Polska w pełni się w tę praktykę wpisuje⁶⁴¹.

Jak już wspomniano, pierwszym przejawem unijnej ingerencji w obszar materii regulaminowych było powołanie jeszcze w latach 90. i późniejszych w strukturach parlamentu na mocy przepisów regulaminowych specjalnych komisji zajmujących się sprawami Unii Europejskiej. Komisje te, będąc jednym z instytucjonalnych narzędzi służących procesowi zbliżania naszego państwa do uczestnictwa w Unii, nie miały traktatowych podstaw działania, a ich istnienie wynikało jedynie z ambicji obu izb parlamentu do wywierania wpływu na procesy decyzyjne związane z toczącymi się negocjacjami akcesyjnymi. Zniknęły one wraz z nowelizacjami regulaminowymi z 2004 r. i zostały zastąpione komisjami odpowiedzialnymi za problematykę europejską o nowej ustrojowej charakterystyce.

Wyraźne piętno odcisnął na regulaminach Sejmu i Senatu moment akcesji Polski do Unii Europejskiej. Pojawiły się wówczas w ich ramach uregulowania, które miały dostosować obie izby do standardów unijnych, a także do 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, tworząc regulaminowe podstawy ich udziału w unijnym mechanizmie stanowienia prawa. Z grubsza biorąc, były to przepisy określające skład, organizację oraz wewnętrzny tryb działania Komisji ds. Europejskich oraz ustanawiające tryb postępowania z projektami ustaw dostosowujących polskie prawodawstwo do prawa Unii Europejskiej⁶⁴². Sejm nowelizację swego regulaminu przeprowadził 20 lutego 2004 r.⁶⁴³, Senat natomiast uczynił to

⁶⁴¹ Zob. A. Pudło, *Rola parlamentu...*, s. 118–119.

⁶⁴² Szerzej na temat rozwiązań prawnych regulujących funkcjonowanie Komisji do Spraw Unii Europejskiej zob. D. Lis-Staranowicz, *Komisja śledcza i Komisja ds. Unii Europejskiej w systemie organów Sejmu*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007, s. 233–237.

⁶⁴³ Uchwała Sejmu RPP z 20 lutego 2004 r. o zmianie Regulaminu Sejmu RP (M.P. nr 12, poz. 182).

20 kwietnia 2004 r.⁶⁴⁴ Ta pierwsza, nie licząc drobnych zmian rozsianych w różnych miejscach regulaminu, dołączyła nowe rozdziały, tj. rozdział 5a „Postępowanie z projektami ustaw wykonującymi prawo Unii Europejskiej” oraz rozdział 13a „Komisja ds. Unii Europejskiej”. Dodatkowo w załączniku do uchwały w pkt 3a określiła ona zakres przedmiotowy działania Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Podobny charakter miała nowelizacja dokonana przez Senat. Obok przepisów wplecionych w kilku punktach tekstu regulaminu w Dziale IV wyodrębniła ona rozdział 2 zatytułowany „Komisja Spraw Unii Europejskiej” i jednocześnie w załączniku do uchwały w pkt 11a wskazała na przedmiot działalności Komisji Spraw Unii Europejskiej.

Zmiany regulaminu pod kątem europejskim pojawiły się także w dalszym przebiegu procesu integracji. Koncentrując się na nich, warto wskazać na wewnątrzparlamentarne procedury będące wynikiem implementacji do polskiego systemu parlamentarnego postanowień Traktatu lizbońskiego z 2007 r.⁶⁴⁵, a przy tym dostosowane do przepisów – zdeterminowanej przedmiotowym Traktatem – ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Uregulowania prawne z tego zakresu wprowadzone zostały zarówno przez Sejm, jak i przez Senat. Izba pierwsza sygnalizowaną tu nowelizację uchwaliła 25 lutego 2011 r.⁶⁴⁶, izba druga zaś 9 kwietnia 2010 r.⁶⁴⁷ Treścią tych nowelizacji było określenie nowych mechanizmów działania parlamentu wynikających z Traktatu lizbońskiego oraz tzw. drugiej ustawy kooperacyjnej. Nowelizacja regulaminu Sejmu polegała na zmodyfikowaniu szeregu istniejących lub dodaniu nowych przepisów⁶⁴⁸. Z kolei nowelizacja regulaminu Senatu przyniosła dodanie odrębnego Działu VIII zatytułowanego „Postępowanie w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej”. W kręgu nowych rozwiązań znalazły się w szczególności uregulowania określające: 1) procedurę wyrażania sprzeciwu przez izbę w sprawie decyzji upoważniającej Radę Europejską do zmiany sposobu głosowania (mówi o niej

⁶⁴⁴ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. 2004, nr 18, poz. 302).

⁶⁴⁵ A. Fuksiewicz, *Sejm i Senat po wejściu w życie traktatu lizbońskiego – dostosowanie do reformy instytucjonalnej*, Warszawa 2011, s. 10.

⁶⁴⁶ Uchwała Sejmu z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 18, poz. 186.).

⁶⁴⁷ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 kwietnia 2010 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. nr 25, poz. 225).

⁶⁴⁸ O tym, że implementacja ta nie ma jeszcze pełnego charakteru, wspomina: J. Jaskiernia, *Rola parlamentów narodowym w procesie integracji europejskiej po Traktacie z Lizbony i konieczne zmiany w prawie parlamentarnym*, „Studi polacco-italiani di Toruń”/„Toruńskie studia polsko-włoskie” 2013, t. IX, s. 81.

art. 48 ust. 7 TUE, art. 148ca reg. Sejmu oraz art. 75f, 75g reg. Senatu) oraz w sprawie środków dotyczących prawa rodzinnego, mających skutki transgraniczne (mówi o niej art. 81 ust. 3 TFUE, 148cb reg. Sejmu oraz art. 75f, 75g reg. Senatu); 2) procedurę uznania projektu aktu ustawodawczego Unii Europejskiej za niezgodny z zasadą pomocniczości (mówi o niej art. 5 ust. 3 TUE, art. 148cc reg. Sejmu oraz art. 75d reg. Senatu), ewentualnie w sprawie wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy Unii Europejskiej zasady pomocniczości (148cd reg. Sejmu oraz 75e reg. Senatu)⁶⁴⁹. Do tego zestawienia warto jeszcze dodać regulaminowe procedury kreacyjne, które stały się udziałem wyłącznie Sejmu. Były nimi konkretnie: procedura opiniowania przez sejmową Komisję do Spraw Unii Europejskiej kandydatur na określone stanowiska w aparacie urzędniczym Unii Europejskiej (art. 148b ust. 11 reg. Sejmu w zw. z art. 19 ustawy kooperacyjnej), a także procedura służąca wyborowi przedstawicieli Sejmu do Konwentu, o którym mowa w art. 48 ust. 3 TUE⁶⁵⁰ (art. 169 ust. 2 pkt 3a reg. Sejmu).

5. Ingerencja Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w materii wewnętrzne parlamentu

5.1. Specyfika ingerencji Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w materii wewnętrzne parlamentu

Prawo parlamentarne, tak jak każda inna dziedzina prawa, musi spełniać wymagania stawiane zarówno przez krajowe, jak i międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka. Z tego też powodu nie można się dziwić, że swój wkład w określeniu treści regulacji regulaminowych ma również wiążąca Pol-

⁶⁴⁹ Szerzej na temat sygnalizowanych procedur regulaminowych zob. M. Kupis, *Sejm cztery lata po przyjęciu Traktatu z Lizbony – rozwiązania prawne i praktyka parlamentarna*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 1, s. 105–109.

⁶⁵⁰ Artykuł 148 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że „jeżeli Rada Europejska, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją, podejmie zwykłą większością decyzję, w której opowie się za rozpatrzeniem proponowanych zmian, przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje konwent złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji. W przypadku zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej konsultowany jest również Europejski Bank Centralny. Konwent rozpatruje propozycje zmian i przyjmuje, w drodze konsensusu, zalecenie dla Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich przewidzianej w ustępie 4”.

skę Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1951 r. i wyrosłe na jej gruncie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu⁶⁵¹. Oddziaływanie Konwencji polega na wyznaczeniu pewnych ogólnych, związanych ze sferą wolności i praw jednostki ram dla prawodawczej działalności każdego z ciał legislacyjnych. Przy tak ukształtowanych regulacjach Konwencji prawodawca regulaminowy jest nie tyle zobowiązany do przyjmowania konkretnych unormowań prawnych, co – dysponując daleko idącym marginesem swobody decyzyjnej (*margin of appreciation*) – musi dbać o to, aby tworzona przezeń struktura wewnętrzna i procedury parlamentu pozostawały dopasowane do wymogów wypływających z Konwencji. W doktrynie na problem ten zwraca uwagę L. Garlicki, który ukazuje szereg wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu dotyczących bezpośrednio sfery spraw wewnętrznych parlamentu. Na tle jego wywodu doskonale widać, że w wielu pozornie odezwanych od problematyki prawa parlamentarnego normach Konwencji zawołowane pozostają prawnie doniosłe dyrektywy normatywne, które znajdują bezpośrednie przełożenie na mechanizm działania parlamentu⁶⁵².

Podobnie jak traktaty unijne, również Konwencja nie ma „mocy sprawczej” w stosunku do polskiego parlamentu. Ani Sejm, ani Senat, ani Zgromadzenie Narodowe nie są zobowiązane do obligatoryjnego respektowania jej postanowień. Przyczyną jest tu oczywiście wyrażona konstytucyjnie zasada autonomii regulaminowej parlamentu, która ze swej istoty odrzuca ingerencję podmiotów zewnętrznych w materię regulaminową (w przypadku Konwencji podmiotami takimi są wszystkie organy państwa biorące w przeszłości udział w procesie ratyfikacji tego aktu, ale także Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu mający legitymację do interpretowania norm Konwencji). Przyjęcie odmiennej koncepcji interpretacyjnej oznaczałoby uznanie wyższości postanowień Konwencji nad ustawą zasadniczą (w tym przypadku wyższości nad jej art. 11), co – jak wiadomo – w doktrynie spotyka się z dezaprobatą⁶⁵³. Brak owej „mocy sprawczej” Konwencji względem chronionej autonomią parlamentu nie zwalnia jednak Polski z odpowiedzialności prawnej z tytułu naruszenia postanowień Konwencji. Wszelkie przepisy regulaminowe wykraczające poza nakreślone przez nią standardy narażają Polskę na złożenie skargi do Euro-

⁶⁵¹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).

⁶⁵² L. Garlicki, *Prawo parlamentarne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007, s. 51.

⁶⁵³ Zob. A. Chmielarz, *Funkcja prawna konstytucji na przykładzie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2011, s. 138–139.

pejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu i na wynikające stąd ewentualne sankcje. W tym sensie – i tylko w tym – można mówić o osłabieniu rygoryzmu zasady autonomii regulaminowej proklamowanej w Konstytucji.

5.2. Przypadki orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka mających wpływ na zakres swobody normowania materii wewnętrznych izb parlamentu w państwach sygnatariuszach Konwencji

Wypowiedzi orzecznicze Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oddziałujące na sferę autonomii regulaminowej parlamentów państw sygnatariuszy Konwencji dotyczyły różnych spraw i tym samym różnych obszarów prawa parlamentarnego. Nie można jednak w tym przypadku mówić o jakimś szczególnie bogatym dorobku Trybunału, gdyż wyroki, które miały znaczenie dla unormowań regulaminowych obowiązujących w Polsce, zdarzały się bardzo rzadko. Rzadziej niż wyroki poświęcone zagadnieniom prawa parlamentarnego w ogóle.

Szczególnie ciekawe były rozstrzygnięcia Trybunału ustalające granice wolności wypowiedzi deputowanych w parlamencie i w tym kontekście oceniające również poprawność konstrukcji prawnej oraz praktycznego funkcjonowania parlamentarnych procedur⁶⁵⁴. Za kluczowe w tej materii należy uznać wyroki z 17 maja 2016 r. – Karácsony i inni przeciwko Węgrom⁶⁵⁵ oraz 8 listopada 2016 r. – Szanyi przeciwko Węgrom⁶⁵⁶. Stan faktyczny pierwszej ze spraw obejmował wydarzenia związane z zastosowaniem przez parlament środków dyscyplinarnych – ukarania karą grzywny opozycyjnych deputowanych, którzy w trakcie prac plenarnych parlamentu przeprowadzili akcje protestacyjne przeciwko rządzącemu obozowi. W obu przypadkach inkryminowani posłowie wnieśli na salę obrad i rozłożyli antyrządowe transparenty. Pierwszy z nich, przygotowany przez Gergely’ego Karácsonyego oraz Pétera Szilágyiego, zawierał napis „Fidesz. Kradniesz, oszukujesz, kłamiesz”, drugi – autorstwa Dávida Dorosza i Rebeki Katalin Szabó – „Tu działa narodowa mafia tytoniowa”.

W przedstawionej skardze skarżący podnieśli m.in., że wymierzona im w trybie regulaminowym grzywna stanowiła naruszenie prawa do wolności wypowiedzi zagwarantowanego przez art. 10 Konwencji. W tym kontekście

⁶⁵⁴ Zob. szerzej na temat swobody wypowiedzi deputowanych w parlamencie: I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010, s. 154–163.

⁶⁵⁵ Wyrok ETCS z 17 maja 2016 r. – Karácsony i inni przeciwko Węgrom (nr 42461/13).

⁶⁵⁶ Wyrok ETCS z 8 listopada 2016 r. – Szanyi przeciwko Węgrom (nr 35493/13).

wskazali oni, iż przedmiotowa wolność winna być chroniona również w płaszczyźnie przepisów regulujących wewnętrzne funkcjonowanie parlamentu. W kręgu zarzutów pojawiło się jeszcze twierdzenie, że w zaistniałej sytuacji brakowało środka prawnego dającego możliwość skutecznego odwołania się od zapadłych decyzji (art. 13 w połączeniu z art. 10 Konwencji).

W wydanym orzeczeniu Trybunał uznał zasadność przedstawionych argumentów strony skarżącej, przyjmując, że doszło do naruszenia art. 10 Konwencji oraz art. 13 w połączeniu z art. 10. Na poziomie uwag ogólnych podkreślił on szczególnie charakter wypowiedzi wygłaszanych w parlamencie, które ze względu na swą specyfikę winny korzystać ze wzmożonej ochrony prawnej. Jak dowodził, swoboda regulacji przez państwo w tym zakresie, choć konieczna dla uniemożliwienia np. bezpośredniego lub pośredniego wezwania do przemocy, jest bardzo ograniczona. Odnosząc się natomiast bezpośrednio do regulaminowych kar, jakie zastosowano względem posłów parlamentu węgierskiego, stwierdził Trybunał, że co do zasady kary takie są dopuszczalne, ale ich prawna konstrukcja i stosowanie, mimo że stanowią nieodłączny element autonomii parlamentarnej, muszą mieścić się w granicach wyznaczonych przez koncepcję „skutecznej demokracji politycznej” i „rządów prawa”, do jakich odwołuje się Konwencja. Autonomia parlamentarna nie może być – jak wynikało to z innych fragmentów uzasadnienia wyroku – wykorzystywana w celu tłumienia wolności wypowiedzi posłów, a już w szczególności nie może służyć za podstawę dla większości do nadużywania swojej dominującej pozycji wobec opozycji. Ten kierunek interpretacji połączony z analizą rozwiązań regulaminowych obowiązujących na Węgrzech legł w konsekwencji u podstaw kluczowej tezy, że w omawianej sprawie doszło do nieproporcjonalnej ingerencji w prawa skarżących chronione Konwencją, która wynikała z braku odpowiednich zabezpieczeń proceduralnych. W owym czasie bowiem – zdaniem kompletu orzekającego – przepisy krajowe, skądinąd zmienione jeszcze przed wydaniem wyroku przez rząd węgierski⁶⁵⁷, nie zapewniały posłowi prawa udziału w dotyczącym go postępowaniu, w szczególności zaś prawa do jego wysłuchania. *Ergo* unormowana w regulaminie procedura ograniczająca się do wniosku przewodniczącego w przedmiocie wymierzenia grzywnien oraz decyzji plenum parlamentu podjętej bez przeprowadzenia debaty nie spełniała wymogów wpływających z art. 10 Konwencji⁶⁵⁸.

⁶⁵⁷ 13 lutego 2014 r. parlament uchwalił nowelizację regulaminu, która zmodyfikowała procedurę dyscyplinowania deputowanych. Naniesione zmiany dały deputowanym ukaranym grzywną m.in. możliwość odwołania się od tej decyzji do właściwej komisji parlamentu. Uregulowania te weszły w życie 4 marca 2014 r.

⁶⁵⁸ Zob. też: F.J. Jacobs, R. White, C. Ovey, *The European Convention on Human Rights*, Oxford 2017, s. 503.

W tę samą stronę, choć z jeszcze silniejszą predylekcją do ingerowania w sferę parlamentarnej autonomii państw sygnatariuszy Konwencji, poszedł Trybunał we wspomnianym wyroku z 8 listopada 2016 r. – Szanyi przeciwko Węgrom. Będąca kanwą przedmiotowego rozstrzygnięcia sprawa dotyczyła posła do parlamentu węgierskiego – Tibora Jenő Szanyiego. Wiązała się ona konkretnie z zastosowaniem wobec niego kary grzywny oraz dwukrotnej odmowy przyjęcia przez przewodniczącego składanych na jego ręce interpelacji. Grzywna, jaką tutaj wymierzono, była sankcją za zachowanie w trakcie jednego z posiedzeń, kiedy to zaraz po zakończonym przemówieniu poseł ów uczynił niewybredny gest pod adresem innych posłów opozycji. Z kolei odmowa przyjęcia interpelacji stanowiła efekt ich negatywnej weryfikacji przeprowadzonej przez przewodniczącego parlamentu, wynikającej stąd, że ich tekst ze względu na użyte w nim sformułowania podważał prestiż instytucji parlamentu i był niedopuszczalny w państwie demokratycznym.

W przedłożonej skardze skarżący uznał, iż zarówno nałożona kara grzywny, jak i nieprzyjęcie wspomnianych interpelacji stanowiły nieproporcjonalną z punktu widzenia art. 10 Konwencji ingerencję w jego prawo do swobodnego wyrażania opinii ze względu na brak w węgierskim prawie parlamentarnym stosownych procedur odwoławczych. Obie sankcje – jak udowodniał – ograniczyły go jako członka parlamentu działającego na rzecz interesu publicznego, ale też jako deputowanego występującego po stronie parlamentarnej opozycji.

Trybunał zasadniczo podzielił przedstawiony tu tok argumentacji. W zakresie, w jakim odnosiła się ona do wymierzenia grzywny, przyjął on dokładnie ten sam punkt widzenia co w przypadku sprawy Karácsony i inni przeciwko Węgrom. Uznając, że przewodniczący parlamentu nie dość klarownie przedstawił powody podjęcia swojej decyzji i jednocześnie że procedura nakładania grzywny pozbawiona była skutecznych środków odwoławczych, doszedł do wniosku, iż miało tu miejsce naruszenie art. 10 Konwencji. Bez znaczenia dlań była okoliczność, że niewerbalne zachowanie posła uchodziło za dalece niestosowne tudzież wulgarne. O wiele ciekawsze obserwacje wynikały natomiast z oceny odmowy przyjęcia interpelacji poselskich, w przypadku której Trybunał również dopatrywał się pogwałcenia art. 10 Konwencji. Szczególnie interesujące było to, że środek prawny, jakim jest interpelacja, w ogóle uznany został za formę wyrażania opinii, nie zaś instrument służący do uzyskiwania informacji od rządu. W swoim stanowisku sędziowie orzekający stwierdzili, iż po pierwsze, przepisy regulaminu parlamentu węgierskiego dopuszczają odrzucenie interpelacji z jasno określonych przyczyn formalnych, wśród których nie została wyszczególniona sytuacja użycia przez interpelanta kontrowersyjnych wypowiedzi, po drugie, styl napisania tych pism, nawet jeśli

mógł budzić wątpliwości estetyczne, to jednak ani nie uderzał poważnie w autorytet parlamentu, ani też nie zakłócał porządku jego prac (zwłaszcza że pisma nie zawierały uwag personalnych), i wreszcie po trzecie, procedura odmowy przewodniczącego nie obejmowała żadnych gwarancji proceduralnych odwołania się od zapadłej decyzji ani też nie zawierała żadnych gwarancji bezstronności. Stąd ingerencja w sferę wolności wyrażania opinii przez parlamentarzystę, której dokonano, nie mogła zostać uznana za konieczną w społeczeństwie demokratycznym w myśl art. 10 Konwencji.

Problematyka wolności wypowiedzi w parlamencie pojawiła się także w postanowieniu z 2 września 2003 r. – Alinak przeciwko Turcji⁶⁵⁹. Na jego mocy Trybunał uznał za niedopuszczalną skargę, w której skarżący domagał się stwierdzenia, że odebranie mu siłą głosu w trakcie debaty parlamentarnej poza regulaminowym czasem wystąpienia przez innego posła narusza art. 10 Konwencji. Nie pomogły argumenty podkreślające fakt, że takie działanie miało podłoże ściśle polityczne, wynikające z niechęci okazywanej temu deputowanemu z racji jego nieakceptowanych przez większość poglądów (mówił on o kwestii separatyzmu kurdyjskiego). Trybunał zajął jednoznaczne stanowisko, że uniemożliwienie dalszego wygłaszania mowy, choć dokonano się w napiętej sytuacji, przy ostrym proteście ze strony części posłów, to jednak nastąpiło bez naruszenia obowiązujących reguł przeprowadzania debaty parlamentarnej. Ograniczenie prawa do wyrażania opinii więc nie nastąpiło.

Oddziaływanie na sferę regulacji regulaminowych zaznaczyło się również w orzeczeniach dotyczących statusu prawnego przedstawicieli świata mediów obecnych na terenie parlamentu. W tym zakresie warto zwrócić uwagę na wyrok z 9 lutego 2017 r. – Selmani i inni przeciwko Macedonii⁶⁶⁰, w którym Trybunał odniósł się do problemu dopuszczalności przymusowego usunięcia dziennikarzy z budynku parlamentu. Okoliczności sprawy przedstawiały się w ten sposób, że podczas jednego z posiedzeń izby w momencie, kiedy toczyły się obrady poświęcone ustawie budżetowej, doszło do parlamentarnego tumultu, który zmusił przewodniczącego izby do wezwania na pomoc straży parlamentarnej. W wyniku podjętej interwencji usunięto z sali obrad posłów, ale także dziennikarzy przebywających na galerii dla mediów. W odniesieniu do tych ostatnich akcja nie przebiegła jednak sprawnie i bez zakłóceń. Niektórzy dziennikarze, w tym skarżący, stawili funkcjonariuszom straży opór, uznając, że mają oni prawo do bezpośredniego relacjonowania gorących wydarzeń na miejscu. Opór ten został jednak ostatecznie złamany, a samych dziennikarzy usunięto z galerii siłą.

⁶⁵⁹ Postanowienie ETCS z 9 września 2003 r. – Alinak przeciwko Turcji (nr 39930/98).

⁶⁶⁰ Wyrok ETCS z dnia 9 lutego 2017 r. – Selmani i inni przeciwko byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (nr 67259/14).

Przedmiotem skargi był zarzut, że decyzja o zastosowaniu środków przymusu bezpośredniego w opisanej sytuacji i pozbawienie możliwości relacjonowania wydarzeń mających miejsce w parlamencie stanowiły naruszenie art. 10 Konwencji. Dla obrony swoich racji skarżący podkreślali, że takie działania wyczerpywało znamiona nieproporcjonalnej ingerencji w ich prawo swobodnego wyrażania opinii. Oceniający sprawę Trybunał uznał tę pretensję za prawnie uzasadnioną, przyjmując, że środki bezpieczeństwa, jakie zastosowała straż parlamentarna, nie były adekwatne w stosunku do rozmiaru istniejącego wówczas zagrożenia. Jak sygnalizował, nic nie wskazywało na to, że mające miejsce w parlamencie zakłócenia narażały na niebezpieczeństwo życia i integralność fizyczną skarżących ani odwrotnie – że obecność skarżących mogła nieść jakiegokolwiek zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, porządku w izbie itp. Poza tym zdaniem Trybunału usunięcie skarżących z budynku parlamentu w zaistniałych okolicznościach wiązało się z ograniczeniem przekazu medialnego, który jest istotną wartością w państwie demokratycznym. W rezultacie uniemożliwiono relegowanym dziennikarzom przedstawienie informacji z pierwszej ręki, a opinii publicznej obserwowanie rozwoju sytuacji bezpośrednio z miejsca wydarzeń. Trybunał natomiast nie stwierdził, że decyzja o usunięciu nie miała podstaw prawnych. Analizując obowiązujące w Macedonii uregulowania prawne, sędziowie uznali, że choć uregulowania te nie dają wyrażonego *explicite* prawa do takiego działania względem dziennikarzy, to jednak legitymację dlań można wywieść z ogólnych sformułowań o zachowaniu bezpieczeństwa na terenie parlamentu. W szczególności nie zakwestionowano tutaj prawa przewodniczącego do uruchamiania środków bezpieczeństwa w trybie uregulowań regulaminowych.

Inny wyrok dotyczący relacji parlamentu i przedstawicieli mediów, w ramach którego pojawił się problem wewnątrzparlamentarnych procedur, zapadł w odległej z naszego punktu widzenia, jakkolwiek frapującej sprawie Demicoli przeciwko Malcie w 1991 r.⁶⁶¹ W tym przypadku kontrowersje wywołało zastosowanie przez maltańską Izbę Reprezentantów względem dziennikarza Carmela Demicoli kary grzywy w trybie regulaminowych przepisów normujących kwestię jej „obrazy”. Decyzja ta była odpowiedzią większości deputowanych na inwektywę, jaką dziennikarz ów skierował pod adresem jednego z deputowanych, nazywając go publicznie, w trakcie audycji radiowej na żywo, parlamentarnym klaunem. Ostatecznie sprawa zawisła na wokandzie w Strasburgu, co zmusiło Trybunał do zajęcia stanowiska względem dylematu, czy

⁶⁶¹ Wyrok ETCS z 27 sierpnia 1991 r. – Demicoli przeciwko Malcie (nr 13057/87). Zob. uwagi do tego wyroku: P. Wasilewski, *Wolność prasowej wypowiedzi satyrycznej: Studium cywilistyczne na tle porównawczym*, Warszawa 2012, s. 55–56.

parlamentarna procedura dająca możliwość formułowania oskarżenia względem osób z zewnątrz i na tej podstawie stosowania kar, mimo że jej istnienie sankcjonuje parosetletnia tradycja parlamentaryzmu typu westminsterskiego, pozostaje w zgodzie z art. 6 ust. 1 Konwencji przyjmującym regułę, że o zasadności oskarżenia w sprawach karnych rozstrzyga niezależny i bezstronny sąd. Wyjaśniając tę kwestię, sędziowie zasadniczo podzielili punkt widzenia skarżącego. W ich opinii czyn polegający na obrazie parlamentu, jakiego dopuścił się Carmel Demicoli, wyczerpywał znamiona prawodawstwa karnego i z tego powodu winien podlegać ochronie wypływającej z postanowień Konwencji. Wywodząc stąd dalsze wnioski, stwierdzili oni, że obowiązujące na Malcie rozwiązania prawne nie stwarzają dostatecznych gwarancji dla zachowania niezależności i bezstronności przez rozstrzygający o tej kwestii parlament. Wskazano w tym zakresie na brak prawa do bycia wysłuchanym przez oskarżonego oraz fakt, że przy tak skonstruowanej procedurze w składzie orzekającym zasiadają równocześnie ofiary, oskarżyciele, sędziowie i świadkowie. Co istotne jednak, w ramach dokonanej tu oceny nie zanegowano wykorzystywania procedury w zakresie dyscyplinarnej odpowiedzialności m.in. członków parlamentu. Kwestia ta pozostała w ogóle poza zakresem merytorycznego rozstrzygnięcia.

Ważne wątki w kontekście autonomii regulaminowej pojawiły się w orzeczeniach wyjaśniających niektóre aspekty działania komisji parlamentarnych. Tak było chociażby w przypadku sprawy Rywin przeciwko Polsce⁶⁶², w której skarżący, oskarżany o zaproponowanie łapówki redaktorowi naczelnemu jednej z gazet, zarzucił m.in. naruszenie przez Polskę gwarantowanego na gruncie Konwencji domniemania niewinności oraz prawa do wysłuchania przez niezależny i bezpartyjny sąd (art. 6 ust. 1–3, pkt b–d). Jego zdaniem naruszenie to miało związek z równoległym prowadzeniem postępowania sądowego i postępowania przed komisją śledczą parlamentu. W warunkach zbiegu tych postępowań – jak podkreślał – powody do podniesienia wskazanych zarzutów dały m.in. tekst uchwały o powołaniu komisji przez Sejm⁶⁶³, jak i jej ustalenia

⁶⁶² Wyrok ETCS z 18 lutego 2016 r. (nr 6091/06, 4047/07 i 4070/07).

⁶⁶³ Uchwała Sejmu z dnia 10 stycznia 2003 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji w § 1 ust. 2 stanowiła, że „celem Komisji jest zbadanie: 1) okoliczności towarzyszących próbie wymuszenia przez Lwa Rywina korzyści majątkowych i politycznych w zamian za spowodowanie zaniechania wprowadzenia niekorzystnych dla prywatnych mediów zmian w ustawie o radiofonii i telewizji oraz za odpowiadające ich interesom decyzje Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a także ustalenie osób, które miały inicjować powyższe działania – przedstawione w „Gazecie Wyborczej” z dnia 27 grudnia 2002 r. i w innych mediach”.

ujęte w ramach ostatecznego sprawozdania. Trybunał odrzucił jednak użytą tu argumentację. W wyroku wysunięto m.in. tezę, że nawet jeśli ostateczne sprawozdanie dotyczyło skarżącego w związku z korupcją wyższych urzędników, to nie był on bezpośrednim celem śledztwa komisji, która nie odniosła się w swoim sprawozdaniu do ustaleń postępowania karnego toczącego się przeciwko skarżącemu. Poza tym dowiedziono, iż użyte w uchwale Sejmu zwroty nie zmierzały do wyrażenia przekonania o winie skarżącego, ale służyły jedynie poinformowaniu przez izbę komisji o okolicznościach stanu faktycznego sprawy. Zasadniczo więc rozstrzygnięcie Trybunału nie wskazało na mankamenty w przepisach normujących tryb działania komisji śledczych w Polsce, również tych regulaminowych.

Problematyki funkcjonowania parlamentarnych komisji dotyczył też wyrok z 13 listopada 2014 r. Hoon przeciwko Zjednoczone Królestwo⁶⁶⁴. Rozstrzygnięcie to przyniosło odpowiedź na pytanie, czy ujawnienie przez komisję parlamentarną szczegółowych informacji na temat nieetycznych zachowań jednego z deputowanych narusza art. 8 Konwencji gwarantujący prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Skargę do Trybunału wniósł poseł Izby Gmin, który działając jako doradca Sekretarza Generalnego NATO, stał się obiektem dziennikarskiej prowokacji. W jej ramach nakłoniono go do przyjęcia fikcyjnej propozycji o charakterze korupcyjnym, a następnie nagłośniono sprawę. Wywołana w ten sposób afera stała się powodem wszczęcia prac parlamentarnej komisji etyki. Komisja ta przeprowadziła w sygnalizowanym zakresie postępowanie i przygotowała raport przyjęty później przez izbę. Dokonane ustalenia upowszechniono wobec opinii publicznej.

Podobnie jak w poprzedniej sprawie, także i tu Trybunał odrzucił argument, że działania komisji parlamentarnej obnażającej nieetyczne czyny posła w jakikolwiek sposób naruszają postanowienia Konwencji. Składu orzekającego nie przekonało ani to, że w warunkach funkcjonowania brytyjskiego systemu parlamentarnego nie można kwestionować na drodze sądowej działań parlamentu, w tym jego wewnętrznych organów, ani też to, że opublikowane ustalenia były bardzo szczegółowe. Dla dokonania rozstrzygnięcia przyjął on, że upowszechnienie takich informacji, jeśli wziąć pod uwagę okoliczności sprawy, odpowiadało interesowi publicznemu. Poza tym uznał równocześnie, iż parlamentarna procedura, jaką wykorzystano w toku prac komisji, stwarzała po stronie skarżącego możliwość obrony swojego dobrego imienia zarówno jako posła, jak i osoby prywatnej.

⁶⁶⁴ Wyrok ETCS z 13 listopada 2014 r. – Hoon przeciwko Zjednoczone Królestwo (nr 14832/11).

6. Ingerencja regulaminu innego ciała parlamentarnego

Widocznym zjawiskiem w polskim systemie parlamentarnym jest również ingerencja w materię parlamentarną, której dokonują przepisy zawarte w regulaminie innego ciała legislatywy. W obecnym stanie prawnym jedynym przypadkiem takiej ingerencji są przepisy zawarte w obowiązujących regulaminach Zgromadzenia Narodowego, tj. regulaminie Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 6 grudnia 2000 r.⁶⁶⁵ oraz regulaminie Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu wysłuchania orędzia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 29 czerwca 2014 r.⁶⁶⁶ W tekstach obu tych aktów odnajdujemy wyraźnie sformułowaną klauzulę, która statuuje, że w sprawach nieuregulowanych przez daną uchwałę stosuje się odpowiednio przepisy regulaminu Sejmu (mówią o tym odpowiednio: § 9 oraz art. 7 reg. Zgromadzenia Narodowego). Oceniając taką koncepcję tworzenia postanowień regulaminu, należy wyrazić wątpliwość, czy pozostaje ona w zgodzie z przepisami obowiązującej Konstytucji. Wydaje się być bowiem niewłaściwe to, że Zgromadzenie Narodowe – mimo strukturalnego wyodrębnienia w systemie władzy państwowej – podlega reżimowi prawnemu określającemu funkcjonowanie innej, także autonomicznej instytucji ustrojowej⁶⁶⁷. Jak można sądzić, podobna koncepcja regulowania materii regulaminowych koliduje z art. 114 ust. 2 Konstytucji, który domaga się wprost, aby Zgromadzenie uchwaliło swój regulamin samodzielnie, a przy tym w sposób całościowy i wyczerpujący⁶⁶⁸. W innym wypadku nie da się zagwarantować Zgromadzeniu zachowania niezależnej pozycji w systemie organizacji władzy państwowej, będącej przecież zasadniczym powodem nadania ciałom parlamentarnym charakteru autonomicznego. Wzajemna nieskuteczność regulaminów poszczególnych organów legislatywy jest warunkiem *minimum minimorum* istnienia teźże niezależności⁶⁶⁹ i właśnie z tego powodu nie mogą jej znieść nawet przepisy odsyłające.

⁶⁶⁵ Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 6 grudnia 2000 r. – Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 40, poz. 774).

⁶⁶⁶ Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 29 maja 2014 r. Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu wysłuchania orędzia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, (M.P. 2014, poz. 397).

⁶⁶⁷ Por. M. Zubik, *Organizacja pracy...*, s. 31.

⁶⁶⁸ O charakterze regulaminu jako aktu całościowego i wyczerpującego piszą: J. Szymanek, J. Zaleśny, *Polskie regulaminy parlamentarne 1986–2002*, Warszawa 2002, s. 24.

⁶⁶⁹ *Ibidem*, s. 16.

Zresztą nawet gdyby z jakichś powodów zgodzić się z twierdzeniem, że jednak wbrew zgłoszonym wyżej obiekcjom tego rodzaju regulaminowe delegacje są prawnie dozwolone, to należałoby przynajmniej zastanowić się nad dopuszczalnością tak szerokiego zakresu odesłania, jakie w omawianych przypadkach formułuje prawodawca. Już na pierwszy rzut oka widać bowiem, iż zakres ów jest nadto ogólny, a przez to nieuwzględniający zupełnie ustrojowych różnic między Sejmem i Zgromadzeniem (dotyczy to np. liczebności składu obu organów, co rzuca negatywne światło chociażby na recypowane z regulaminu Sejmu wymogi podejmowania określonych inicjatyw, sztucznie wydaje się bowiem uzależnienie np. wszczęcia procedury zmiany regulaminu Zgromadzenia od poparcia tylko 15 jego członków – art. 203 *in fine* reg. Sejmu). Przy takim jego ukształtowaniu, tj. przy przekazaniu do regulacji regulaminu Sejmu niemal całokształtu zagadnień składających się na materię wewnętrzne instytucji Zgromadzenia Narodowego, trudno oprzeć się wrażeniu, że rzeczywista intencja prawodawcy wiąże się nie tyle – jak to jest wymagane przy konstruowaniu odesłań⁶⁷⁰ – z dążeniem do osiągnięcia efektu skrótowności, względnie spójności tekstu prawnego, co z działaniem nieprzemysłanym, zdeterminowanym pośpiechem oraz swoistym „wygodnictwem”. Wszystko to prowadzi do wniosku, że przyjęte rozwiązania są nieprawidłowe i w związku z tym pożądana staje się ich zmiana⁶⁷¹.

7. Artykuł 112 Konstytucji *de lege constitutione ferenda*

7.1. Potrzeba zmiany art. 112 Konstytucji służąca uporządkowaniu istniejącego stanu prawnego

Przedstawiona wcześniej analiza rozwiązań prawnych dotyczących materii wewnętrznych izb parlamentu prowokuje do dyskusji na temat zasadności przyjętej w tym zakresie koncepcji legislacyjnej. Patrząc na to, jak wielkie trudności stwarza rozgraniczanie sfery unormowań ustawowych i regulaminowych, można podnieść wątpliwość, czy rzeczywiście decyzja podjęta przez ustawodawcę konstytucyjnego o wprowadzeniu art. 112 w jego obecnym kształcie była słuszna. Jak dobrze wiemy, przepis ten w pierwotnych zamierzeniach twórców ustawy zasadniczej miał stworzyć dla Sejmu i Senatu swoją strefę regulacyjnego komfortu, tak by jedna i druga izba dysponowały czy-

⁶⁷⁰ Wskazuje na to wyraźnie § 156 przywoływanego już wcześniej rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

⁶⁷¹ Por. M. Zubik, *Organizacja pracy...*, s. 31.

telnymi regułami określającymi dopuszczalne ramy ustanawiania unormowań regulaminowych. Miał też powstrzymać obie izby przed bezprawnym wkroczeniem w domenę zastrzeżoną dla konstytucji i ustaw. U podstaw tych założeń leżała zasada autonomii parlamentarnej taktowana jako szczególnie doniosła i warta respektowania dyrektywa. Niestety, ku wielkiemu rozczarowaniu ustanowione tu konstytucyjnie gwarancje nie dały oczekiwanego rezultatu. Dziś już, mając pełny ogłód stanu analizowanych uregulowań, stwierdzić można, że koncepcja zakładająca nadanie regulaminom parlamentarnym formy uchwały przy równoczesnym umożliwieniu regulowania niektórych kwestii w drodze przepisów ustawowych zrodziła cały szereg komplikacji ustrojowych. Największą z nich jest obserwowany w Polsce w omawianej materii od lat prawny galimatias, który czyni system norm prawa parlamentarnego, przynajmniej częściowo, mało przejrzystym i utrudnia interpretację niektórych obowiązujących w jego ramach uregulowań. Mówiąc o nim, trzeba wskazać na jego trzy zasadnicze przejawy.

Pierwszy z nich to zjawisko przekroczeń ustawowych oraz – znacznie rzadszych wprawdzie, ale też występujących – przekroczeń regulaminowych. Sytuacja ta jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia założeń zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności wyrastających z niej pomniejszych zasad, takich jak zasada racjonalności działania prawodawcy⁶⁷², zasada zupełności systemu prawnego⁶⁷³ czy też zasada stabilizacji porządku prawnego i pełności prawa⁶⁷⁴. Dowodu na to, jak duży stwarza ona problem, dostarczają liczne przeprowadzone w doktrynie polemiki mające na celu ustalenie, czy delimitacja określonej materii wewnętrznej dokonała się z poszanowaniem wymogów konstytucyjnych, czy z ich złamaniem. Możliwość używania argumentów dla obrony dwóch przeciwstawnych, niepozbawionych słuszności stanowisk, choć w odczuciu prawnika może być intelektualnie intrygująca, to jednak z punktu widzenia klarowności porządku prawnego jest zupełnie nieakceptowalna.

Drugim przejawem tego galimatiasu jest fakt stosowania przez prawodawców różnych technik korelowania przepisów ustawowych i regulaminowych. W jednych ustawach odnajdujemy powielone fragmenty regulaminów, w innych napotykamy ustawowe odesłania, a w jeszcze innych obie te techniki jednocześnie. Podobnie jest z regulaminami Sejmu i Senatu, gdzie także można napotkać liczne powielenia regulacji ustawowych i odesłania. Taki sposób

⁶⁷² Zob. wyroki TK z dnia: 24 kwietnia 2006 r. (sygn. P 9/05); 12 czerwca 2008 r. (sygn. K 50/05); 23 czerwca 2009 r. (sygn. K 54/07); 6 września 2005 r. (sygn. K 46/04).

⁶⁷³ Zob. wyrok TK z dnia 12 maja 1998 r. (sygn. U 17/97).

⁶⁷⁴ Zob. wyrok TK z dnia 27 maja 2003 r. (sygn. K 11/03).

normowania parlamentarnych materii wewnętrznych wobec braku czytelnych kryteriów sięgania do wspomnianych technik musi budzić poważne wątpliwości. Trudno nie odnieść wrażenia, że wielokrotnie sporo w nim zwykłej przypadkowości, a nie przemyślanych i dojrzałych działań prawodawczych.

Wreszcie, trzeci przejaw to systemowe napięcia wynikające z powstawania kolizji norm ustawowych i regulaminowych, których – jak już wspominałem wcześniej – nie można usunąć przy wykorzystaniu konwencjonalnych reguł kolizyjnych. Jeśli pojawiają się one w systemie, wówczas adresaci kolidujących norm – izby parlamentu, wewnętrzne organy parlamentarne, organy państwowe wchodzące w relacje z izbami, względnie inne podmioty – zostają niejako przymuszeni do samodzielnego, a przy tym i arbitralnego decydowania o wyborze podstawy prawnej swojego działania. W sposób szczególnie dotyka to organów, których prawna legitymacja funkcjonowania ulega w takich warunkach wyraźnemu rozchwianiu i nabiera dwoistego charakteru. Musi to wywoływać opór, jeśli weźmie się pod uwagę zasadę wyrażoną w art. 7 Konstytucji, wymagającą, by organy władzy publicznej działały w granicach i na podstawie prawa. Organy te przecież wobec tak rygorystycznie określonej dyrektywy mają prawo oczekiwać, że przyznany im obszar kompetencyjny będzie miał jasno i klarownie wyznaczone granice.

Oczywiście mam pełną świadomość, że głównym czynnikiem powodującym wskazany bałagan legislacyjny są bezprawne ingerencje, których dokonuje ustawodawca zwykły normujący nieobjęte konstytucyjnym upoważnieniem sprawy wewnętrzne izby, ewentualnie, choć znacznie rzadziej, prawodawca regulaminowy wchodzący w sferę zagwarantowaną konstytucyjnie dla ustawy. Stawiając tę diagnozę, warto zadać pytanie, czy w obecnym stanie prawnym zdeterminowanym treścią art. 112 ustawy zasadniczej istnieje możliwość choćby częściowego minimalizowania negatywnych skutków opisanych zjawisk i w ten sposób uporządkowania funkcjonującego systemu. W doktrynie takich właściwości niektórzy upatrują w metodzie równoległego normowania określonych zagadnień przez przepisy ustawy i regulaminu. Polega ona na tym, że tekst jednego i drugiego aktu otrzymuje w konkretnym fragmencie identyczne lub zbliżone brzmienie, co w założeniu ma legitymizować ingerencję jednego z nich, a przy okazji nadać przyjętej w taki sposób regulacji charakter kompletny. Przyjmuje się tu więc, że jeśli ustawodawca zwykły przeniesie określone przepisy regulaminu na grunt ustawy albo też jeśli ustanowione przezeń wcześniej przepisy ustawowe uzyskają później regulaminową podbudowę (i w ten sposób niejako dokonają legitymizacji woli ustawodawcy zwykłego), wówczas będzie je można uznać za zgodne z ustawą zasadniczą⁶⁷⁵.

⁶⁷⁵ M. Zubik, *Trybunał Stanu...*, s. 54–55.

Trudno się spierać, że przedmiotowa metoda może uchodzić za bardzo pragmatyczne rozwiązanie wskazanych tu problemów. Jej niewątpliwą zaletą jest likwidacja systemowych napięć i znaczne ułatwienie interpretacji określonych przepisów. Oceniając ją jednak, nie można utracić z pola widzenia ewidentnych wad. Pomijając już fakt, iż taki sposób normowania spraw wewnętrznych izb parlamentu musi prowadzić do znaczącego poszerzenia objętości ustaw i regulaminów, warto przywołać odnoszące się do jej wykorzystywania zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Otóż moim zdaniem wątpliwości może wywoływać wpisane w nią założenie pozwalające na to, aby twórcy jednych i drugich aktów nie zważali na jasno określone granice w art. 112 (także w zw. z art. 124) oraz 114 Konstytucji i tym samym bezceremonialnie i uzurpatorsko wkroczyli w sferę *ipso iure* wyłączoną spod ich prawotwórczej domeny⁶⁷⁶. Bo nawet jeśli spróbujemy usprawiedliwić w tym zakresie ingerencję ustawy, tłumacząc ją swoistą wyższością, jaką ustawa odznacza się w hierarchii źródeł prawa (wyższość ta wynika z bardziej złożonego i demokratycznego procesu tworzenia tego aktu), to o wiele trudniej będzie nam dowieść istnienia legitymacji prawnej dla ingerencji regulaminowej. Musimy przecież pamiętać, że wspomniane art. 112 (także w zw. z art. 124) oraz 114 Konstytucji zastrzegające obszar spraw dla wyłącznej regulacji regulaminowej są wyjątkiem od ogólnie pojmowanej zasady wyłączności ustawy⁶⁷⁷. A skoro tak, to wyjątku tego nie da się interpretować rozszerzająco, choćby nawet stały za tym ważne względy, takie jak wspomniana kompletność i osiągnana dzięki niej przejrzystość uregulowań funkcjonujących w systemie prawnym.

Z tego powodu chyba lepszym rozwiązaniem są ustawowe i regulaminowe odesłania poruczające unormowanie danej kwestii we właściwym akcie. Z pewnością dają one większe poczucie bezpieczeństwa w kontekście konstytucyjnych wymogów respektowania autonomii regulaminowej, chociaż niestety też nie są wolne od legislacyjnych dylematów wynikających z wzajemnego usytuowania względem siebie ustaw i regulaminu. W tym przypadku największej kłopotu sprawiać niekiedy może precyzyjne rozdzielenie obszarów regulacji ustawowej, które już nie tylko graniczą z materiałami regulaminowymi, ale wręcz się z nimi zazębiają (są z nimi w sposób nierozzerwalny splecione). Nie da się wykluczyć, że sformułowanie delegacji ustawowej tudzież regulaminowej z uwagi na powyższą okoliczność będzie wręcz niemożliwe. Tym niemniej z dwojga złego metodę odesłań warto traktować jako szczególnie uzasadnioną i z tego względu z aprobatą podejść do tych obowiązujących już dzisiaj przepisów ustawowych i regulaminowych, które takie odesłania zawierają, mając

⁶⁷⁶ M. Radajewski, *Regulamin Zgromadzenia Narodowego...*, s. 55.

⁶⁷⁷ L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie...*, s. 55.

na uwadze konstytucyjne przeszkody wykluczające reglamentowanie kwestii wewnętrznej organizacji bądź wewnętrznych zasad funkcjonowania izb parlamentu przez niewłaściwe akty prawne konstytucyjne przeszkody wykluczające reglamentację postanowień regulaminu. Niewątpliwie w obecnym stanie prawnym mogłaby ona zyskać szersze zastosowanie. W ten sposób wiele regulacji ustawowych odnoszących się do materii parlamentarnych uniknęłyby krytycznych uwag doktryny na temat swojej niekonstytucyjności.

Alternatywą dla przedstawionych tutaj możliwości jest też całkowita zmiana w omawianym zakresie postanowień Konstytucji zmierzająca do rezygnacji z koncepcji regulowania spraw wewnętrznej organizacji i zasad funkcjonowania izb parlamentu w drodze uchwały i poddania tych kwestii reglamentacji ustawowej. Pomysł ten, prezentowany już w okresie dwudziestolecia międzywojennego⁶⁷⁸, pomógłby z pewnością uzdrowić istniejący stan prawny, uwalniając go od wszystkich wspomnianych problemów. Naturalnie takie posunięcie skutkowałoby porzuceniem zasady autonomii regulaminowej i pozbawiałoby w konsekwencji Sejm i Senat niezależności w tej dziedzinie w stosunku do innych organów władzy państwowej, w tym zwłaszcza Rady Ministrów i Prezydenta. Realizując je, trzeba by więc nie tylko odrzucić element tradycji ustrojowej, ale również ograniczyć izby w ich gwarantowanych dzisiaj elementarnych prawach i zrezygnować z pewnych korzyści, jakie jednak regulamin w formie uchwały daje⁶⁷⁹. Byłby to koszt poniesiony celem racjonalizacji i normalizacji funkcjonującego porządku prawnego. Czy jednak mając go na uwadze, należałoby tu mówić o poważnej stracie, nie jest rzeczą aż tak oczywistą. Musimy bowiem pamiętać, że w warunkach istniejącego obecnie w Polsce systemu ustrojowego autonomia parlamentarna nie odgrywa aż tak doniosłej roli, jaką przypisywano jej w demokracjach parlamentarnych znajdujących się w pierwotnej fazie swojej egzystencji. Wpływ na to ma zjawisko zamazywania granic podziału władzy⁶⁸⁰, w szczególności gdy idzie o relacje legislatywy i egzekutywy, powodujące, że rząd połączony z większością parlamentarną więzią politycznej współpracy tak czy owak jest zdolny do ingerowania w wewnętrzne sprawy parlamentu, także te związane z kreowaniem rozwiązań regulaminowych. Autonomia regulaminowa nie jest już więc ochroną przed rządem w pełnym tego słowa znaczeniu. Paradoksal-

⁶⁷⁸ O zaletach tego rozwiązania w warunkach obowiązywania Konstytucji marcowej z 1921 r. zob. K. Grzybowski, *Treść i forma...*, s. 454.

⁶⁷⁹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 142.

⁶⁸⁰ A. Sylwestrzak proponuje podzielenie tejże władzy na trzy segmenty: „władzę rządzącą”, „władzę opozycji” oraz „władzę neutralną”. A. Sylwestrzak, *Konstytucja RP z 1997 r. – nowe interpretacje podziału władzy*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 281–284.

nie może ona niekiedy służyć ograniczaniu praw czynników parlamentarnych. Ma to miejsce w sytuacji, gdy izba zdominowana przez deputowanych obozu rządzącego uchwała przepisy zawężające prawne możliwości działania frakcji opozycyjnych. Łatwiej jest to zrobić w ramach procedury uchwałodawczej, bez udziału organów zewnętrznych, zwłaszcza wyposażonego w prawo weta Prezydenta.

Obok zarysowanych wyżej powodów mojego wsparcia dla postulatu przekształcenia regulaminu w ustawę warto dodać idące w tym kierunku argumenty podnoszone jeszcze w okresie PRL. Sądzę, że nie straciły one swojej aktualności w obecnej sytuacji i można je przyjąć z pełną aprobatą. Należą do nich: 1) przekonanie, że regulaminy mimo swojej doniosłości pozostają znane wyłącznie wąskiemu środowiskom prawniczemu i stąd poza sferą zainteresowania opinii publicznej znajdują się przypadki nieraz bardzo istotnych nowelizacji regulaminowych; 2) twierdzenie, że przeciw takiej formie przemawia elastyczność i fragmentaryczność przepisów regulaminu, podatność na koniunkturę polityczną oraz wykładnię wewnętrzną⁶⁸¹.

Powyższe powody, wyjaskrawione na tle dysfunkcji, jakie nękają dzisiaj system norm prawa parlamentarnego, a jednocześnie skonfrontowane z dotychczasowymi doświadczeniami w zakresie kształtowania uregulowań ustawowych i regulaminowych, mogą skłaniać do postawienia tezy o potrzebie zastąpienia uchwały regulaminowej ustawą i w efekcie całkowitej rezygnacji przez ustawodawcę konstytucyjnego z zasady autonomii regulaminowej. Zmiana taka, wymagająca głębokiego przerezegowania art. 112 Konstytucji, pozwalałaby lepiej chronić obecne rozwiązania regulujące organizację i zasady działania parlamentu przed systemowymi patologiami, a poza tym stanowiłaby dodatkową gwarancję regulaminowych praw parlamentarnej opozycji. Zwłaszcza udział głowy państwa w procesie ustawodawczym stwarzałby możliwość wetowania rozwiązań, które dla takich ugrupowań byłyby szkodliwe. Dzisiaj – jak już zauważono – obecna w parlamencie większość może podobne rozwiązania wprowadzać w dalece swobodny sposób.

Realizacja koncepcji regulaminu parlamentarnego jako ustawy wymagałaby określenia kilku dodatkowych, nieznanych co do zasady ustawom obostrzeń, których konieczność istnienia umotywowana jest szczególnym charakterem tego aktu pośród konstytucyjnych źródeł prawa w Polsce. Obostrzenia takie miałyby na celu wykluczenie możliwości całkowitego pozbawienia izby

⁶⁸¹ K. Działocha, *O wzajemnym stosunku Regulaminu Sejmu i Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Symposium poświęcone problematyce regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej/Kancelaria Sejmu, Instytut Nauk o Państwie i Prawie UW*, Warszawa 1987, s. 62–63.

wpływu na kształt uregulowań regulaminowych. Kierując się tym kryterium, należy wskazać na potrzebę ustanowienia zakazu wydawania ustawy – regulaminu w formie rozporządzenia z mocą ustawy, a także poddawania jej referendum ogólnokrajowemu. W pierwszym przypadku wyłączone zostaje tworzenie przepisów regulaminowych bez przeprowadzenia procedury ustawodawczej przez głowę państwa, w drugim zaś narzucanie w tym zakresie woli przez nieorientowany w tak delikatnej materii jak wewnętrzne mechanizmy parlamentarne elektorat. Dodatkowo zasadne jest też sformułowanie postulatu przekazania kompetencji do tworzenia rozporządzeń Marszałkowi Sejmu i Senatowi. Rozwiązanie w tym kształcie odsuwa rząd od decyzji dotyczących materii regulaminowych. Zaproponować można również ograniczenie dostępu do inicjatywy ustawodawczej w przypadku omawianych aktów wyłącznie do samych izb. Byłby to element akcentujący szczególny charakter regulaminów jako ustaw normujących materie wewnętrzne. Konieczne wydaje się być wyposażenie Senatu w prawo bezwzględного odrzucenia ustawy ustanawiającej jego regulamin w brzmieniu przedstawionym przez Sejm. Bez takiego zabezpieczenia, przy zachowaniu obecnej konstrukcji procedury ustawodawczej, izba pierwsza zyskałaby monopol decyzyjny w sprawach ustalania wewnętrznej organizacji i zasad działania izby drugiej. Wreszcie, uzasadnione wydaje się być włączenie ustaw regulaminowych do katalogu aktów prawnych objętych zakazem poddawania ich zmianom w okresie trwania stanu nadzwyczajnego. Rozwiązanie takie usprawiedliwia ustrojowe znaczenie regulaminów i zarazem troska o ochronę podstaw systemu prawnego w tym newralgicznym czasie⁶⁸².

7.2. Potrzeba zmiany art. 112 Konstytucji determinowana innymi czynnikami

Problemy związane z nieuporządkowanym systemem norm prawa parlamentarnego nie są jednak jedynym powodem uzasadniającym zmianę obecnego kształtu art. 112 Konstytucji. Tak samo istotne wydaje się być nadanie mu takiej treści, która pozwoliłaby na jednoznaczne zakotwiczenie w postanowieniach Konstytucji wymogu, by rozwiązania regulaminowe tworzone były z założeniem poszanowania praw parlamentarnej opozycji. Regulacja taka, jak sądzę, stanowiłaby tyleż normatywny impuls dla izby określającej swą wewnętrzną strukturę organizacyjną oraz wewnętrzne zasady działania, co nowy

⁶⁸² Na temat znaczenia art. 228 ust. 6 zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 228, uwaga nr 7*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 14–17.

wzorzec kontroli dla Trybunału Konstytucyjnego badającego zgodność z ustawą zasadniczą przepisów regulaminu. Dzięki niej udałoby się wpłynąć na powstanie tak bardzo pożądanego w ustroju państw demokratycznego regulaminowego systemu gwarancji dla działających na parlamentarnym forum ugrupowań opozycyjnych. Od razu jednak zaznaczam, że postulat ten należy odnieść wyłącznie do regulaminu Sejmu, który normuje funkcjonowanie instytucji będącej naturalnym miejscem ścierania się sił prorządowych i opozycyjnych. Oczywiście nie twierdzę wcale, że Senat jest wolny od takiego podziału ról aktorów sceny politycznej, jednak fakt, że nie został on wyposażony na gruncie ustawy zasadniczej w środki parlamentarnej kontroli rządu, skłania mnie do wniosku, że nie warto w jego działaniu utrzymywać zjawiska politycznej konfrontacji. Można sądzić, że z większym pożytkiem dla funkcjonowania ustroju państwa byłoby, gdyby Senat działał – w miarę możliwości – jako izba refleksji, nie zaś forum rywalizacji ugrupowań parlamentarnych⁶⁸³.

O tym, że w dzisiejszych europejskich systemach parlamentarnych coraz częściej można spotkać się z takim ukształtowaniem regulaminu, które w założeniu ma tworzyć pakiet rozwiązań wzmacniających opozycję parlamentarną, wspominałem już we wcześniejszej części tej książki. Tutaj ograniczę się zatem tylko do uwagi, że w obecnym stanie prawnym regulamin Sejmu jest od podobnej formuły unormowania wewnętrznych zasad i trybu funkcjonowania parlamentu daleki, bo choć w jego treści nie brakuje rozwiązań o wyraźnie proopozycyjnej orientacji, to jednak trudno zaryzykować twierdzenie, iż są to rozwiązania tworzące systemową całość. Należy zauważyć, że taki stan rzeczy ma swoje uwarunkowania historyczne, wiadomo bowiem, iż rzeczony regulamin uchwalony został jeszcze w 1992 r., a więc w czasie, gdy formowały się dopiero podwaliny parlamentarnej demokracji w Polsce. Okoliczności te nie mogły pozostać obojętne dla kształtu jego postanowień, które siłą rzeczy „prześląkły” modelem uregulowań poprzedniej epoki, zachowując pewne jego elementy do dziś. Obecnie widzimy to zwłaszcza na tle rozwiązań akcentujących samodzielną działalność posłów w łonie izby (tak jest np. w przypadku instytucji pytań w sprawach bieżących czy modelu przeprowadzania debaty parlamentarnej). Jest to niewątpliwie dziedzictwo PRL związane z reformami regulaminowymi pochodzącymi z lat 1972 oraz

⁶⁸³ Zob. G. Pastuszko, *Konstytucyjne prawo do opozycji a postanowienia regulaminu Sejmu*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Fundamentalne wartości i zasady ustrojowe. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa w Polsce*, Lublin 2016, s. 284–185. O potrzebie wzmocnienia opozycji w polskim systemie parlamentarnym zob. też: S. Bożyk, *Konstytucyjna zasada pluralizmu politycznego a prawo do opozycji parlamentarnej*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Fundamentalne wartości i zasady ustrojowe. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa w Polsce*, Lublin 2016, s. 57.

1980, które poszły właśnie w kierunku rozbudowywania indywidualnych praw poselskich⁶⁸⁴.

Umieszczenie w art. 112 Konstytucji klauzuli, która zobowiązywałaby izby do stworzenia w ramach regulaminu systemu gwarancji funkcjonowania opozycji parlamentarnej w Sejmie, można by opcjonalnie powiązać z wprowadzeniem w innym fragmencie tekstu ustawy zasadniczej niezależnego przepisu proklamującego prawo do opozycji jako takiej. Podobna regulacja miała by znaczenie dla podkreślenia roli, jaką w ustroju państwa demokratycznego odgrywają podmioty wykonujące działalność opozycyjną. Należy zauważyć, że postulat idący w tym kierunku zgłaszano już w literaturze prawa konstytucyjnego w przeszłości. Jego autor, S. Bożyk, sugerował konkretnie, by stosowną odnoszącą się do tej kwestii regulację włączyć do ustawy zasadniczej poprzez modyfikację zawartego w niej art. 11 statuującego konstytucyjną zasadę pluralizmu politycznego. Według złożonej propozycji obecny ust. 2 przedmiotowego artykułu – „Finansowanie partii politycznych jest jawne” – miałby zostać przesunięty do ust. 3, zaś ust. 2 nadana by została nowa treść – „Gwarantuje się prawo mniejszości do opozycji politycznej na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”⁶⁸⁵. Popierając tę ideę, która sama w sobie znajduje głębokie uzasadnienie, należy jednak wyrazić wątpliwość co do sugestii związanej z lokalizacją sygnalizowanego unormowania. Trudno zaprzeczyć, że realizacja tego postulatu zawęziłaby zakres znaczeniowy nowego przepisu wyłącznie do partii politycznych (artykuł ten reguluje status prawny partii politycznych w Polsce), które przecież nie są jedynymi podmiotami uprawnionymi do wykonywania działalności opozycyjnej w państwie. Działalność taką *de lege lata* podejmować mogą także komitety wyborców mające pełne prawo do zgłaszania swych kandydatów w wyborach do Sejmu i Senatu (art. 100 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 84 § 2 Kodeksu wyborczego), do Parlamentu Europejskiego (art. 84 § 2 Kodeksu wyborczego), na urząd Prezydenta (art. 84 § 3 Kodeksu wyborczego). Jest to wystarczający powód, by postulowane rozwiązanie umieścić w odrębnej jednostce redakcyjnej i w ten sposób objąć zakresem jego oddziaływania również te podmioty. Naturalnie dla podkreślenia wagi tej regulacji winna się ona znaleźć w rozdziale pierwszym Konstytucji⁶⁸⁶.

⁶⁸⁴ Wspomina o tym: L. Garlicki, *Regulamin Sejmu w systemie...*, s. 11–12.

⁶⁸⁵ S. Bożyk, *Konstytucyjna zasada pluralizmu...*, s. 57.

⁶⁸⁶ G. Pastuszko, *Konstytucyjne prawo...*, s. 287.

VI

Zasada autonomii regulaminowej parlamentu a kontrola regulaminów parlamentarnych przez Trybunał Konstytucyjny

1. Doktrynalne uwarunkowania oraz historyczne korzenie kontroli konstytucyjności regulaminów parlamentarnych parlamentu w wybranych państwach europejskich

Wykształcenie w poszczególnych demokratycznych państwach europejskich mechanizmu kontroli konstytucyjności prawa opartego na idei kelsenowskiej pociągnęło za sobą pytanie o legitymację sądu konstytucyjnego w zakresie badania regulaminów parlamentarnych. Problem ten nasuwał się niejako automatycznie, stanowiąc konsekwencję założeń, z jakich wyrósł ów mechanizm. Wiadomą rzeczą było przecież, że w warunkach obowiązywania zasady nadrzędności konstytucji żaden akt prawny nie mógł zawierać norm sprzecznych z postanowieniami konstytucyjnymi. Tylko przyjęcie takiej koncepcji gwarantowało zachowanie hierarchicznej formuły porządku prawnego funkcjonującego w państwie⁶⁸⁷. W przypadku jednak regulaminów parlamentarnych problem był o tyle złożony, że objęcie tych aktów kontrolą realizowaną przez zewnętrzny organ, oparte na takich właśnie motywacjach, wiązało ze szczególnie dotkliwymi konsekwencjami dla parlamentu. Taka konstrukcja prawna skutkowałą automatycznym ograniczeniem autonomicznych uprawnień parlamentu w dziedzinie kształtowania zasad wewnętrznej organizacji i procedur działania. Zgoda na to, aby judykatura mogła skutecznie weryfikować rozwiązania regulaminowe, była w istocie zgodą na uszczuplenie zakresu parlamentarnej autonomii. Stwarzało to widmo sądowej ingerencji w sferę funkcjonowania parlamentu i przez to pomniejszania jego znaczenia w systemie ustrojowym państwa. Obawa ta była tym silniejsza, że w większości przypadków wprowadzenie sądownictwa konstytucyjnego zbiegło się z „zainstalowaniem” w poszczególnych konstytucjach uregulowań prawnych racjonalizują-

⁶⁸⁷ Na temat zasady nadrzędności konstytucji i jej znaczenia dla funkcjonowania sądownictwa konstytucyjnego zob. E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994, s. 9 i n.

cych system rządów. Decyzja o poddaniu regulaminów kontroli konstytucyjności musiała być zatem postrzegana jako rozwiązanie wpisujące się w tendencję ustrojową związaną z osłabianiem legislatywy w konstytucyjnym mechanizmie władzy państwowej.

Szczególnie pod tym względem przedstawiały się doświadczenia ustrojowe Francji, która instytucję kontroli konstytucyjności prawa ustanowiła dopiero na gruncie Konstytucji V Republiki z 1958 r. Wcześniej, mimo formułowanych już od początku XX w. przez część środowisk prawniczych i politycznych postulatów realizacji tego kierunku reformy ustrojowej⁶⁸⁸, rozwiązania takie nie znajdowały akceptacji po stronie politycznych decydentów. Niechęć, jaką okazywano koncepcji sądownictwa konstytucyjnego, była poniekąd zrozumiała, stała za nią bowiem długa francuska tradycja ustrojowa przesycona ideą „suwerennego” parlamentu i związanej z tym koncepcji „suwerennej” ustawy. Przy tak dużym przywiązaniu do silnej pozycji legislatywy, a jednocześnie przy relatywnie niskim, wynikającym z nader częstych reform konstytucyjnych dokonywanych w XIX w. prestiżu konstytucji jako aktu prawnego⁶⁸⁹ trudno było o przełamanie istniejących barier. Szczególnie silny wpływ wywarły tu doświadczenia okresu III Republiki, kiedy „suwerenny” parlament znalazł się w zenicie swoich możliwości i nabrał charakteru kluczowego czynnika ustrojowego w państwie. Powszechnie utrzymywało się przekonanie, że żadne jego rozstrzygnięcia, skoro w istocie wyrażały wolę narodu⁶⁹⁰, nie mogły być przedmiotem oceny sądów, co zresztą stanowiło ciągnące się przez cały wiek XIX echo prawodawstwa wprowadzonego po raz pierwszy jeszcze w dobie rewolucji z 1789 r.⁶⁹¹ Koncepcja ta, pielęgnowana przez cały okres funkcjonowania wskazanej formacji ustrojowej, choć nie bez obiekcji niektórych przedstawicieli doktryny⁶⁹², wzmacniała autonomiczną pozycję legislatywy, dając jej niemal nieograniczone, objęte jedynie kontrolą wewnątrzparlamentarną uprawnienia w obszarze ustanawiania rozwiązań regulaminowych. Znajdowało to wyraz w nader rozbudowanych, poszerzających zakres konstytucyjnej regulacji regulaminach, które stanowiły źródło istotnych postanowień regulujących

⁶⁸⁸ Zob. J. Zakrzewska, *Kontrola konstytucyjności ustaw w powojennej Francji*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12, s. 922.

⁶⁸⁹ L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 31.

⁶⁹⁰ Wspomina o tym: J. Szymanek, *Sejm, Senat a Trybunał Konstytucyjny. Współzależności w kształtowaniu systemu prawnego państwa*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 4, s. 35.

⁶⁹¹ Zob. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 32.

⁶⁹² Zob. S. Rozmaryn, *Kontrola konstytucyjności ustaw (Dokończenie)*, „Państwo i Prawo” 1948, nr 12, s. 3–4.

mechanizm funkcjonowania państwa⁶⁹³. Istniejący stan rzeczy dobrze opisywały słowa E. Pierre'a, który pisał, że „każda izba jest suwerenem we wszystkich sprawach dotyczących postępowania w izbie, jest to zasada, która nie podlega dyskusji”⁶⁹⁴.

Przyzwyczajęń z przeszłości nie przewyciężono także w okresie IV Republiki, również i tu nie było bowiem środków prawnej kontroli konstytucyjności regulaminów parlamentarnych. Wprawdzie ustrojodawca zdecydował się powołać do życia Komitet Konstytucyjny, ciało polityczne mające rugować z systemu prawnego ustawy zwykłe, które dokonywały rewizji konstytucji, jednak zasięg kompetencji tej instytucji nie obejmował badania norm regulaminowych. Zresztą w praktyce ustrojowej nie odegrała ona żadnego istotnego znaczenia⁶⁹⁵. Jakże symptomatyczna była zatem sytuacja z 9 lipca 1949 r., kiedy to przewodniczący Zgromadzenia Narodowego E. Herriot skierował w imieniu biura Zgromadzenia do Prezydenta Republiki jako umocowanego konstytucyjnie strażnika Konstytucji, V. Auriola. pismo o zwrócenie uwagi na niekonstytucyjność jednego z przepisów regulaminowych (konkretnie art. 87). Prezydent odpowiedział wówczas: „Przeanalizowałem środki prawne, tak aby wyjść naprzeciw oczekiwaniom Zgromadzenia Narodowego. Niestety Konstytucja nie przewidziała w ogóle żadnych środków pozwalających na uchylenie postanowień regulaminów którejkolwiek z izb. Ani Zgromadzenia Narodowe, ani rząd, ani Prezydent nie mogą podjąć interwencji w tej sprawie. Podobna interwencja byłaby niekonstytucyjna. Każda z izb jest dysponentem swojego regulaminu”⁶⁹⁶.

Prawdziwa zmiana nastąpiła dopiero wraz z uchwaleniem Konstytucji z 1958 r., która ukształtowała nową, dalece oryginalną, wyróżniającą się na tle rozwiązań funkcjonujących w innych państwach formułę kontroli konstytucyjności prawa mieszczącą w sobie uregulowaną wprost procedurę badania regulaminów parlamentarnych⁶⁹⁷. Jak pokazała praktyka, tym razem wykonywanie

⁶⁹³ E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris 1893, s. 490; L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. II, Paris 1924, s. 270.

⁶⁹⁴ E. Pierre, *Traité...*, s. 491.

⁶⁹⁵ E. Zwierzchowski, *Kontrola konstytucyjności aktów ustawodawczych (wykład na pracach rękopisu dla studentów I i II roku prawa studiów dziennych i zaocznych, I roku Studium Administracji)*, Katowice 1982, s. 40–41.

⁶⁹⁶ J. Beauté, *L'antinomie de la suprématie de la Constitution et de l'autonomie réglementaire des Assemblées*, „Revue Politique” 1963, s. 101. Zob. B. Jeanneau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1978, s. 206.

⁶⁹⁷ Na oryginalność tych uregulowań zwraca uwagę: L.C. Vier, *Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les règlements des Assemblées*, „Revue du droit public” 1972, s. 167. Symptomatyczne było to, że w dobie V Republiki Francuskiej autonomię regulaminową postrzegano już tylko jako brak możliwości uczestnictwa w procesie tworzenia regulaminu, tj.

tej kontroli, powierzone następczyni Komitetu Konstytucyjnego – Radzie Konstytucyjnej – było w pełni efektywne i z pełną mocą zaznaczyło się również w obszarze badania regulaminów parlamentarnych. Należy zauważyć, że Rada Konstytucyjna zobligowana na podstawie art. 61 Konstytucji do kontrolowania z urzędu przepisów regulaminowych przed ich wejściem w życie, zwłaszcza w początkowym okresie swej działalności, wykazała na tym polu dużą aktywność. Co istotne, w jej rozstrzygnięciach rysowała się wyraźna skłonność do wyrokowania skrajnie niekorzystnego z punktu widzenia interesów legislatury. Nie bez przyczyny w literaturze przedmiotu podnoszono, że Rada wyposażona w uprawnienie oznaczające w istocie zerwanie przez prawodawcę z zasadą nadrzędności parlamentu stała się jednym z czynników ograniczania i tak już mocno osłabionej z racji przyjętej wówczas konstrukcji systemu rządów legislatury⁶⁹⁸. W owym czasie łącznie aż 15 artykułów regulaminu Zgromadzenia Narodowego uznanych zostało za niekonstytucyjne, zaś 3 za zgodne z Konstytucją, ale pod warunkiem zastosowania odpowiedniej interpretacji. Jako przykład można tu podać rozstrzygnięcie z 24 czerwca 1960 r., w którym wbrew opinii wielu polityków i przedstawicieli doktryny Rada orzekła, iż konstytucyjnie niedopuszczalne są postanowienia regulaminu Zgromadzenia Narodowego dotyczące możliwości uchwalania rezolucji wyrażających stanowisko pod adresem rządu. W tej samej decyzji przesądziła ona zarazem o tym, że nie jest możliwe regulaminowe skracanie czasu wystąpień przedstawicieli rządu w parlamencie⁶⁹⁹. Innym przykładem jest wydane także w początkowej fazie obowiązywania omawianych przepisów orzeczenie z 30 czerwca 1959 r. odnoszące się do regulaminu Senatu. Tutaj również Rada zakwestionowała regulaminową procedurę rezolucji kierowanej do rządu, podobnie jak i szereg innych rozwiązań. Ogólnie uznała ona niekonstytucyjność 12 kontrolowanych artykułów⁷⁰⁰. Aż nadto w takim podejściu widoczne stało się wspieranie i umacnianie rządu w konstytucyjnym systemie władz państwowych.

W okresie powojennym ustanowiono mechanizmy sądowej ochrony Konstytucji w Niemczech. Podobnie jak w przypadku Francji, też i tutaj kontrolą

w czasie debaty oraz w czasie głosowania, rządu czy izby drugiej. Na kwestię ingerencji w tę sferę przez Radę Konstytucyjną nie zwracano uwagi; M. Prelot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1963, s. 726.

⁶⁹⁸ J. Stembrowicz, *Rada Konstytucyjna a parlament w V Republice*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, nr 1, s. 52.

⁶⁹⁹ Zarówno statystykę, jak i przykłady rozstrzygnięć Rady Konstytucyjnej przytacza: J. Zakrzewska, *Kontrola konstytucyjności ustaw (we współczesnym państwie burżuazyjnym)*, Warszawa 1964, s. 47–48 z przywołaną tam literaturą oraz sygnaturami spraw.

⁷⁰⁰ Zob. J. Stembrowicz, *Rada Konstytucyjna a parlament...*, s. 52 z przywołaną tam literaturą oraz sygnaturami spraw.

objęto regulaminy Bundestagu i Bundesratu. Nie dokonało się to jednak aż tak ostentacyjnie, przy użyciu odrębnej, temu poświęconej regulacji, ale wiązało się z przyjęciem normatywnej formuły wyrażającej w sposób ogólny właściwość sądu konstytucyjnego do kontrolowania aktów zawierających normy prawne⁷⁰¹. Regulujący to zagadnienie art. 92 ustawy zasadniczej z 1949 r. stanowił mianowicie, że Federalny Trybunał Konstytucyjny orzeka w przypadku różnicy zdań lub wątpliwości co do formalnej i materialnej zgodności przepisów prawa federalnego lub prawa krajów związkowych z tą Ustawą Zasadniczą lub zgodności przepisów prawa jednego z krajów związkowych z innymi przepisami prawa federalnego na wniosek Rządu Federalnego, jednego z rządów krajowych lub 1/4 ogólnej liczby deputowanych do Bundestagu⁷⁰². Tak ukształtowana podstawa prawna szybko zaowocowała pierwszymi orzeczeniami Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który na jej gruncie uznał bez wahania swoją właściwość do badania zgodności regulaminów parlamentarnych z ustawą zasadniczą. Wyrazem tego był precedensowy wyrok stwierdzający niekonstytucyjność zaskarżonych norm regulaminowych⁷⁰³. Należy zauważyć, że wprowadzenie przedmiotowego unormowania ani w trakcie prac konstytucyjnych, ani później nie wywoływało żadnych doktrynalnych zastrzeżeń⁷⁰⁴. Niemcy bez najmniejszego problemu zaakceptowali koncepcję kontrolowania przez Trybunał norm regulaminowych, mimo że to właśnie u nich swój początek wzięła doktryna *interna corporis acta*. Przyczyn takiego podejścia można upatrywać w braku tradycji ustrojowej, która nakazywałaby traktować zarówno sam parlament, jak i wyrażaną przez niego wolę z pietyzmem właściwym Wielkiej Brytanii czy Francji. Jest wszak faktem, że w krajach niemieckich nigdy nie wykształciła się zasada suwerenności parlamentu, a znana tam zasada prymatu ustawy łączyła wydanie tego aktu z wyrażeniem woli przez monarchę⁷⁰⁵.

Zdecydowanie inny charakter miały rozwiązania konstytucyjne regulujące omawianą materię we Włoszech, wprowadzone na gruncie Konstytucji z 1947 r. W przeciwieństwie do analogicznych postanowień przyjętych w dwóch wspomnianych wyżej państwach, rozwiązania te cechowała spora niejasność użytych dyrektyw językowych, które w kontekście problemu kontrolowania konstytucyjności regulaminów parlamentarnych stały się źródłem poważnych kon-

⁷⁰¹ L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 238.

⁷⁰² Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2010, s. 544.

⁷⁰³ Zob. Wyrok FTK z 6 marca 1952, (2 BvE 1/51).

⁷⁰⁴ J. Zakrzewska, *Kontrola konstytucyjności ustaw (we współczesnym...)*, s. 103–104.

⁷⁰⁵ P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji...*, s. 41–42.

trowersji. Regulacją odpowiedzialną za ten stan swoistej niepewności był art. 136 Konstytucji wyznaczający zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z nim przedmiotem orzekania tego sądu mogły być jedynie ustawy oraz akty z mocą ustawy (w dokładnym brzmieniu przepis ten głosi, że „jeśli Sąd stwierdza niezgodność z konstytucją normy ustawowej albo aktu z mocą ustawy, norma traci moc obowiązującą od dnia następnego po ogłoszeniu wyroku”). Zasadniczo nie budziło wątpliwości, iż w zakresie treściowym tak ukształtowanego unormowania mieszczą się ustawy, dekrety z mocą ustawy, rozporządzenia z mocą ustawy wydane w razie nagłej konieczności oraz ustawy regionów i prowincji⁷⁰⁶. Nie było natomiast pewne, czy obejmuje ono również regulaminy Izby Deputowanych i Senatu. Od razu zauważmy, że dla wyjaśnienia wskazanej kwestii mało pomocne okazały się orzeczenia Trybunału unikające w tym zakresie jednoznacznej odpowiedzi, acz ujawniające niechęć względem koncepcji kontroli regulaminów⁷⁰⁷.

W braku autorytatywnego stanowiska judykatury problemem zajęła się doktryna, w której sformułowano bardzo mocno zróżnicowane wypowiedzi na ten temat. Po stronie tych, które negowały możliwość objęcia kontrolą rozwiązań regulaminowych, znalazło się twierdzenie, że takie działanie Trybunału wyklucza ich wewnętrzny, autonomiczny, pozbawiony waloru prawnego charakter. Pogląd ten, nawiązujący wyraźnie do starych koncepcji autonomii regulaminowej, w przypadku Włoch mający konkretnie związek ze sposobem postrzegania Statutu Albertyna wydanego w 1848 r., nie spotkał się w warunkach obowiązywania Konstytucji z 1947 r. z entuzjastycznym przyjęciem doktryny. Większość jej przedstawicieli uznała, że problem jest bardziej złożony i wymaga pogłębionej analizy. Z tego powodu zaczęli oni wysuwać różne, w każdym przypadku nacechowane dużym stopniem spekulatywności teorie. Szczególnie ciekawie przedstawiały się tu te z nich, które kompetencję do kontrolowania określonych postanowień regulaminowych uzależniały od możliwości stwierdzenia ich „siły” (*forza di legge*). Przykładowo, pisząc o sile prawnej uregulowań regulaminowych, A.M. Sandulli dowodził, że cechą tę można przypisać wyłącznie uregulowaniom sytuującym się w obszarze wyznaczonym przez Konstytucję, tj. wypełniającym dyspozycję art. 64 i 72 Konstytucji – przepisów nakładających zobowiązanie do unormowania w drodze regulami-

⁷⁰⁶ J. Zakrzewska, *Trybunał Konstytucyjny a zabezpieczenie zgodności ustaw z konstytucją we Włoszech*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 11, s. 711.

⁷⁰⁷ Zob. wyrok TK z dnia: 23 maja 1985 r. (nr 154); 4 marca 1965 r. (nr 14); 6 czerwca 1975 r. (nr 148). Zob. S. Traversa, *La natura giuridica...*, s. 37; M. Di Pirro, *Compendio di diritto costituzionale*, Piacenza 2014, pkt 13.1 (bez numeracji stron); V. Crisafulli, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1990, s. 64.

nów określonych spraw⁷⁰⁸. Z kolei A. Manzella uważał, że łączy się ona tylko z regulacjami „interpretacyjnymi” oraz „ekstraktywnymi”, a więc – ogólnie rzecz biorąc – wprowadzającymi normatywną nowość⁷⁰⁹.

Żadna ze zgłoszonych propozycji nie rozwiała ostatecznie wątpliwości, jakie nagromadziły się wokół art. 134 Konstytucji. Problem pozostał nie do końca wyjaśniony, choć faktem jest, że większość autorów skłania się ku przekonaniu, że przedmiotowe ograniczenia zakresu kontroli prawa, jakie ustanawia ów przepis, dotyczą również regulaminów parlamentarnych. Jeśli już, bardziej dopuszczają oni możliwość poddania tych aktów rozstrzygnięciu Trybunału w ramach procedury kontroli konkretnej, prowadzonej na tle konkretnego sporu sądowego związanego ze stosowaniem regulaminu.

2. Sądowa kontrola konstytucyjności regulaminów parlamentarnych w Polsce

2.1. Problem sądowej kontroli konstytucyjności uchwał parlamentarnych (w tym regulaminów parlamentarnych) w PRL

Przez większą część trwania okresu PRL idea kontroli konstytucyjności prawa zakładająca istnienie niezależnego od innych, wyposażonego w stosowne kompetencje sądu stanowiła rozwiązanie zupełnie obce. Wysuwana niejednokrotnie propozycja jej wprowadzenia do porządku ustrojowego napotykała silny opór, którego przyczyną było powszechne przekonanie wśród politycznych decydentów i przedstawicieli doktryny⁷¹⁰, że podobna konstrukcja prawna bez względu na normatywny kształt nie współgra z podstawowymi zasadami Konstytucji z 1952, w tym w szczególności z zasadą nadrzędności Sejmu w systemie organizacji władzy państwowej. Dało się w takim nurcie myślenia dostrzec silną obawę, że w wypadku utworzenia instytucji sądu konstytucyj-

⁷⁰⁸ A.M. Sandulli, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, „Giurisprudenza italiana” 1977, no. 11, s. 1834.

⁷⁰⁹ Pogląd ten na podstawie maszynopisu przytacza: I. Torres Muro, *El control jurisdiccional...*, s. 198.

⁷¹⁰ Pierwsze postulaty lansujące tę koncepcję podnosili jeszcze w latach 50. J. Stembrowicz oraz K. Biskupski, co jednak spotkało się w najlepszym przypadku z obojętnością, a w najgorszym – z ostrą krytyką doktryny. Ta nieprzejednana postawa zaczęła kruszeć dopiero w latach 70. m.in. za sprawą poglądów głoszonych przez F. Siemińskiego i był to początek procesu dojrzwania elit politycznych i prawniczych do ustanowienia formuły sądowej kontroli konstytucyjności prawa. Zob. E. Zwierchowski, *Kontrola konstytucyjności...*, s. 46.

nego, który byłby zdolny do kwestionowania konstytucyjności decyzji parlamentarnych, rola parlamentu mimo utrzymanego formalnie jego zwierzchnictwa znacznie by osłabła, w efekcie czego wypaczeniu uległaby cała koncepcja ustrojowa PRL. Ta właśnie obawa, podsycana już to przekonaniem o istnieniu dogmatu nieomylności parlamentu⁷¹¹, już to niechęcią względem wzorców ustrojowych płynących ze strony państw demokracji zachodnich, sprawiła, że sądownictwo konstytucyjne w Polsce pojawiło się bardzo późno, bo dopiero w latach 80. XX w.

Na marginesie warto dodać, że w ustroju poprzedniej epoki nie widziano zasadniczo możliwości, by kontrolą konstytucyjności aktów parlamentu, zajmowały się sądy powszechne. Stanowisko to podyktowane było faktem obowiązywania zasady podległości sędziego wyłącznie ustawie (art. 62 Konstytucji PRL), którą interpretowano wprost jako zakaz wypowiedzania się sądów powszechnych w kwestii konstytucyjności prawa. Opinię taką wyrażał S. Rozmaryn, który jednoznacznie podkreślał, że gdyby ustrojodawca chciał przyznać sądom taką kompetencję, uczyniłby to bezpośrednio, poprzez stworzenie odpowiedniej podstawy konstytucyjnej⁷¹². Tak samo do sprawy podchodził F. Siemiński, także negujący zwiążanie sądów Konstytucją⁷¹³. Podzielający ten punkt widzenia J. Stembrowicz wskazywał jednak, że być może mimo narzucającego się tu intuicyjnie kierunku myślenia dałoby się uzasadnić działalność orzecznictwa sądów w tej sferze. Jak zaznaczał, wymagałoby to zastosowania bardzo odważnej wykładni uregulowań Konstytucji wychodzącej z założenia, że użyte w art. 62 pojęcie *ustawa* obejmuje nie tylko ustawy zwykłe, względnie dekrety z mocą ustawy, ale również ustawę zasadniczą. W takim wypadku związany postanowieniami tej ostatniej sąd mógłby przy rozpatrywaniu określonych spraw pokusić się ewentualnie o ocenę konstytucyjności określonych rozwiązań prawnych⁷¹⁴. Oczywiście koncepcja ta nie wyszła nigdy poza ramy akademickiej dyskusji i nie znalazła zastosowania w praktyce.

Do czasu powołania Trybunału Konstytucyjnego nie było mowy o możliwości wpływania przez jakikolwiek organ zewnętrzny na akty uchwalane przez Sejm. Ten ostatni uchodził za podmiot „suwerenny”, wszelkie zatem jego decyzje musiały być wolne od ocen formułowanych przez czynniki zewnętrzne. Na niewiele się zdały tutaj rozwiązania wprowadzone jeszcze w latach 70., polegające na oddaniu w ręce Rady Państwa kompetencji służą-

⁷¹¹ Z. Izdebski, *Rola ustawy konstytucyjnej w procesie stosowania prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”, 1957, nr 6, s.40.

⁷¹² S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa...*, s. 217.

⁷¹³ F. Siemiński, *Problem kontroli konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, nr 4, s. 16.

⁷¹⁴ J. Stembrowicz, *Czuwanie nad zgodnością prawa z Konstytucją*, „Palestra” 1979, nr 2, s. 61.

cej „czuwaniu nad zgodnością prawa Konstytucją” (art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji PRL)⁷¹⁵. Ta pierwsza w historii PRL-owskiego ustroju próba stworzenia pozaparlamentarnych środków kontroli konstytucyjności prawa, zmierzająca do wzmocnienia konstytucyjnej zasady praworządności, okazała się ustrojową fikcją i nie przyniosła żadnych rezultatów w praktyce konstytucyjnej. Rada Państwa do nowych wyzwań podeszła z niechęcią, ujawniając brak inicjatywy w kierunku podważania woli parlamentu⁷¹⁶. W okresie, gdy dysponowała ona wskazaną kompetencją, nie miał miejsca ani jeden przypadek poddania badaniu uchwały sejmowej.

Odnotowując tę okoliczność, warto jednak pochylić się nad przyjętą wówczas regulacją prawną. Mimo że ani w płaszczyźnie normatywnej, ani też praktycznej nie była ona przełomem, to jednak biorąc pod uwagę dominujący w tamtych czasach sposób myślenia o ustroju państwowym, miała w sobie wiele oryginalnych cech. Zwraca uwagę fakt bardzo szerokiego zakreszenia ram kontroli prowadzonej przez Radę Państwa wynikający z bardzo ogólnie, by nie powiedzieć – ogólnikowo, ujętego art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji PRL. Pojemność normatywna tego przepisu *prima facie* mogła rodzić wrażenie istnienia nieograniczonego katalogu środków kontrolnych⁷¹⁷. Przy głębszej analizie problem okazywał się być jednak bardziej złożony. Warto przywołać w tym kontekście spory doktryny o wątek, który interesuje nas najbardziej, tj. o to, czy na gruncie znowelizowanej ustawy zasadniczej z 1952 r. dopuszczalne było kontrolowanie aktów prawodawczych Sejmu, w tym ich skuteczne uchylenie. Za taką możliwością opowiadali się jednoznacznie W. Sokolewicz oraz L. Garlicki przekonywujący że szeroka interpretacja konstytucyjnego postanowienia nie napotyka żadnych przeszkód i mieści się w pełni w logice ustawy zasadniczej. Ten pierwszy dowodził, że pozycja ustrojowa jakiegokolwiek organu, w tym przede wszystkim Sejmu, nie ma żadnego znaczenia dla szeroko ujętego przedmiotowego zakresu kontroli konstytucyjności⁷¹⁸. Drugi z kolei twierdził, że kontrola aktów normatywnych Sejmu jest obligatoryjna⁷¹⁹.

Większość konstytucjonalistów zajmowała jednak odmienne stanowisko, uznając, że legitymacja Rady Państwa do wykonywania tej kompetencji albo

⁷¹⁵ Zmiany te dokonane zostały w drodze noweli konstytucyjnej, tj. ustawy z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 5, poz. 29).

⁷¹⁶ Zob. J. Oniszczyk, *Wykładnia Trybunału Konstytucyjnego (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4, s. 56.

⁷¹⁷ Z. Witkowski, *Zagadnienie zgodności aktów Sejmu z Konstytucją PRL*, „Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny” 1981, nr 1, s. 38.

⁷¹⁸ W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978, s. 110.

⁷¹⁹ L. Garlicki, *Rada Państwa a konstytucyjność...*, s. 9

w ogóle nie istnieje, albo ma ograniczony zakres. Piszący o tym problemie w najbardziej nieprzejednany sposób Z. Witkowski perswadował, iż kontrola ustaw i uchwał Sejmu jest prawnie zakazana, co miało wynikać z zasad ustrojowych determinujących prawne usytuowanie Rady Państwa względem parlamentu, jak i z niektórych zasad politycznych⁷²⁰. Tak samo kategorię wypowiedział się J. Stembrowicz podkreślający również, że organ będący emanacją Sejmu, niejako jego węższym gremium, nie powinien kontrolować parlamentarnej działalności prawotwórczej⁷²¹. Łagodniejszą opinię wyrażał natomiast K. Działocha, który kwestionował jedynie możliwość kontrolowania aktów skutecznie uchwalonych przez Sejm, dopuszczając równocześnie stosowanie prewencyjnych form badania ich konstytucyjności podejmowanych jeszcze na etapie, gdy są one projektami⁷²². Wtórował tej koncepcji K. Gebert twierdzący, że w ówczesnym stanie prawnym wykluczona była sytuacja, aby uchwała Rady Państwa uznająca sprzeczność aktu ustawodawczego z konstytucją mogła w jakikolwiek sposób wiązać Sejm⁷²³.

Ostatecznie o zakresie dopuszczalnej kontroli przesądziła sama Rada Państwa, podejmując 14 lipca 1979 r. uchwałę w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw⁷²⁴. W akcie tym wyznaczone zostały granice dopuszczalnych działań i formy, w jakich Rada mogła wykonywać powierzoną jej kompetencję. Z przyjętych unormowań wynikało jednoznacznie, że Rada uznaje swoje prawo do kontrolowania aktów ustanowionych przez Sejm, choć w wymiarze bardzo ograniczonym i przy wykorzystaniu jedynie „miękkich” środków kontrolnych. W katalogu jej uprawnień znalazło się m.in. czuwanie nad zgodnością prawa z konstytucją (bez bliższego określenia konsekwencji tego działania) (§ 2 ust. 1), prawo do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (§ 1 ust. 1), rozpatrywanie informacji organów państwowych ponoszących szczególną odpowiedzialność za stan prawa (§ 2 ust. 2) i prawidłowość jego stosowania oraz sygnalizowanie właściwemu organowi nieprawidłowości polegających na niezgodności przepisu prawa zawartego w akcie niższego rzędu z ustawą (§ 2 ust. 3). Dodatkowo też Rada mogła oceniać zgodność projektu ustawy z kon-

⁷²⁰ Z. Witkowski, *Rada Państwa jako organ czuwający nad zgodnością prawa z Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 7, s. 42.

⁷²¹ J. Stembrowicz, *Czuwanie...*, s. 63.

⁷²² K. Działocha, *Konstytucja PRL po nowelizacji z 10 II 1976. Uwagi o zmianie koncepcji Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 2, s. 14.

⁷²³ K. Gebert, *Czuwanie przez Radę Państwa nad zgodnością prawa z Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 1, s. 42.

⁷²⁴ Uchwała z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (M.P. nr 19, poz. 119).

stytucją (§ 3). Nie przewidziano natomiast istnienia instrumentów najcięższych gatunkowo, takich jak uchylanie, zmiana bądź zawieszanie aktów prawotwórczych sprzecznych z postanowieniami konstytucyjnymi⁷²⁵. Akty Sejmu, w tym uchwały, nadal nie podlegały jak dawniej jakiegokolwiek wewnętrznej weryfikacji.

W kwestii kontrolowania konstytucyjności uchwał sejmowych nic nowego nie wniosła reforma z lat 80.⁷²⁶, w ramach której powołano do życia Trybunał Konstytucyjny. Wprawdzie sama regulacja ustawy zasadniczej była pod tym względem obiecująca, jednak na poziomie ustawodawstwa zwykłego zdecydowano się na wprowadzenie normatywnej blokady. W rezultacie Trybunał mógł oceniać konstytucyjność ustaw, pozbawiony został natomiast tego prawa w odniesieniu do uchwał. W tej płaszczyźnie ta jedna z największych, jak sugerują niektórzy autorzy, nowelizacji Konstytucji PRL⁷²⁷ utrzymała ustrojowe *status quo*.

Regulacją konstytucyjną, która określiła właściwość Trybunału Konstytucyjnego, był art. 33a ust. 1 ustawy zasadniczej. W jej świetle Trybunał miał orzekać o zgodności z konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych naczelnych oraz centralnych organów państwowych. W piśmiennictwie podkreślano, że tak ukształtowane unormowanie, zawierające materialną, nie zaś formalną definicję aktów poddanych kontroli⁷²⁸, miało bardzo pojemny zakres i swymi ramami obejmowało również uchwały Sejmu, jeśli tylko w uchwałach tych można było odnaleźć elementy normatywne⁷²⁹. Podobnie widzieli tę kwestię twórcy konstytucyjnej nowelizacji jeszcze w trakcie toczących się prac legislacyjnych. Oni także sugerowali możliwie szeroką interpretację przedmiotowego pojęcia. Poseł sprawozdawca Komisji Prac Ustawodawczych na posiedzeniu Sejmu z 26 marca 1982 r. wyjaśniał: „Trybunał Konstytucyjny, jako trybunał prawa, swoim zasięgiem powinien objąć całość prawodawstwa. Oznacza to, że

⁷²⁵ Zob. P. Sarnecki, *Uwagi w sprawie uchwały Rady Państwa w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 7, s. 58.

⁷²⁶ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 11, poz. 83).

⁷²⁷ A. Szmyt, *Geneza sądownictwa konstytucyjnego w Polsce*, [w:] R. Piotrowski, A. Szmyt (red.), *Trybunał Konstytucyjny na straży wartości konstytucyjnych w Polsce 1986–2016*, Warszawa 2017, s. 24.

⁷²⁸ K. Działocha, *Pojęcie aktu normatywnego w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze PAN” 1989, nr 2–3, s. 52.

⁷²⁹ F. Siemieński, *Trybunał Konstytucyjny*, [w:] M. Granat, R. Mojak, J. Sobczak (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa*, red. Lublin 1997, s. 18. Zob. też: *idem*, *Pozycja ustrojowa i właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, nr 4, s. 101; J. Repel, *Uchwały Sejmu a rola Trybunału Konstytucyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1992, nr 1290, s. 112.

Trybunał uprawniony będzie do badania konstytucyjności nie tylko ustaw sejmowych, dekretów Rady Państwa, umów międzynarodowych – z punktu widzenia ich zawartości normatywnej, obowiązującej w wewnętrznym porządku prawnym Polski, ale także innych ogólnopaństwowych aktów normatywnych, jak rozporządzeń, uchwał i zarządzeń wydawanych przez naczelne i centralne organy państwowe⁷³⁰.

Mimo wszystkich tych głosów ustawodawca zwykły odpowiedzialny za stworzenie skonkretyzowanej podstawy prawnej działania Trybunału zdecydował się w nowej regulacji ustawowej, tj. w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁷³¹, wykluczyć możliwość orzekania w przedmiocie konstytucyjności uchwał sejmowych. Wyznaczona przezeń sfera kognicji Trybunału rozciągnięta została jedynie na – badane pod kątem zgodności wyłącznie z konstytucją – akty ustawodawcze, a więc ustawy oraz dekrety zatwierdzone przez Sejm (później jeszcze ustawy przed podpisaniem przez Prezydenta RP), a także na – kontrolowane dodatkowo w płaszczyźnie zgodności z ustawami – uchwały normatywne podejmowane na podstawie ustaw (art. 1 ust. 1–2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). W tym zakresie sądowa ingerencja w sferę parlamentarnych rozstrzygnięć została definitywnie zakazana i była to świadoma decyzja autorów ustawy. Ci ostatni swoją koncepcję uzasadniali różnymi argumentami. Podnoszono w szczególności, że uchwały Sejmu nie wkraczają w sferę praw i obowiązków obywateli, a także że są wydawane ze stosunkowo niską częstotliwością⁷³². Poza tym podkreślano, że problem niepełnego rozwinięcia konstytucyjnego postanowienia zniknie, gdy regulamin Sejmu przybierze formę, jak to wówczas planowano, ustawy⁷³³. Wiemy z historii, że takie wydarzenie nigdy nie nastąpiło, tak więc do końca trwania PRL (a właściwie do 1992 r.) regulamin lokował się poza zakresem kognicji Trybunału. Ale nawet gdyby do tego doszło, to i tak nie miałyby to znaczenia dla wszystkich pozostałych normatywnych uchwał parlamentu. Regulacja ustawowa wykluczała je poza nawias, mimo że w tendencjach rozwojowych socjalistycznego konstytucjonalizmu notowały one wyraźny wzrost

⁷³⁰ Sprawozdanie z posiedzenia 20 Sejmu w dniach 25–25 marca 1982 r., „Diariusz Sejmowy” 1982, s. 21, cyt. za: J. Repel, *Uchwały Sejmu...*, s. 112.

⁷³¹ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 22, poz. 98).

⁷³² Wspomina o tym: B. Naleziński, *Kontrola uchwał normatywnych Sejmu i Senatu*, [w:] A. Pułło (red.), *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1993, s. 126.

⁷³³ J. Ziemiński, *Głos w dyskusji*, [w:] M. Granat, R. Mojak, J. Sobczak (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa*, Lublin 1987, s. 102. Zob. też wywody W. Zakrzewskiego, który stwierdzał wprost, że regulamin został wyłączony spod kontroli Trybunału Konstytucyjnego: Sprawozdanie z 64 posiedzenia Sejmu z dnia 29 kwietnia 1985 r., „Diariusz Sejmowy” 1985, nr 5, s. 6.

swej ustrojowej doniosłości, zawierając niekiedy uregulowania nakładające obowiązki na organy państwowe podległe Sejmowi⁷³⁴. Tworzyło to sytuację, gdzie jedna część sejmowego prawodawstwa nie była objęta kontrolą Trybunału, druga zaś przeciwnie – stała się jej przedmiotem. Mogło to rodzić wrażenie, że ustawodawca uczynił uchwały parlamentarne kategorią aktów normatywnych szczególnego rodzaju, cieszących się nieobalalnym domniemaniem konstytucyjności, natomiast ustawy poddał swoistej „dyskryminacji”.

Nic dziwnego, że w takim stanie rzeczy już na etapie tworzenia ustawy usłyszeć można było głosy ekspertów upominających się o dołączenie do katalogu źródeł prawa poddanych kontroli w płaszczyźnie konstytucyjności tych aktów⁷³⁵. Krytyka ta przewijała się również w późniejszych komentarzach doktryny i opierała się – oprócz argumentów wyżej wskazanych – na zarzucie niezgodności w tym zakresie uregulowań ustawowych z konstytucją⁷³⁶, a także na obawie, że Sejm w praktyce parlamentarnej może ujawniać pokusę do posługiwania się uchwałami w sposób instrumentalny, z intencją unikania ewentualnej kontroli przed Trybunałem⁷³⁷. Nie u wszystkich jednak znajdowała ona aprobatę. Znane były też wypowiedzi, które dla takiego rozwiązania szukały prawnego uzasadnienia. Komentujący tę kwestię już w okresie transformacji ustrojowej, B. Naleziński pisał, że wyłączenie uchwał parlamentarnych spod zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego stanowiło element mający wzmocnić zwierzchnią pozycję Sejmu w aparacie władzy PRL⁷³⁸.

Nie wchodząc głębiej w analizę tego mającego dzisiaj wyłącznie walor historyczny zagadnienia, odnotujmy jeszcze tylko, że przyjęta regulacja ustawowa, jakkolwiek byśmy jej nie oceniali w płaszczyźnie merytorycznej, miała tę zaletę, że pozwoliła uniknąć systemowego zgrzytu, który wynikał z postanowień samej Konstytucji. Należy bowiem wiedzieć, że gdyby ustawodawca zdecydował się objąć uchwały parlamentarne kompetencją Trybunału Konstytucyjnego, to automatycznie dałby zielone światło dla wiążącego kwestionowania przez ten organ woli Sejmu. Byłoby tak, gdyż ustawa zasadnicza tryb rozpatrywania orzeczeń trybunalskich przez Sejm, stanowiący, jak wiadomo, rozwiązanie nakierowane wprost na ochronę zwierzchnictwa parlamentu, przewidywała wyłącznie w stosunku do ustaw, odsuwając od tej procedury

⁷³⁴ J. Repel, *Uchwały Sejmu...*, s. 171. Zob. też: *idem*, *Trybunał Konstytucyjny a zasada nadrzędności Sejmu*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Trybunał Konstytucyjny*, Wrocław 1987, s. 124 i n.

⁷³⁵ Wspomina o tym: Z. Czeszejko-Sochacki, *Przebieg prac nad utworzeniem polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 3, s. 58.

⁷³⁶ F. Siemieński, *Trybunał Konstytucyjny*, s. 18.

⁷³⁷ K. Działocha, S. Paweła, *Zmiany właściwości Trybunału Konstytucyjnego de lege lata i de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 11, s. 13.

⁷³⁸ B. Naleziński, *Kontrola uchwał...*, s. 126.

pozostałe poddane kontroli akty normatywne⁷³⁹ (art. 33a ust. 2–3 Konstytucji). Wytworzyłyby się w ten sposób sytuacja, gdzie Sejm, będąc pozbawionym możliwości wykorzystywania wskazanego mechanizmu parlamentarnej weryfikacji w obronie swych uchwał, utraciłby w tym zakresie nadrzędną pozycję w relacjach z Trybunałem i stałby się czynnikiem mu podporządkowanym. To zaś musiałoby prowadzić do rozchwiania spójności konstytucyjnej koncepcji władz państwowych PRL z jej naczelną zasadą supremacji parlamentu⁷⁴⁰. Trudno byłoby wszak ratować się tutaj formułowaną przez niektórych autorów wykładnią art. 33a ust. 1 Konstytucji sugerującą, jakoby użyte w tym przepisie pojęcie *ustawy* obejmowało nie tylko akty Sejmu określane mianem *stricte* ustaw, ale także właśnie uchwały, i stąd wywodzić możliwość rozpatrywania przez parlament orzeczeń Trybunału dotyczących tych ostatnich⁷⁴¹. Taka interpretacja, gdyby przyznać jej słuszność, musiałaby świadczyć o wyjątkowej indolencji językowej ustawodawcy PRL, który przecież o ustawie wspominał w tekście Konstytucji w kilku innych miejscach i w kilku innych kontekstach bez intencji nadania temu terminowi tak szerokiego znaczenia⁷⁴².

2.2. Problem sądowej kontroli konstytucyjności uchwał parlamentarnych (w tym regulaminów parlamentarnych) w początkach III RP

2.2.1. Precedensowe znaczenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 1992 r.

Utrzymywane od czasu wejścia w życie przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 29 kwietnia 1985 r. stanowisko uznające niedopuszczalność kontrolowania parlamentarnych uchwał załamało się dopiero w okresie transformacji ustrojowej, w warunkach dynamicznie przeobrażającego się otoczenia prawnego. Przyczyną tej zmiany nie była jednak bezpośrednia nowelizacja rozwiązań ustawowych, ale ukształtowana na nowo wykładnia starych przepisów dokonana przez Trybunał Konstytucyjny, który mimo braku interwencji ustawodawcy zwykłego, wobec głębokiej rewizji podwalin państwowości polskiej, zdecydował się na wyprowadzenie przeciwstawnych niż dotąd formułowane wniosków. Przełom stanowił tu konkretnie mający precedensowe

⁷³⁹ Szerzej na ten temat zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Moc wiążąca orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 4, s. 33.

⁷⁴⁰ Por. J. Repel, *Uchwały Sejmu...*, s. 111–113.

⁷⁴¹ Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Kontrola konstytucyjności prawa w Polsce*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 2, s. 61.

⁷⁴² Por. J. Repel, *Uchwały Sejmu...*, s. 112.

znaczenie wyrok z 19 czerwca 1992 r.⁷⁴³ w sprawie uchwały lustracyjnej Sejmu z 28 maja 1992 r.⁷⁴⁴ Uchwała ta – przypomnę – zobowiązywała Ministra Spraw Wewnętrznych do podania pełnej informacji na temat urzędników państwowych od szczebla wojewody wzwyż, posłów, senatorów, prokuratorów, adwokatów, radnych gmin i członków zarządów gmin będących współpracownikami Urzędu Bezpieczeństwa i Służby Bezpieczeństwa w latach 1945–1990⁷⁴⁵. Z kilku powodów skarżący uznał ją za niezgodną z Konstytucją⁷⁴⁶, a Trybunał do tej opinii się przychylił, stając tym samym na stanowisku, że dysponuje on legitymacją prawną do wypowiedzenia się w tej kwestii. Zarówno ta teza, jak i wyrażone w przedmiotowym orzeczeniu przekonanie o normalnym charakterze uchwały (a tylko taki charakter uprawniał do orzeczniczej interwencji) wzbudziły w doktrynie szereg kontrowersji. Na tym tle zarysowało się kilka przeciwstawnych opinii.

Argumenty, po jakie sięgnął Trybunał, uzasadniając swą właściwość do orzekania w sprawie uchwał parlamentarnych, były z jednej strony wynikiem nowych rozwiązań konstytucyjnych rzutujących na status prawny izb parlamentu, z drugiej zaś wiązały się z reinterpretacją art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 29 kwietnia 1986 r. Broniąc swej tezy, Trybunał wskazywał, że wprowadzone do ustawy zasadniczej z 1952 r. nowelizacje,

⁷⁴³ Wyrok TK z dnia 19 czerwca 1992 r. (sygn. U 6/92).

⁷⁴⁴ O jego wpływie na dalszą linię orzeczniczą wspominają: H. Groszyk, J. Sobczak, *Kontrola konstytucyjności uchwał Sejmu*, [w:] A. Jackiewicz, J. Trzeciński (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 63.

⁷⁴⁵ Należy zauważyć, że do momentu wprowadzenia Małej Konstytucji z 1992 r. oraz przyjęcia w pełni wykształconej zasady trójpodziału władzy uchwały Sejmu były wiążące dla organów pozasejmowych. Zob. M. Kudej, *Kilka uwag o rezolucjach Sejmu*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999, s. 172.

⁷⁴⁶ W złożonym wniosku wnioskodawca podnosił, że kwestionowana uchwała nakłada na Ministra obowiązek działania niezgodnego z obowiązującym prawem, a ściślej biorąc – narusza art. 3 ust. 1–2 Konstytucji stanowiący, że przestrzeganie praw Rzeczypospolitej Polskiej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa, zaś wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa. Ponadto wskazywał on również, że uchwała nie określa ani kryteriów pozwalających na ustalenie, kto był współpracownikiem UB i SB, ani też nie przewiduje procedury postępowania w tych sprawach. Groziło to – jego zdaniem – arbitralnością w działaniu władz państwa w kontekście spraw odnoszących się do dóbr osobistych obywateli i jednocześnie uniemożliwiało prawo jednostki do obrony. Innym zarzutem było to, że regulacja zawarta w uchwale winna mieć rangę ustawy. Zdaniem wnioskodawców obowiązek ustanowiony w uchwale narusza art. 21 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179) oraz art. 12 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. nr 30, poz. 180). Wypada tutaj dodać, że Trybunał podzielił prezentowane stanowisko i uchwałę lustracyjną uchylił.

choć nie spowodowały usunięcia przepisów proklamujących nadrzędność Sejmu, to jednak przyczyniły się do osłabienia jego pozycji w ustroju władz państwowych. Źródło tej zmiany stanowiły tu konkretnie zasada demokratycznego państwa prawa oraz wpisana w nią – jak twierdził kierujący się głosem części środowiska akademickiego Trybunał⁷⁴⁷ – zasada podziału władzy (w owym czasie jeszcze nieuregulowana wprost): „W demokratycznym państwie prawnym, a więc w państwie opierającym się o zasadę podziału władz niedopuszczalne jest stanowienie norm prawnych, które nie podlegałyby ocenie z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją w trybie pozwalającym na usunięcie występujących sprzeczności. W szczególności niedopuszczalny byłby brak takiej kontroli w stosunku do norm prawnych ustanawianych przez najwyższy organ władzy ustawodawczej, którego funkcją jest stanowienie prawa”. Przyjmując to założenie, przekonywał on dalej, że Sejm można z powodzeniem umieścić w gronie naczelných i centralnych organów państwowych – tych, których akty ustawa czyniła przedmiotem orzekania. Jak podkreślał w uzasadnieniu wyroku: „Jakkolwiek Konstytucja nie stwierdza wprost, że Sejm jest «organem naczelnym» wniosek taki można wyprowadzić analizując całokształt przepisów Konstytucji (...). Należy więc przyjąć, iż pojęcie «organu naczelnego» występuje w Konstytucji jako pojęcie zbiorcze, obejmujące zarówno naczelne organy wykonawcze, sądowe, jak i ustawodawcze. Przemawia za tym również fakt, iż do czasu, gdy Sejm był jedynym organem przedstawicielskim, postanowienia Konstytucji dotyczące Sejmu zawarte były w rozdziale zatytułowanym «Naczelne organy władzy państwowej»”.

Ocena doktryny zastosowanej tutaj wykładni była mało pochlebna, jakkolwiek nie wszyscy kwestionowali możliwość kontroli uchwał parlamentarnych przez Trybunał. Jej największym przeciwnikiem stał się F. Siemieński, który punktował zaprezentowaną koncepcję interpretacyjną, dowodząc, że zasada demokratycznego państwa prawnego wcale nie musi implikować, jak chce tego Trybunał, zasady podziału władzy (przywołany został na tę okoliczność system władzy funkcjonujący w Szwajcarii, pozbawiony formuły trójpodziału)⁷⁴⁸, a także pokazując, że w ustawowym sformułowaniu mówiącym

⁷⁴⁷ Należy pamiętać, że kwestia uznania zasady podziału władzy za immanentny składnik zasady demokratycznego państwa prawnego była przedmiotem szerokiej dyskusji naukowej w doktrynie prawa konstytucyjnego. Przyjmując tę opcję, Trybunał opowiedział się więc za częścią środowiska akademickiego i odrzucił w efekcie głosy oponentów. Wspomina o tym: W. Sokolewicz, *Zasada podziału władz w prawie i orzecznictwie konstytucyjnym*, [w:] A. Jackiewicz, J. Trzeciński (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 179–180.

⁷⁴⁸ Zob. F. Siemieński, *Czy zasada trójpodziału władz jest istotną gwarancją demokracji?*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1993, s. 52–54. Ciekawostką

o poddaniu kontroli innych aktów normatywnych wydawanych przez Prezydenta, naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz naczelne i centralne organy państwowe nie ma miejsca dla uchwał Sejmu. Gdyby miało być inaczej, wówczas uchwały te racjonalny ustawodawca wymieniłby przed aktami stanowionymi przez Prezydenta, kierując się choćby okolicznością, że Sejm nadal pozostawał organem zwierzchnim w systemie władz państwowych, a to w tego rodzaju regulacji wymagało wyraźnego zaakcentowania⁷⁴⁹. Na nietrafność argumentacji użytej w uzasadnieniu wyroku powoływali się również B. Naleziński oraz K. Wojtyczek, którzy jednak nie zakwestionowali legitymacji Trybunału w omawianym zakresie. Ich zdaniem źródła kognicji Trybunału należało szukać nie w ustawie, która pod tym względem była dalece ułomna, ale w postanowieniach samej Konstytucji. O objęciu tą kognicją uchwał Sejmu miało tu świadczyć brzmienie art. 33a ust. 1 mówiącego o „ustawach i innych aktach normatywnych naczelnym i centralnym organów państwowych”. Takie sformułowanie mogło według tych wskazań sugerować, że ustawy i inne akty normatywne są efektem działalności prawotwórczej organu naczelnego – Sejmu. Poza tym wspomniani autorzy odwołali się do argumentu o potrzebie dokonania przez Trybunał wykładni w zgodzie z Konstytucją. Wynikało to z przekonania, że skoro Konstytucja dopuszcza kontrolę uchwał sejmowych, a zabrania jej jedynie rozwijająca postanowienia konstytucyjne bez zakotwiczenia w konstytucyjnym upoważnieniu ustawa, to nie ma przeciwwskazań, a jest wręcz koniecznością, by oprzeć się w rozstrzygnięciu powstałych wątpliwości wyłącznie na Konstytucji⁷⁵⁰. W kierunku argumentacji akcentującej prymat konstytucji nad ustawą poszedł również A. Gwiżdż. Autor ten negatywnie odniósł się do wyводу Trybunału na temat umiejscowienia regulacji ustawowej w nowym kontekście historycznym i wyciągania z tego tytułu jakichkolwiek wniosków interpretacyjnych, wyrażając przekonanie, że okoliczność ta jest dla analizowanej kwestii zupełnie bez znaczenia. W jego opinii uchwały normatywne parlamentu kognicji Trybunału podlegały już w przeszłości i w tym zakresie nic się nie zmieniło, rozstrzygający wpływ miała tu bowiem treść regulacji konstytucyjnej, a nie niezgodnej z nią regulacji ustawowej. Konstytucja nie tylko mogła, ale musiała być zastosowana bezpośrednio przy jednoczesnym pominięciu postanowień ustawy, które moc obowiązującą

jest, że w tym samym opracowaniu na s. 57 autor uznał wydany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 1992 r. za jeden z czynników wpływających ujemnie na funkcjonowanie ustroju demokratycznego w Polsce.

⁷⁴⁹ F. Siemiński, *Glosa do orzeczenia TK z 19. VI. 1992, U 6/92*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 110.

⁷⁵⁰ B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Glosa do orzeczenia TK z 19. VI. 1992, U 6/92*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 1, s. 113.

utraciły w wyniku zaistnienia kolizji między prawem wyższego i niższego rzędu usuniętej w drodze reguły *lex superior derogat legi inferiori*⁷⁵¹.

Wiele zastrzeżeń wywołała również ocena dotycząca normatywności uchwały lustracyjnej. Na tle wyrażanych w tej sprawie poglądów z pełną ostrością uwydatniły się różnice w postrzeganiu tego problemu. Spór, do którego wówczas doszło, ukazał w jeszcze większym stopniu znane teorii prawa dylematy związane z definiowaniem pojęcia *aktów normatywnych*⁷⁵². Na to, że charakter prawny rzeczony uchwały jest niejasny, doktryna zwracała uwagę jeszcze przed wydaniem wyroków Trybunału. Podnoszono mianowicie, że percepcja tego aktu może być dwójaka. Z jednej strony, sugerując się redakcją użytego sformułowania („Niniejszym zobowiązuje się Ministra Spraw Wewnętrznych do podania (...)”), można ją było postrzegać jako wynikające z obowiązującego wówczas regulaminu prawnie wiążące wezwanie określonego organu do podjęcia jednorazowego działania, z drugiej zaś, biorąc z kolei pod uwagę przedmiot i zakres regulowanej materii, jako akt wprowadzający samoistnie określoną, odrębną w stosunku do istniejącego ustawodawstwa treść⁷⁵³. Trybunał opowiedział się zdecydowanie za drugim wariantem, przyjmując za kryterium normatywności koncepcję aktu normatywnego zawierającego normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Charakterystyczne, że nie dostrzegł on w tej mierze żadnych dylematów, tak więc nie kierował się możliwym już chyba wtedy do zaakceptowania przekonaniem o domniemaniu normatywności aktu wydanego przez organ państwa (domniemaniu, które można by stosować na wypadek trudności z identyfikacją określonego aktu). Jego zdaniem postanowienia uchwały nosiły w sobie obie te cechy. Cecha generalności (ogólności) wiązała się z tym, że postanowienia uchwały nakładały „wyznaczony w niej obowiązek przedstawienia pełnej informacji na organ państwowy, a nie na indywidualnie z nazwiska określoną osobę. Na każdego, kto – w czasie wyznaczonym do wykonania uchwały – urząd Ministra Spraw Wewnętrznych piastuje lub piastować będzie. Wykonanie tego obowiązku (...) spada faktycznie także na zorganizowany zespół ludzi w postaci urzędu (ministerstwa)”. Z kolei abstrakcyjność wyrażała się w konieczności podjęcia przez tego Ministra „całego ciągu określonych ogólnie i abstrakcyjnie działań realizowanych przez czas dłuższy” oraz o mogącej ulec personalnej zmianie w trakcie realizowania uchwały grupie osób zajmujących określone

⁷⁵¹ A. Gwiżdż, *Glosa do orzeczenia...*, s. 298.

⁷⁵² Zob. Z. Ziemiński, *W sprawie pojęcia aktu normatywnego (Uwagi na tle glos do orzeczenia TK z 19 VI 1992, U 6/92)*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 11–12, s. 97–98. Zob. też: J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 402–403.

⁷⁵³ Z. Galicki, J. Mordwiłko, W. Sokolewicz, *Opinia uzupełniająca w sprawie uchwały Sejmu z 28 maja 1992 r.*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinii Prawne Kancelarii Sejmu” 1992, nr 2, s. 32.

stanowiska i pełniących określone funkcje w strukturach administracji publicznej (chodziło m.in. o urzędników państwowych od szczebla wojewody wzwyż, posłów, senatorów, sędziów, prokuratorów, adwokatów, radnych gmin i członków zarządów gmin).

Przedstawiona wypowiedź orzecznicza znalazła krytyków wśród samych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W zdaniu odrębnym sędzia W. Łączkowski wyraził pogląd o wadliwości interpretacji dokonanej na użytek wyroku, uznając, że postanowienia zaskarżonej uchwały nie zawierały ani norm generalnych, ani abstrakcyjnych, gdyż wskazywały jednostkowo określonego adresata oraz konkretne czynności, jakie adresat ów ma wykonać, a ponadto wynikało z nich, że utrata przez uchwałę mocy obowiązującej miała nastąpić z chwilą jej wykonania⁷⁵⁴. Wiodło go to do konkluzji, że uchwała lustracyjna była w istocie podjętą w trybie przepisów regulaminowych parlamentarną rezolucją zbliżoną w swej treści do zapytań i interpelacji poselskich, nie zaś aktów normatywnych. W piśmiennictwie wtórował temu pogładowi F. Siemieński, który podzielał wprawdzie przekonanie o bezprawnym, naruszającym Konstytucję, niektórych ustawy oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich charakterze uchwały lustracyjnej, ale stwierdzał jednocześnie, że uchwała ta nie zawiera norm prawnych. Jak podkreślał: „omawiana uchwała jest rzeczywiście skierowana do konkretnego ministra, znanego z imienia i nazwiska, jak też jest to uchwała podjęta w konkretnej sprawie, mianowicie przekazania informacji na temat określonych grup osób, a przy tym jej wykonanie miałoby nastąpić w konkretnie określonych terminach”⁷⁵⁵. Tylko częściowo zgodzili się z Trybunałem B. Naleziński oraz K. Wojtyczek. W świetle ich tezy uchwała zawierała wyłącznie normy generalne, a pozbawiona była norm abstrakcyjnych. Generalność wyrażała się w postanowieniu, które nakładało obowiązki na każdą osobę sprawującą w danym momencie urząd Ministra Spraw Wewnętrznych. O braku abstrakcyjności decydował natomiast fakt, że obowiązek powierzony Ministrowi ograniczał się do jednorazowego działania, przez co jego realizacji nie można było przypisać cechy powtarzalności: „Prawdą jest, że – jak twierdzi TK – minister ma obowiązek wykonać cały ciąg działań przy pomocy swego ministerstwa, ale jednocześnie ich jednorazowa realizacja «konsumuje» normę uchwały”⁷⁵⁶.

Z zupełnie innej perspektywy spoglądał na tę kwestię W. Gromski sugerujący, że Trybunał uzupełnił kryterium normatywności badanego aktu o kryterium jego funkcjonalności. Identyfikując taką decyzję jako krok w nowym

⁷⁵⁴ Zdanie odrębne sędziego W. Łączkowskiego od wyroku z 19 czerwca 1992 r. (sygn. U 6/92).

⁷⁵⁵ F. Siemieński, *Glosa do orzeczenia...*, s. 109–110.

⁷⁵⁶ B. Naleziński, K. Wojtyczek, *Glosa do orzeczenia...*, s. 114.

kierunku orzeczniczym, wyjaśniał on, że kryterium to „pozwała (...) na uznanie za akt normatywny takiego aktu, którego wykonanie niezależnie od wątpliwości i zastrzeżeń dotyczących nie tylko jego formy, lecz także treści – może wywoływać w określonej sytuacji społeczno-politycznej i/lub instytucjonalnej określone skutki, jakie powoduje każdy inny niebudzący zastrzeżeń pod względem treści formy akt normatywny”⁷⁵⁷. Koncepcja ta, będąca niewątpliwie nowatorską próbą teoretycznego uzasadnienia rozstrzygnięcia Trybunału, spotkała się z raczej chłodnym przyjęciem doktryny. Stosowaniu kryterium funkcjonalności zarzucono niską precyzję, a co za tym idzie – również stworzenie zbyt szerokiego marginesu swobody decyzyjnej sędziów. Oczywiście nie negowano przy tym oryginalności takiego kierunku myślenia⁷⁵⁸.

Osobnym źródłem kontrowersji stało się twierdzenie Trybunału o naruszeniu przez uchwałę lustracyjną zasady wyłączności ustawowej. Według sędziów orzekających uchwała wkraczała w materię niektórych ustaw, zmieniając w sposób pośredni treść określonych regulacji, co – na marginesie wzmiankując – miało stanowić dodatkowy dowód abstrakcyjnego charakteru norm zawartych w uchwale. W piśmiennictwie tezę tę poparli tylko niektórzy konstytucjonaliści. W tym kierunku zdawały się podążać rozważania autorów poświęconej temu zagadnieniu ekspertyzy – Z. Galickiego, J. Mordwiłki i W. Sokolewicz – ukazujące, że postanowienia uchwały naruszyły sferę obowiązującego ustawodawstwa (wskazywali oni konkretnie w tym kontekście na ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji oraz ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa)⁷⁵⁹. Jeszcze bardziej jednoznacznie, acz przy użyciu tych samych argumentów, stawiał sprawę J. Jaskiernia, który – poparliwszy wyrażone w tej kwestii stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich – twierdził, iż uchwała budzi zastrzeżenia tego rodzaju, że ingeruje w obszar kompetencyjny zarezerwowany ustawowo dla Policji, Urzędu Ochrony Państwa oraz Ministra Spraw Wewnętrznych⁷⁶⁰. Nie był natomiast entuzjastą takiego postrzegania problemu F. Siemieński. Oponując przeciw przyjętemu tu założeniu, autor ten przekonywał, że żadna uchwała parlamentarna nie ma mocy zmieniania przepisów ustawowych. Powoływał się on w tej mierze na stanowisko wypracowane od dawna w doktrynie, które negowało takie właściwości uchwały, i to bez względu na różnice poglądów w kwestii mocy

⁷⁵⁷ W. Gromski, *W sprawie pojęcia aktu normatywnego (Uwagi na tle glos do orzeczenia TK z 19 VI 1992, U 6/92)*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 9, s. 83.

⁷⁵⁸ K. Wojtyczek, *Glosa do postanowienia TK z dnia 6 XII 1994 r. (Sygn. akt U.5/94)*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 291.

⁷⁵⁹ Z. Galicki, J. Mordwiłko, W. Sokolewicz, *Opinia uzupełniająca...*, s. 36–37.

⁷⁶⁰ J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 252.

prawnej uchwał i ustaw, jak też bez względu na zapatrywanie, czy uchwały mogą być podejmowane na podstawie ustaw zwykłych, czy też są one zawsze wynikiem bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej⁷⁶¹.

2.2.2. Kwestia niedopuszczalności kontroli konstytucyjności uchwał parlamentarnych w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 grudnia 1994 r.

Atrybutu normatywności odmówił natomiast Trybunał Konstytucyjny uchwałą Sejmu z dnia 1 lipca 1994 r. o trybie prac nad ustawą o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską⁷⁶². Stając na takim stanowisku, dokonał on umorzenia toczącego się postępowania postanowieniem z 6 grudnia 1994 r.⁷⁶³ Rozstrzygnięcie to odbiło się echem w literaturze przedmiotu i ściągnęło na siebie zarówno głosy aprobaty, jak i krytyki. Nie po raz pierwszy i nie ostatni można było zobaczyć, jak bardzo miłą i trudną do uchwycenia są kryteria selekcjonowania aktów na normatywne i nienormatywne.

Na mocy poddanej badaniu uchwały Sejm powoływał Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektu ustawy o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, którą na podstawie § 2 zobowiązał do zrealizowania dwóch celów: 1) oceny skutków prawnych, które miały nastąpić w przypadku uchwalenia ustawy ratyfikacyjnej w świetle obowiązujących przepisów konstytucyjnych oraz innych ustaw; 2) oceny zgodności Konkordatu z uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe Konstytucją. Sprawozdanie w tym zakresie Komisja Nadzwyczajna miała złożyć nie później niż po upływie 2 miesięcy od dnia uchwalenia projektu Konstytucji. Pierwszy z celów miał być zrealizowany do 31 stycznia 1995 r., drugi zaś nie później niż po upływie 2 miesięcy od dnia uchwalenia projektu Konstytucji. Poza tym Komisja musiała jeszcze złożyć ostateczne sprawozdanie ze swoich prac. Uchwała wymagała, by doszło do tego niezwłocznie po przeprowadzeniu referendum nad nową Konstytucją, ale nie później niż do 31 grudnia 1995 r. (§ 2).

Tak sformułowaną uchwałę wnioskodawcy ocenili jako akt naruszający Konstytucję w kilku miejscach⁷⁶⁴. Mimo to, jak już wspomniano, Trybunał nie

⁷⁶¹ F. Siemieński, *Glosa do orzeczenia...*, s. 109. Trzeba podkreślić, że opinię tę wyrażał autor już w czasach PRL: *idem*, *Prawo konstytucyjne*, s. 271.

⁷⁶² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 lipca 1994 r. o trybie prac nad ustawą o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską (M.P. nr 39, poz. 326).

⁷⁶³ Postanowienie TK z dnia 6 grudnia 1994 r. (sygn. U 5/94).

⁷⁶⁴ Uchwale postawiono kilka zarzutów niezgodności z konstytucją. Do najważniejszych należało przekonanie, że art. 33 ust. Małej Konstytucji, będący prawną podstawą uczestnictwa

rozpoznał merytorycznie wniosku, odmawiając uchwale normatywnego charakteru. Z jego uzasadnienia wynikało, że akt ten nie zawiera ani norm generalnych, ani też abstrakcyjnych, dlatego nie może być uczyniony przedmiotem orzekania. Wyjaśniając taki punkt widzenia, podkreślał on: „Opierając się na językowym sformułowaniu normy, jej adresat został określony w sposób indywidualny (Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia). Nadto postanowienia uchwały zawierają indywidualnie oznaczone terminy, z nadejściem których aktualizuje się potencjalny obowiązek Komisji złożenia Sejmowi sprawozdania z wykonania nałożonych zadań”. Dalej, w odniesieniu do zarzucanego braku generalności postanowień, wywodził: „Biorąc pod uwagę określony w uchwale sposób zachowania się adresata, stwierdzić można, iż nie został on wyznaczony w sposób abstrakcyjny. Uchwała nie ustanawia pewnych wzorów zachowań, lecz nakazuje spełnienie konkretnie określonych zadań, po zrealizowaniu których obowiązek wyznaczony jej postanowieniami wygasa. Treść obowiązku nałożonego na Komisję Nadzwyczajną (...) to zachowanie jednorazowe; brak tutaj cechy powtarzalności. Z chwilą złożenia sprawozdania Sejmowi z jego wykonania obowiązek ten w sposób naturalny wygasa. Jest to więc typowa norma konkretna, która «konsumuje się» poprzez jednorazowe zastosowanie”.

W krytyce tego stanowiska od początku nawiązywano do wyroku w sprawie uchwały lustracyjnej. Zdaniem wielu ekspertów obie te uchwały mimo merytorycznych różnic miały bardzo zbliżony stopień normatywności i nie było powodu, by oceniać je w tak diametralnie odmienny sposób. Opinię taką zaprezentowało aż trzech sędziów Trybunału, którzy zgłosili swoje *votum separatum* do wydanego postanowienia. Wszyscy oni doszli do wniosku, że uchwała konkordatowa zawiera zarówno normy generalne, jak i abstrakcyjne.

Sejmu w procedurze ratyfikacji (przepis ten głosił, iż ratyfikacja i wypowiedzenie umów międzynarodowych dotyczących granic Państwa, sojuszków obronnych oraz umów pociągających za sobą obciążenia finansowe państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie wymaga upoważnienia wyrażonego w ustawie), nie daje Sejmowi prawa do decydowania o podejmowaniu zobowiązań w stosunkach międzynarodowych. Według zaprezentowanej tutaj interpretacji postanowień konstytucyjnych, tj. konkretnie art. 33 ust. 1 (ta z kolei regulacja przewidywała, że Prezydent ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat), prawo to ma wyłącznie Prezydent, nie mógł więc Sejm uzależnić dalszego biegu procedury ratyfikacyjnej od ustaleń swej wewnętrznej komisji. Takie rozwiązanie uznano za niekonstytucyjne. Inny zarzut dotyczył kwestii zakresu merytorycznej oceny, jakiej miała dokonać wspomniana komisja w odniesieniu umowy konkordatowej. Uważano, że zakres ów jest zbyt szeroki i wychodzi poza ramy określone przez art. 33 ust. 2. Szerzej na ten temat pisze A. Szmyt, który nie podziela zgłoszonych zarzutów. A. Szmyt, *O wnioskach do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie tzw. uchwały konkordatowej Sejmu RP z 1 lipca 1994 r.*, [sygn. U. 5/94], [w:] A. Jackiewicz, J. Trzeciński (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 203–207.

W nawiązaniu do tej pierwszej cechy T. Dybowski pisał, iż „adresatem uchwały jest Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektu ustawy o ratyfikacji konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską. Komisja taka jest organem o zmiennym składzie osobowym i pośrednio adresatami uchwały są wszyscy posłowie, którzy wchodzi lub będą wchodzić w skład Komisji”⁷⁶⁵. Podobnie uważał F. Rymarz, który zaznaczał, że „postanowienia uchwały spełniają cechy ogólności, bowiem nakładają wyznaczone w niej obowiązki nie w sposób indywidualny (imienny), na konkretną osobę czy osoby, lecz w sposób ogólny i grupowy. Są kierowane do pewnej klasy adresatów, w tym wypadku do kolegiального organu Sejmu – Komisji Nadzwyczajnej, bez względu na jej skład personalny. Obowiązki określone w uchwale mogą być więc wykonywane przez każdego posła, który w danym momencie jest członkiem tej Komisji”⁷⁶⁶. W. Łączkowski za adresata norm uchwały uznał także Sejm, wychodząc z założenia, że skoro uchwała modyfikuje postępowanie ustawodawcze (a takie było jego zdanie w tej kwestii), to automatycznie dotyczy ona Sejmu, i to Sejmu w ogóle, a nie określonej kadencji⁷⁶⁷. Takie same wnioski wysnuli przywołani sędziowie, gdy idzie o cechę abstrakcyjności norm uchwały. Według Rymarza „normy te mają również charakter abstrakcyjny, bowiem ustanawiają pewne, powtarzalne reguły i wzory zachowań, którymi są: «ocena skutków prawnych... W świetle obowiązujących przepisów konstytucyjnych oraz innych ustaw», «ocena zgodności» i obowiązek przedkładania trojakich sprawozdań”⁷⁶⁸.

Dybowski oraz Łączkowski zwracali natomiast uwagę, że abstrakcyjność tych norm demonstruje się w tym, że wprowadzają one korektę do regulaminowego trybu postępowania ustawodawczego w zakresie prac nad projektem ustawy konkordatowej. Ten pierwszy zauważał, że „uchwały Sejmu będące elementem w procedurze uchwalaniu ustaw są składnikiem postępowania legislacyjnego i jeżeli one wkraczają w to postępowanie, zwłaszcza gdy modyfikują one przewidziany przez przepisy konstytucyjne porządek procesu legislacyjnego, muszą być zakwalifikowane jako akty normatywne właśnie ze względu na to, że modyfikują one proces legislacyjny uregulowany konstytucyjnie”⁷⁶⁹. Dru-

⁷⁶⁵ Zdanie odrębne sędziego T. Dybowskiego od postanowienia Trybunału Konstytucyjnego i uzasadnienia do postanowienia z dnia 6 grudnia 1994 r. (sygn. U 5/94).

⁷⁶⁶ Zdanie odrębne sędziego F. Rymarza od postanowienia i uzasadnienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 1994 r. (sygn. U 5/94).

⁷⁶⁷ Zdanie odrębne sędziego W. Łączkowskiego od postanowienia TK z dnia 6 grudnia 1994 r. (sygn. U 5/94).

⁷⁶⁸ Zdanie odrębne sędziego F. Rymarza od postanowienia i uzasadnienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 1994 r. (sygn. U 5/94).

⁷⁶⁹ Zdanie odrębne sędziego T. Dybowskiego od postanowienia Trybunału Konstytucyjnego i uzasadnienia do postanowienia z dnia 6 grudnia 1994 r. (sygn. U 5/94).

gi z kolei przekonywał: „Przede wszystkim należy stwierdzić, że uchwała Sejmu z dnia 1 lipca 1994 r. nie jest tylko uchwałą o powołaniu Komisji Nadzwyczajnej. Zgodnie z jej nazwą uchwała określa tryb prac nad ustawą o ratyfikacji Konkordatu. Tryb ten przewiduje swoiste «zawieszenie» przez Sejm procedury ratyfikacyjnej w związku z poddaniem ocenie zgodności Konkordatu z przyszłą, nieznaną Konstytucją. «Zawieszenie» to nie może być traktowane jako decyzja stosowania prawa. Dla rozstrzygnięcia problemu kognicji TK istota sprawy tkwi nie tyle w tym, iż uchwała Sejmu prowadzi do uniemożliwienia lub wydłużenia postępowania ratyfikacyjnego co najmniej do czasu przeprowadzenia referendum nad przyszłą Konstytucją, ile przede wszystkim w tym, że modyfikuje ona normy konstytucyjne regulujące proces ratyfikacyjny»⁷⁷⁰.

W dyskusję na temat normatywności uchwały konkordatowej włączyła się również doktryna, która zgłosiła zastrzeżenia do charakterystyki jej postanowień przedstawionej przez Trybunał⁷⁷¹. Pewną oryginalnością wyróżniała się tutaj opinia K. Wojtyczka przyznającego Trybunałowi jedynie połowiczną rację. Autor ten przyjął bowiem, że rzeczona uchwała, owszem, nosiła cechy aktu konkretnego, ale nie była zarazem aktem indywidualnym, a przynajmniej nie była nim w pełnym tego słowa znaczeniu. Istnienia pierwszego z elementów dowodził on bez kłopotu, wskazując, że uchwała nie kreowała żadnych wzorów zachowań, lecz nakazywała jedynie spełnienie określonych zadań. Drugi element przysparzał mu już pewnych trudności. Z jednej strony o generalności postanowień uchwały mógł świadczyć fakt, że jej adresatem był każdy poseł wchodzący w danym momencie w skład komisji. Jednak z drugiej strony Wojtyczek zauważał również, że krąg potencjalnych adresatów został określony imiennie i nie mógł ulec zmianie np. w konsekwencji przeprowadzenia wyborów parlamentarnych. To wszystko nasuwało wniosek o mieszanym charakterze analizowanych postanowień, a w efekcie prowadziło do konkluzji, że wobec sygnalizowanych wątpliwości rozstrzygnięcie Trybunału należało uznać za słuszne i uzasadnione⁷⁷².

Trzeba natomiast zaznaczyć, że w zasadzie poza szerszą dyskusją pozostało teoretyczne uzasadnienie, które usprawiedliwiałoby powściągliwość Trybunału w badaniu takich uchwał jak uchwała konkordatowa w oparciu o argument wskazujący na istnienie szczególnie silnej potrzeby poszanowania zasady autonomii parlamentarnej. W literaturze przedmiotu zwracał na nie uwagę

⁷⁷⁰ Zdanie odrębne sędziego W. Łączkowskiego od postanowienia TK z dnia 6 grudnia 1994 r. (sygn. U 5/94).

⁷⁷¹ W. Sokolewicz, *Niektóre zagadnienia procedur parlamentarnych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 169.

⁷⁷² K. Wojtyczek, *Glosa do postanowienia...*, s. 290.

W. Sokolewicz podkreślający, że uchwała konkordatowa przez wzgląd na swą treść dotyczącą wycinkowo określonych materii wewnętrznych wiązała się z realizacją „twardego jądra” kompetencji ustawodawczych Sejmu i stąd też, hipotetycznie zakładając, mogłaby liczyć na wzmoczoną ochronę przed ingerencją czynników zewnętrznych⁷⁷³. Ani Trybunał, ani doktryna tą ścieżką jednak nie poszły, co też – jak jeszcze będę o tym mówić – odbiło się na dalszej linii orzecznictwa konstytucyjnego w podobnych kwestiach i w ogóle na sposobie myślenia o dopuszczalnym zakresie rozpoznawania uchwał parlamentarnych przez sąd konstytucyjny.

2.2.3. Skonstatowanie dopuszczalności kontroli konstytucyjności regulaminów parlamentarnych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 1992 r. oraz w wyroku z 26 stycznia 1993 r.

W początku lat 90. na wokandzie Trybunału pojawiły się pierwsze sprawy związane z badaniem konstytucyjności regulaminów parlamentarnych. Ten nowy wówczas trend orzeczniczy zapoczątkował wyrok z 17 listopada 1992 r.⁷⁷⁴, w którym rozstrzygnięto problem rzekomej niezgodności z ustawą zasadniczą przepisów regulaminowych normujących tryb zmiany konstytucji⁷⁷⁵. Rzeczą

⁷⁷³ Wspomina o tym niejednoznacznie: W. Sokolewicz, *Niektóre zagadnienia...*, s. 169.

⁷⁷⁴ Wyrok TK z dnia 17 listopada 1992 r. (sygn. U 14/92).

⁷⁷⁵ W omawianym wyroku Trybunał zajął się problemem zgodności z ustawą zasadniczą przepisów regulaminowych uszczegóławiających procedurę zmiany konstytucji. Zakresem przeprowadzonej kontroli objęty został *in concerto* art. 116 ust. 4 reg. Sejmu, który uregulował tryb odrzucania przez Sejm senackich poprawek. Przepis ten skonfrontowano z unormowaniami konstytucyjnymi traktowanymi łącznie jako konstytucyjna podstawa procedury zmiany konstytucji – art. 106 głoszącym, że zmiana konstytucji może nastąpić tylko w drodze ustawy uchwalonej przez Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, oraz 127 ust. 4 *in fine* przewidującym, że nieprzyjęcie przez Sejm propozycji Senatu uchwalane jest większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Dokonana analiza nie skłoniła jednak Trybunału do stwierdzenia między nimi niezgodności.

Przypomnijmy, że będące wzorcem kontroli przepisy naznaczone były skazą systemowej niespójności, o ile bowiem pierwszy z nich obowiązywał od samego początku wejścia w życie ustawy zasadniczej z 1952 r. i odnosił się wyłącznie do jednoizbowego parlamentu, o tyle drugi pojawił się dopiero w toku przekształceń ustrojowych z końca lat 80. i swą normatywną treścią odpowiadał już istnieniu parlamentu bikameralnego. Powodowało to, że łączna interpretacja obu tych regulacji nasuwała pewne trudności, co uwidaczniało się zwłaszcza w przypadku fazy głosowania przez Sejm senackich poprawek. Niejasne było bowiem, czy na etapie głosowania senackich poprawek Sejm winien działać w trybie art. 27 ust. 1, tj. przy założeniu odrzucenia tych poprawek wyłącznie większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, czy też winien on oprzeć się tu na wyprowadzanej przez niektórych *implicite* z art. 106 dyrektywie normatywnej wymagającej, by głosowanie nad poprawkami przebiegało według zasad przewidzianych dla uchwalania tekstu konstytucji jako całości, tj. zakładało, że

interesującą jest, że wypowiadający się w tej kwestii Trybunał nawet w najmniejszej mierze nie zawahał się, by regulamin Sejmu poddać kontroli, przyjmując apriorycznie, iż wyjaśnienia poczynione w ramach orzeczenia dotyczącego uchwały lustracyjnej zachowują swą moc w pełnej rozciągłości także i w tym przypadku i przez to wyczerpują problem. W piśmiennictwie

skutek odrzucenia – odwrotnie niż w pierwszym wariantcie – poodowałby brak wskazanej większości. Regulamin we wspomnianym art. 116 ust. 4 opowiedział się tą długą opcją, wzbudzając tym samym poważne wątpliwości.

W przyjętym rozstrzygnięciu Trybunał zaakcentował odrębności między zwykłym postępowaniem ustawodawczym i postępowaniem zmierzającym do uchwalenia ustawy konstytucyjnej. Element ten zaciążył na dalszej logice rozumowania, która doprowadziła do ostatecznej konkluzji wskazującej, że „szczególny tryb zmiany Konstytucji określony w art. 106 wyłącza (...) stosowanie do jej zmian trybu przyjmowania poprawek Senatu, określonego w art. 27 ust. 1 zdanie ostatnie Konstytucji. Nie ma bowiem żadnych podstaw prawnych, ażeby regulację z art. 106 ograniczyć tylko do niektórych etapów głosowania nad zmianami Konstytucji”. Jak dalej podkreślano: „Nie byłoby również rozwiązaniem zgodnym z założeniem racjonalnego ustawodawcy, równoczesne przyjmowanie obowiązku głosowania nad odrzuceniem poprawek na podstawie trybu określonego w art. 27, a następnie przyjmowanie tych poprawek większością 2/3 głosów. Założenie przyjmujące równoczesne stosowanie art. 27 ust. 1 zd. ostatnie i art. 106 prowadziłoby do luki polegającej na braku regulacji dotyczącej rozstrzygnięcia w przypadku nieosiągnięcia wymaganej większości w obu głosowaniach i to w tak kluczowej materii, jaką jest materia konstytucyjna”.

W piśmiennictwie stanowisko Trybunału wywołało wiele krytyki, choć nie zabrakło również głosów aprobaty. Jego zwolennikiem był A. Gwiżdż, który twierdził, że tylko takie ukształtowanie art. 116 reg. Sejmu gwarantowało, iż każdy przepis uchwalanej ustawy konstytucyjnej przyjęty będzie większością 2/3 głosów wymaganą przez art. 106 Konstytucji, i to zarówno w pierwszym stadium prac sejmowych, gdy Sejm głosuje własną wersję ustawy, jak i w stadium końcowym, gdy decyduje on o propozycjach Senatu. A. Gwiżdż, *Glosa do orzeczenia...*, s. 300. Inni przedstawiciele doktryny mieli do przedstawionego tu sposobu rozumienia przepisów Konstytucji poważne zastrzeżenia. Zarzucano mu zwłaszcza zlekceważenie wykładni językowej art. 27, która wydawała się sugerować, że art. 106 nie miał w ogóle zastosowania do etapu rozpatrywania poprawek senackich. K. Wojtyczek, *Glosa do orzeczenia z 17 listopada 1992, U 14/92*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 5, s. 107. Zarazem zastanawiano się nad zasadnością wnioskowania sugerującego, jakoby uregulowania konstytucyjne wykluczały obowiązek głosowania nad odrzuceniem poprawek na podstawie trybu określonego w art. 27, a następnie przyjmowania tych poprawek w trybie art. 106. Zdaniem Z. Jarosza rozwiązanie takie może być potraktowane jako dodatkowe utrudnienie proceduralne w pełni zrozumiałe w przypadku stanowienia aktów rangi konstytucyjnej, nie ma więc powodu, by usuwać je na gruncie rozwiązań regulaminowych. Z. Jarosz, *Glosa do orzeczenia z 17 listopada 1992, U 14/92*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 5, s. 105. Z kolei według L. Garlickiego w wypadku takiej regulacji nie musi pojawić się problem dalszego procedowania poprawek, które nie osiągnęły wymaganej większości ani w jednym, ani w drugim trybie. Autor ten przywołuje tutaj znaną już wcześniej praktykę pata legislacyjnego skutkującego zaniechaniem prac nad takimi propozycjami rozwiązań. L. Garlicki, *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dnia 17 października 199 r. (U 14/92)*, „Przegląd Sejmowy 1993, nr 1, s. 292.

niektórzy próbowali usprawiedliwiać takie wyjaśnienie, tłumacząc, że rzeczywiście, skoro uchwały normatywne Sejmu uznano już raz za akty normatywne wydawane przez inne naczelne organy państwowe, to konstatacja ta obejmuje również uchwały regulaminowe⁷⁷⁶. Część głosów była jednak temu przeciwna i tak zdawkowe przedstawienie sprawy uznała za niezrozumiałą ignorancję. Jak podkreślano, orzeczenie poświęcone zagadnieniu konstytucyjności regulaminu wydane zostało po raz pierwszy w historii funkcjonowania sądownictwa konstytucyjnego w Polsce i choćby z tego względu konieczne było narysowanie motywów przyjętej koncepcji. Poza tym podnoszono, że problem kognicji Trybunału w sprawie uchwał parlamentarnych wobec licznych negatywnych uwag doktryny w tym przedmiocie wcale nie wydawał się definitywnie przesądzony⁷⁷⁷.

W kwestii konstytucyjności regulaminu wypowiedział się Trybunał także w wyroku z 26 stycznia 1993 r.⁷⁷⁸ Tym razem problemowi swej legitymacji poświęcił on więcej miejsca, co można było uznać za pewnego rodzaju rehabilitację wobec braku głębszej analizy problemu w pierwszym dotyczącym tej materii orzeczeniu. Jednak i tu mimo obszerności wywodu motywy działania objaśnione zostały stosunkowo słabo i wiele spraw pozostało w sferze niedomówień. W piśmiennictwie prawniczym sygnalizowano, że stanowisko Trybunału nie miało przełomowego znaczenia i nie usunęło wszystkich tych wątpliwości, które podnoszone były już wcześniej⁷⁷⁹. Bodaj najważniejszą tezę sformułowaną przez Trybunał była ta dotycząca szczególnie silnego domniemania konstytucyjności regulaminu z konstytucją. Przyjmując ją, uznano, iż konieczne jest zachowanie daleko idącej powściągliwości w kontrolowaniu norm ustanowionych w materiałach objętych autonomią parlamentarną. Jak podkreślano, parlament regulujący zagadnienia związane z własną organizacją i trybem działania rozporządza szerokim marginesem swobody. Z drugiej strony orzeczenie zawierało istotne objaśnienia dotyczące wzajemnego stosunku regulaminu i ustawy. To właśnie wtedy po raz pierwszy sformułowano teorię rozdzielnosci materialnej obu aktów: „regulamin Sejmu nie jest aktem wykonawczym w stosunku do ustawy. Jest aktem samoistnym wydawanym wprost w oparciu o Konstytucję i w tym znaczeniu traktować go można również jako akt wykonawczy do Konstytucji. Stosunku regulaminu Sejmu do ustawy nie można również generalnie rozpatrywać jako stosunku jednego typu aktów normatywnych Sejmu (ustaw) do drugiego (uchwał). Relacja między

⁷⁷⁶ L. Garlicki, *Glosa do orzeczenia...*, s. 293–294.

⁷⁷⁷ Z. Jarosz, *Glosa do orzeczenia...*, s. 101–102.

⁷⁷⁸ Wyrok TK z 26 stycznia 1993 r. (sygn. U 10/92)

⁷⁷⁹ Zob. J. Trzeciński, *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 1993 r. (Sygn. akt U. 10/92)*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 330–331.

ustawą a regulaminem jest relacją ogólnego do szczególnego; dotyczy stosunku pewnego ogólnego typu aktów normatywnych do szczególnego, jednostkowego aktu o wyraźnie ograniczonym przedmiocie. Przedmiotem tym są sprawy organizacji i trybu działania Sejmu. Stosunek regulamin Sejmu–ustawa nie jest więc stosunkiem regulaminu do jakiegokolwiek ustawy, ale jedynie regulaminu do ustaw dotyczących materialnie parlamentu. Jeżeli stwierdzi się, że ustawa również tej materii dotyczy (a tak jest w przypadku ustawy z 1985 r.), i podniesiony zostanie zarzut sprzeczności przepisów regulaminu z przepisami ustawy, to wstępną do rozważenia kwestią powinna być przede wszystkim odpowiedź na pytanie, czy przepisy zawarte w regulaminie mieszczą się w konstytucyjnie określonym zakresie przedmiotowym regulaminu. W przypadku pozytywnej odpowiedzi na to pytanie i stwierdzenia rzeczywistej sprzeczności między regulaminem a ustawą powstać może problem zgodności nie regulaminu z ustawą, a ustawy z Konstytucją”.

2.3. Sądowa kontrola konstytucyjności uchwał parlamentarnych (w tym regulaminów parlamentarnych) na gruncie Konstytucji z 1997 r.

2.3.1. Podstawa prawna oraz zakres kontroli konstytucyjności uchwał parlamentarnych

W odróżnieniu od regulacji obowiązujących w poprzednim stanie prawnym Konstytucja z 1997 r. usankcjonowała w znacznie bardziej czytelny sposób kognicję Trybunału Konstytucyjnego do badania uchwał normatywnych parlamentu. Niestety, mimo lepszych jakościowo uregulowań również i tym razem nie udało się uniknąć pewnych niedomówień. Jak wynika z dotychczasowych doświadczeń ustrojowych, w dalszym ciągu są zatem kwestie, które stawiają sąd konstytucyjny i doktrynę przed dylematami w tej materii. Sytuacja ta sprawia, że na wyznaczenie zakresu dopuszczalnej kontroli nad tego rodzaju aktami przemożny wpływ wywiera orzecznictwo konstytucyjne.

Podstawę prawną stanowi zawarty w niej art. 188 ust. 3 przewidujący, że Trybunał orzeka w sprawach zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Zarówno w doktrynie, jak i judykaturze zgodnie stwierdzono, że regulacja ta zdezaktualizowała ostatecznie spory co do dopuszczalności kontrolowania uchwał Sejmu, Senatu bądź Zgromadzenia Narodowego zawierających normy prawne, w tym przede wszystkim regulaminów⁷⁸⁰.

⁷⁸⁰ P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 144 i 244; J. Sobczak, *Sądy i trybunały*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2006, s. 404.

Złożyły się na to dwa zasadnicze powody. Pierwszy z nich wiąże się z użyciem przez ustrojodawcę pojęcia *przepisy prawa*, które choć językowo nie do końca zborne z terminem *akt normatywny* (art. 93 oraz 191 Konstytucji)⁷⁸¹, nie pozostawia wątpliwości, iż zakresem kontroli objęte są wszystkie bez wyjątku funkcjonujące w porządku prawnym podustawowe wypowiedzi normatywne, a więc także te kreowane przez izby parlamentu⁷⁸². Stanowisko to dobrze oddają tezy wyrażane przez Trybunał. Przykładowo w jednym z orzeczeń Trybunał zaznaczał: „Tym samym nie ulega wątpliwości, że przedmiot kontroli nie jest ograniczony do aktów stanowiących źródła powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 konstytucji, ale obejmuje także akty, o których ogólnie mówi art. 93 konstytucji. Należy przyjąć, że przedmiotem kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym może być także każda regulacja podustawowa zawierająca w swej treści normy prawne, pod warunkiem że została wydana przez centralny organ państwowy (art. 188 pkt 3 konstytucji)”⁷⁸³. W innym z kolei wywoził: „Określając granice swojej kognicji, Trybunał Konstytucyjny od dawna posługuje się materialną definicją aktu normatywnego. Jej istota sprowadza się do tego, że Trybunał Konstytucyjny może badać – w zakresie, jaki wynika z art. 188 konstytucji – wszelkie akty normatywne bez względu na formę, nazwę i sposób ustanowienia. Niezbędnym warunkiem dopuszczalności takiego badania jest jednak, aby dany akt miał charakter normatywny, tzn. formułował normy generalne i abstrakcyjne”⁷⁸⁴.

Drugim powodem do uznania kompetencji Trybunału w zakresie rozstrzygania kwestii konstytucyjności parlamentarnych uchwał była dyrektywa ujęta w art. 188 ust. 3, która kontrolę realizowaną w postępowaniu sądowo-konstytucyjnym łączyła wyłącznie z przepisami wydanymi przez centralne konstytucyjne organy państwa. W świetle tej formuły normatywnej nie można było mieć wątpliwości, że stojące na firmamencie władzy państwowej Sejm, Senat i Zgromadzenie Narodowe są jej bezpośrednimi adresatami, wszak nie da się zaprzeczyć, iż wszystkie te organy w taki sposób zostały usytuowane w konstytucyjnej hierarchii władz państwowych. Również i w tym elemencie zaznaczyło się więc wyraźne dążenie ustrojodawcy do uniknięcia dylematów, które w poprzednim stanie prawnym towarzyszyły wyjaśnianiu, czy izby par-

⁷⁸¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Procesowe granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999, s. 220–221.

⁷⁸² Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 33.

⁷⁸³ Postanowienie TK z dnia 29 marca 2000 r. (sygn. P 13/99).

⁷⁸⁴ Wyrok TK z dnia 13 marca 2001 r. (sygn. K 21/00).

lamentu mogą być zakwalifikowane do grupy organów naczelnych stanowiących akty objęte kontrolą dokonywaną przez Trybunał.

Nadanie omawianej regulacji takiego, a nie innego kształtu pociąga za sobą daleko idące następstwa dla realizowania funkcji kontroli konstytucyjności prawa w Polsce. Trzeba bowiem wiedzieć, że przyjęta konstrukcja normatywna w orzecznictwie konstytucyjnym interpretowana jest bardzo szeroko i w efekcie prowadzi do uznania, że rozstrzygnięciom Trybunału poddane mogą zostać wszystkie rodzaje uchwał podejmowanych przez izby parlamentu, o ile w ich tekście będzie można zidentyfikować normatywną treść. Nie ma tu zwłaszcza znaczenia rozgraniczenie na uchwały będące wynikiem stanowienia prawa i jego stosowania. W naukach prawnych nie od dziś podkreśla się, że również te drugie, przynajmniej niektóre z nich, mogą mieć charakter prawotwórczy⁷⁸⁵. Nie jest to wprawdzie sytuacja standardowa, jednak – jak przekonują zwolennicy tej tezy – wobec złożonej natury funkcjonujących współcześnie systemów prawnych nie aż tak rzadka⁷⁸⁶. Wystarczy zatem, że Trybunał stwierdzi istnienie elementów normatywnych w danym akcie, a to aktualizuje jego kompetencję wynikającą z art. 188 ust. 3. Rodzi to zresztą istotne ograniczenia w stosunku do autonomicznej sfery działalności parlamentu. Przy takiej bowiem interpretacji nie ma znaczenia, do jakiej kategorii prawnej należy uchwała, tj. czy jest efektem działań podejmowanych np. w obszarze funkcji kontrolnej, czy kreacyjnej parlamentu. Liczy się tylko to, czy implikuje ona cechy normatywne. Aż nadto widać, że okoliczność istnienia autonomii parlamentarnej pozostaje w tym zakresie dla Trybunału bez znaczenia. Daleki jest on od formułowania możliwej niewątpliwie w tym względzie wykładni odwołującej się do oddziaływania tej zasady na zakres aktów podlegających kontroli konstytucyjności prawa.

Oczywiście normatywny charakter można przypisać jedynie części uchwał parlamentarnych będących wynikiem stosowania prawa. W większości przypadków akty takie normatywne nie są i jako akty mające postać indywidualną bądź polityczną pozostają poza zakresem kontroli konstytucyjności wykonywanej przez Trybunał. Przykłady można mnożyć, zwłaszcza że podstawy prawne dla wydawania uchwał parlamentarnych znajdują się w różnych aktach normatywnych. Wśród nich są niezmiernie ważne z ustrojowego punktu widzenia, a przy tym wynikające z bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej uchwały, takie jak np. uchwała w sprawie wyboru trybu wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej organizacji mię-

⁷⁸⁵ W kontekście stosowania konstytucji zwraca na to uwagę: K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie...*, s. 44.

⁷⁸⁶ A. Bień-Kacała, *Charakter prawny uchwały Sejmu o powołaniu komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 142.

dzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 4 Konstytucji), uchwała o utajnieniu obrad parlamentarnych (art. 113 Konstytucji), uchwała Sejmu odrzucająca ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu (art. 121 ust. 3 Konstytucji), uchwała Sejmu o skróceniu kadencji parlamentu (art. 98 ust. 3 Konstytucji), uchwała o zarządzeniu referendum ogólnokrajowego (art. 125 ust. 2 Konstytucji), uchwały o obsadzeniu określonych stanowisk w aparacie państwa (np. wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego – art. 194 ust. 1 oraz art. 199 ust. 1 Konstytucji) itp.

Można w tym miejscu zadać pytanie, czy całkowita rezygnacja z kontrowania niektórych takich uchwał jest rozwiązaniem właściwym z punktu widzenia koncepcji demokratycznego państwa prawa. Wiadomo przecież, że istnieją uchwały, które wskutek wadliwego zastosowania przepisów prawa prowadzą do ich naruszenia, a z uwagi na wagę spraw, których dotyczą, często powodują także poważne perturbacje w sferze funkcjonowania systemu ustrojowego państwa. Należą do nich chociażby: uchwała Sejmu o skróceniu kadencji parlamentu⁷⁸⁷, uchwały obu izb o utajnieniu obrad⁷⁸⁸ oraz uchwały związane z wyborem lub powoływaniem określonych osób na stanowiska w aparacie państwa. We wszystkich tych przypadkach mamy do czynienia z aktami o szczególnej doniosłości ustrojowej rzutującymi na istotne obszary życia państwowego. Skrócenie kadencji wiąże się z ingerencją w wolę suwerena, tak więc bezprawność uchwały podjętej w tym przedmiocie oznaczałaby naruszenie jego konstytucyjnych praw. Utajnienie obrad z kolei powoduje ograniczenie usankcjonowanego konstytucyjnie dostępu obywatela do informacji. Podejmowanie zaś decyzji dotyczących obsadzania funkcji może pociągać za sobą w wypadku stwierdzenia nielegalnego trybu ich podjęcia negatywne i niebezpieczne zarazem skutki dla działania ważnych organów, a w efekcie i całego państwa. Wiemy, że w przeszłości zdarzały się sytuacje kryzysowe powodujące trudności z ustaleniem legalności składu danej instytucji (ilustracją jest tu oczywiście *casus* Trybunału Konstytucyjnego i powstałych wokół niego zawirowań w latach 2015–2016)⁷⁸⁹. Wszystkie te przesłanki zdają się uzasadniać postulat zakładający roztoczenie nad wymienionymi uchwałami pieczy władzy sądowniczej. Rozwiązanie takie wzmacniałoby bez-

⁷⁸⁷ Na brak sądowej kontroli tego rodzaju aktu zwraca uwagę doktryna. Zauważa się też, że ten sam problem dotyczy postanowienia wydawanego przez Prezydenta. T. Włodek, *Instytucja rozwiązania parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 210 i 212.

⁷⁸⁸ W literaturze przedmiotu uchwałę tę traktuje się jako akt konkretno-indywidualny. Zob. K. Górka, *Jawność posiedzeń...*, s. 142–147.

⁷⁸⁹ Chodzi o kryzys ustrojowy, który rozpoczął się w Polsce w 2015 r. podwójnym wyborem 5 sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm VII i VIII kadencji.

pieczeństwo prawne państwa i pozwalało na ograniczenie ryzyka występowania niepotrzebnych napięć politycznych i ustrojowych. Należy sądzić, że spodziewane z tego tytułu korzyści miałyby większą wartość niż ochrona autonomicznych uprawnień parlamentu.

Kwestią do rozważenia jest to, w jaki sposób winna zostać ukształtowana procedura służąca przeprowadzeniu takiej kontroli, tj. czy konieczny jest tu tryb obligatoryjny, czy wystarczy tryb wnioskowy, a jeśli ten ostatni, to kogo wyposażyć w uprawnienie do złożenia wniosku itp. Problem ten pozostawiam otwarty, akcentując tylko jedną wymagającą tego kwestię. Otóż sądzę, że już dziś można założyć, iż przyjęte w tym zakresie rozwiązania musiałyby być ukształtowane w sposób pozwalający na szybkie powstrzymanie skutków zaistniałych naruszeń, zwłaszcza tam, gdzie skutki te byłyby nieodwracalne. Wszak tylko taka formuła kontroli sprawowanej przez Trybunał może być efektywna i w ogóle można jej przypisać jakikolwiek sens. Działania spóźnione, ograniczające się wyłącznie do stwierdzenia naruszenia prawa, będą z ustrojowego punktu widzenia jałowe⁷⁹⁰. Dotyczy to zwłaszcza uchwał w sprawie skrócenia kadencji parlamentu oraz uchwał kreacyjnych. W obu tych przypadkach pojawia się ryzyko groźnych dla państwa następstw, łącznie z zaistnieniem kryzysu politycznego.

Poza zakresem normowania art. 188 ust. 3 Konstytucji pozostają natomiast akty wydawane przez organy wewnętrzne parlamentu. Przesądza o tym naturalnie podmiotowe zawężenie sfery kontroli konstytucyjności prawa, jakiego dokonuje ustrojodawca wymieniający jedynie przepisy prawa stanowione przez centralne organy państwa. Należy sądzić, że rozwiązanie w tym kształcie jest świadomym dążeniem do uniemożliwienia angażowania autorytetu Trybunału w drobne sprawy bieżącej praktyki parlamentarnej⁷⁹¹.

2.3.2. Sądowa kontrola konstytucyjności uchwał quasi-regulaminowych – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. oraz z 26 listopada 2008 r.

Dotychczasowe doświadczenia pod rządami obecnej Konstytucji w dziedzinie kontrolowania normatywnych uchwał parlamentu nie są szczególnie imponujące. Kilka orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które odnosiły się do tych kwestii, trudno traktować jako bogaty dorobek. Nie zmienia to jednak faktu, że w płaszczyźnie merytorycznej zapadłe rozstrzygnięcia

⁷⁹⁰ Zob. K. Wojtyczek, *Glosa do orzeczenia...*, s. 293.

⁷⁹¹ We współczesnych państwach europejskich kontrola konstytucyjności aktów tego typu dopuszczalna jest jedynie w Hiszpanii, choć też pod pewnymi warunkami. Reguła ta nie wynika bezpośrednio z przepisów obowiązującego prawa, ale z orzecznictwa tamtejszego sądu konstytucyjnego. zob. L. Domingo, *Les actes...*, s. 406 z powołanym tam orzecznictwem.

mają niezmiernie istotne znaczenie. Z jednej strony ukierunkowują one bowiem tok myślenia o zakresie dopuszczalnej ingerencji Trybunału w tę sferę aktywności Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego, z drugiej zaś stanowią swoistą „busolę” jego ewentualnej aktywności orzeczniczej w przyszłości.

Najważniejszym wątkiem, którym pojawił się w orzecznictwie w odniesieniu do omawianej problematyki, była kwestia oceny konstytucyjności uchwał powołujących do życia komisję śledczą, tj. uchwały z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r.⁷⁹² oraz uchwały z dnia 11 stycznia 2008 r. o powołaniu Komisji Śledczej do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom, w okresie od 31 października 2005 roku do 16 listopada 2007 r.⁷⁹³ Trybunał wypowiedział się w tym zakresie w dwóch orzeczeniach – wyroku z 22 września 2006 r.⁷⁹⁴ oraz wyroku z 26 listopada 2008 r.⁷⁹⁵ Oba te rozstrzygnięcia wyznaczyły linię orzeczniczą

⁷⁹² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r. (M.P. nr 24, poz. 265).

⁷⁹³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 stycznia 2008 r. o powołaniu Komisji Śledczej do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom, w okresie od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r. (M.P. nr 5, poz. 51).

⁷⁹⁴ Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r. (sygn. U 4/06).

⁷⁹⁵ Wyrok TK z dnia 26 listopada 2008 r. (sygn. U 1/08).

determinującą sposób postrzegania wskazanych uchwał parlamentu, z której wyłaniają się kluczowe w tym obszarze tezy, w tym ta uznająca kognicję Trybunału dla tego typu uchwał⁷⁹⁶.

⁷⁹⁶ Jednocześnie Trybunał sformułował szereg uwag dotyczących sposobu, w jaki powinna być kreowana ich treść w kontekście wymogów wypływających z postanowień ustawy zasadniczej. Skreślone tu uwagi z dużą dokładnością tłumaczą, co izba może włączyć do takiego aktu, a z czego powinna zrezygnować, tak by zachować wymogi określone w obowiązującej Konstytucji i ustawie. Już pobieżna ich lektura uzmysławia nam, jak restryktywnie na te kwestie spogląda Trybunał, a przez to jak istotna staje się rola jego orzeczniczych dyrektyw w kształtowaniu treści przedmiotowej uchwały. Nie ulega wątpliwości, że jest to silna ingerencja władzy sądowniczej w sferę autonomii regulaminowej w sposób daleko idący krępująca regulacyjne uprawnienia Sejmu. W kręgu problemów związanych z ustaleniem zakresu przedmiotowego uchwały powołującej komisję śledczą na pierwsze miejsce wysuwa się zrekonstruowanie treści pojęcia *określonej sprawy*, którym ustrojodawca posługuje się w art. 111 ust. 1 Konstytucji. W obu wydanych wyrokach kwestii tej poświęcono sporo miejsca, nawiązując wyraźnie do poglądów, które już wcześniej zostały wyrażone w piśmiennictwie. Śmiało można rzec, że stanowisko Trybunału było tych poglądów merytorycznym rozwinięciem. Przypomnijmy, że doktryna od dawna zwracała uwagę na sposób zredagowania art. 111 ust. 1, podkreślając iż jest w nim mowa o konkretnej sprawie, nie zaś rodzajowo określonej grupie spraw. M. Grzybowski, *Sejmowa komisja śledcza*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 3, s. 46. Ta właśnie konstatacja stała się punktem wyjścia dla wykładni dokonanej przez Trybunał. Idąc tym śladem, w wyroku dotyczącym uchwały bankowej stwierdził on bowiem, że „niezbędna jest więc identyfikacja i indywidualizacja problemu prawnego, który zrodził potrzebę przeprowadzenia tzw. śledztwa sejmowego. Jeżeli taka okoliczność nie ma miejsca, to – przy obecnym modelu komisji śledczej ukształtowanym w ustawie z 21 stycznia 1999 r. – nie istnieje zarazem «sprawa» w rozumieniu art. 111 Konstytucji”, pisząc w innym miejscu, że „istnienie sprawy wymagającej zbadania jako przesłanka utworzenia komisji musi być zobiektywizowane. Sejm nie może, opierając się jedynie na bliżej nieskonkretyzowanych podstawach (np. na «przekonaniu społecznym»), uruchamiać tak szczególnego trybu kontrolno-śledczego” oraz że „określona sprawa» w rozumieniu art. 111 Konstytucji to zbiór okoliczności, które stanowią przedmiot zainteresowania Sejmu. Zbiór ten musi zostać oznaczony w uchwale Sejmu o powołaniu komisji śledczej. Przedmiot działania komisji musi być wyodrębniony, a także sprecyzowany i zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych do stawienia się przed komisją lub przedstawienia odpowiednich, żądanych materiałów i informacji. Tylko wówczas można ustalić w sposób należyty stan faktyczny w danej sprawie”. Identyczne wnioski zaprezentowane zostały w wyroku odnoszącym się do uchwały naciskowej. Przy widocznym nawiązaniu do wcześniejszych ustaleń stwierdzono: sprawa stanowi „jedność trzech elementów: istoty (podmiotu i przedmiotu) sprawy; kategoriałnego rdzenia i czasu. Tak więc wypełnienie nakazu «określoności sprawy» z art. 111 ust. 1 Konstytucji musi zmierzać do jednoczesnej indywidualizacji istoty (podmiotu i przedmiotu) sprawy; faktu, zdarzenia, zachowania, zaniechania, zindywidualizowanego stanu rzeczy oraz momentu ich wystąpienia, a zbiór okoliczności wyróżnionych poprzez rdzeń kategoriałny sprawy podlega badaniu w trakcie funkcjonowania komisji śledczej. Zadośćuczynienie tym wymogom jest warunkiem *sine qua non* stwierdzenia zgodności kwestionowanej w niniejszej sprawie uchwały z ustawą zasadniczą”.

Inne ograniczenie, jakie narzucił Trybunał w drodze orzeczniczych dyrektyw, wiązało się z zakwestionowaniem możliwości kontrolowania przez komisję śledczą niektórych, wskazanych

Należy zauważyć, że sąd konstytucyjny podtrzymał z grubsza swe poglądy wyrażane jeszcze w początkach lat 90. W obu wyrokach przypominał o ukształtowaniu się w jego orzecznictwie istotnych stałych elementów rozstrzygnięcia o normatywności aktu prawnego, zaliczając do nich: 1) decydujące znaczenie treści, a nie formy aktu jako kryterium oceny jego normatywności (definicja materialna); 2) konkretny charakter tego rodzaju oceny biorącej pod uwagę także systemowe powiązania danego aktu z innymi aktami systemu

w uchwale Sejmu, podmiotów. Wychodząc z założenia, że art. 95 ust. 2 Konstytucji redukuje podmiotowy aspekt parlamentarnej kontroli do Rady Ministrów oraz wszystkich pozostałych centralnych organów i agencji administracji rządowej, odrzucił on w wyroku z 22 września 2006 r. wariant poddania czynnościom kontrolnym działalności takich podmiotów, jak m.in. Prezes Narodowego Banku Polskiego i inne organy tego banku, Komisja Nadzoru Bankowego, bank działający w formie spółki akcyjnej, osoby prywatne lub przedsiębiorcy itp. Wreszcie, Trybunał sformułował szereg uwag dotyczących sposobu redagowania uchwały w przedmiocie powołania komisji śledczej. W wyroku z 22 września 2006 r. zwrócił uwagę na szereg językowych niejasności (pojęcia nieostre, terminy nieskorelowane z terminologią polskiego ustawodawstwa itp.), poddając ten element silnej krytyce. Zob. też: P. Sarnecki, *Opinia dotycząca zgodności z Konstytucją RP uchwały Sejmu z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5, s. 145. Z kolei w wyroku z 26 listopada 2008 r. Trybunał odniósł się do kwestii dopuszczalności umieszczenia w uchwale takich postanowień, które mogą wywoływać zastrzeżenia ze względu na obowiązywanie art. 2 ust. 3 ustawy o komisji śledczej przewidującego, iż uchwała określa zakres działania komisji, a dodatkowo może ona określać szczegółowe zasady działania komisji oraz termin złożenia przez nią sprawozdania. Chodziło tu konkretnie o wyodrębnienie w tekście uchwały, obok wspomnianego zakresu działania komisji, także jego celów. Redakcja ta spotkała się z aprobatą składu orzekającego, który wyraził pogląd, iż uregulowanie poświęcone tym celom jest w pełni zasadne i tak jak uregulowanie dotyczące zakresu działań definiuje będącą przedmiotem prac komisji sprawę. Nie wszyscy jednak sędziowie podzielili tę tezę. Sprzeciwiający się jej M. Granat w zdaniu odrębnym wywołał, że „konstytucyjnie poprawna metoda analizy «sprawy» (mającej być przedmiotem działania Komisji) powinna opierać się na art. 111 ust. 1 Konstytucji, w powiązaniu z art. 2 ust. 3 ustawy o komisji śledczej. Skoro «cel działania» komisji jest wyrażony w art. 111 ust. 1 Konstytucji («zbadanie określonej sprawy»), to nie jest konieczne jego wskazywanie w uchwale Sejmu. Jest on w istocie jednakowy w wypadku każdej komisji o śledczym charakterze. w szczególności nie ma potrzeby redefiniowania «celu» komisji w uchwale Sejmu. Pojęcie «celu» w art. 111 ust. 1 Konstytucji jest autonomiczne, nie powinno być interpretowane poprzez «cel» wyrażony w art. 2 uchwały”. W doktrynie rozumowanie takie poparł W. Odrowąż-Sypniewski, który zwrócił dodatkowo uwagę na konsekwencje, jakie pociąga za sobą ustalenie przez Sejm z góry celów prac komisji. W tym wypadku mianowicie, jak dowodził ten autor, izba nie zleca komisji zbadania określonych okoliczności związanych ze sprawą i wyprowadzenia na tej podstawie swoich hipotez, ale porucza jedynie weryfikację hipotez własnych. Konsekwencją jest to, że przy takiej formule ograniczeniu ulega autonomia działań komisji, a więc zmienia się sens art. 111 ust. 1 ustawy zasadniczej. W. Odrowąż-Sypniewski, *Glosa do wyroku TK z 26 listopada 2008 r. (sygn. akt U 1/08)*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3, s. 209.

prawnego uznawanymi niewątpliwie za normatywne; 3) przyjęcie, że wątpliwości co do normatywnego charakteru niektórych aktów prawnych wydają się nieodłączną cechą systemu prawnego. Ponadto podkreślał utrwalony już w linii orzeczniczej stosunek do wszelkich aktów, które nie są jednoznaczne pod względem definicyjnym i wymykają się prostym klasyfikacjom, wskazując, że determinuje go stosowane tu, kolidujące skądinąd z zasadą powściągliwości sędziowskiej w badaniu aktów mających znaczenie polityczne, domniemanie normatywności. Jak przekonywał: „Trybunał Konstytucyjny zawsze stał na stanowisku, że jeżeli w aktach tych odnajdujemy jakąkolwiek treść normatywną, to nie ma podstaw wyłączenia ich spod kontroli konstytucyjności czy legalności, zwłaszcza wtedy gdy w grę wchodzi ochrona praw i wolności człowieka i obywatela. Trybunał Konstytucyjny stosuje w takich sytuacjach swoiste domniemanie normatywności aktów prawnych. W przeciwnym bowiem wypadku, biorąc pod uwagę dużą liczbę takich aktów prawnych, wydawanych przez różne organy państwa, a niekiedy także inne podmioty, większość z nich pozostawałaby poza jakąkolwiek instytucjonalną i skuteczną kontrolą ich konstytucyjności lub legalności”.

Przechodząc do analizowanych orzeczeń, zwrócić należy uwagę, że w obu przypadkach uznana została właściwość Trybunału. Nowością było jednak to, iż po raz pierwszy stwierdzenie właściwości obejmowało jedynie wybrane postanowienia uchwały, nie zaś ich całokształt. W ramach pierwszego wyroku dotyczącego uchwały bankowej sygnalizowano, że art. 1, który powoływał komisję, miał charakter jednostkowego aktu stosowania prawa, przez co nie dało się jej przypisać cech normatywności⁷⁹⁷. Cechy takie rozpoznane zostały natomiast w zawartym w niej art. 2 określającym przedmiotowy zakres działań komisji⁷⁹⁸. Przeprowadzona tutaj analiza wykazała, że z regulacji tej wydobyć

⁷⁹⁷ Artykuł 1 brzmiał: „Powołuje się Komisję Śledczą do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działania organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r., zwaną dalej «Komisją»”.

⁷⁹⁸ Artykuł 2 brzmiał: „Do zakresu działania Komisji należy zbadanie: 1) prawidłowości i celowości działań Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Bankowego jako organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r., w szczególności w zakresie: a) udzielania zezwoleń na utworzenie banku oraz rozpoczęcie jego działalności, b) udzielania zezwoleń na wykonywanie prawa głosu z akcji banków, c) rzetelności, w tym kompletności, materiałów przygotowywanych przez Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego na posiedzenia Komisji Nadzoru Bankowego w sprawach, o których mowa w lit. a i b, d) dokumentowania działań organów nadzoru bankowego; 2) kształtu systemu bankowego w Polsce w porównaniu z innymi krajami, w szczególności średnimi i dużymi krajami Unii Europejskiej, i przyczyn tego stanu oraz wpływu organów nadzoru bankowego na ten stan, w tym w szczególności zbadanie struktury własnościowej banków działających w formie spółki

można normę kompetencyjną mającą jednocześnie charakter generalny i abstrakcyjny. Zdaniem Trybunału generalność wyrażała się w istnieniu dwojga adresatów – pierwotnego i wtórnego. Jak podkreślał w uzasadnieniu wyroku: „pierwotnym (bezpośrednim) adresatem jest komisja śledcza do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r. Adresat ten to w istocie organ kolegialny określony rodzajowo nazwą własną, w skład którego wchodzi zespół osób wyróżnionych nie pod względem tożsamości, lecz przez pełnioną funkcję członka komisji (adresatem nie są więc indywidualnie wskazani posłowie)”; „adresatem normy udzielającej upoważnienia tzw. bankowej komisji śledczej do dokonywania pewnych czynności konwencjonalnych (w zakresie niezbędnym do wyjaśnienia sprawy będącej przedmiotem jej działania) jest każdy podmiot, wobec którego mogą być skierowane władcze akty komisji”. Z kolei abstrakcyjny charakter art. 2 uchwały wynikać miał z faktu, że przedmiotowa norma regulowała zachowania powtarzalne w rodzajowo określony sposób.

Wyrażając taką ocenę, Trybunał doszedł do wniosku, iż unormowanie to stanowiło uzupełnienie art. 7 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o komisji śledczej, zgodnie z którym komisja jest związana zakresem przedmiotowym określonym w uchwale o jej powołaniu (ust. 1), a także korzysta z uprawnień wynikających z przepisów ustawy tylko w zakresie niezbędnym do wyjaśnienia sprawy będącej przedmiotem jej działania oraz w taki sposób, aby nie narużyć dóbr osobistych osób trzecich (ust. 2). Dopiero te dwa normatywne komponenty – regulacja zawarta w uchwale i ustawie – tworzą kompetencyjną podstawę poszczególnych indywidualizowanych działań (aktów stosowania

akcyjnej w Polsce w porównaniu ze średnimi i dużymi krajami Unii Europejskiej i wpływu organów nadzoru bankowego oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dawniej Prezesa Urzędu Antymonopolowego) na ten stan; 3) prawidłowości działania Zarządu Narodowego Banku Polskiego w zakresie dokonywanych przez niego ocen funkcjonowania systemu bankowego w Polsce; 4) kwestii ewentualnego konfliktu interesów między rolą Prezesa Narodowego Banku Polskiego jako Przewodniczącego Rady Polityki Pieniężnej i Przewodniczącego Komisji Nadzoru Bankowego; 5) działalności osób występujących w imieniu Komisji Nadzoru Bankowego, Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dawniej Urzędu Antymonopolowego), Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz Ministerstwa Skarbu Państwa i Ministerstwa Finansów pod kątem ewentualnego występowania konfliktu interesów wpływającego na brak bezstronności przy dokonywaniu rozstrzygnięć przez te osoby; 6) działań ministrów oraz innych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w sprawach rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r.; 7) ewentualnego, nieuprawnionego wpływania przez osoby prywatne lub przedsiębiorców na działania, o których mowa w pkt 6.

prawa) podejmowanych przez tzw. bankową komisję śledczą w całym okresie jej funkcjonowanie. A skoro tak, to należy uznać, że normatywne znaczenie zakwestionowanych przepisów uchwały nie wyczerpuje się po ich jednokrotnym zastosowaniu.

Te same kryteria, tj. generalność i abstrakcyjność, legły u podstaw oceny normatywności tzw. uchwały naciskowej. Co istotne jednak, w tym przypadku Trybunał dostrzegł nasycenie treścią normatywną wszystkich kontrolowanych postanowień, tj. art. 1⁷⁹⁹ powołującego komisję, ale też określającego sprawę, którą komisja ma się zajmować, art. 2⁸⁰⁰ regulującego cele komisji

⁷⁹⁹ Artykuł 1 brzmiał: „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 111 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej, powołuje Komisję Śledczą, zwaną dalej «Komisją», do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom, w okresie od 31 października 2005 roku do 16 listopada 2007 roku”.

⁸⁰⁰ Artykuł 2 brzmiał: „Celem działania Komisji jest: 1) ustalenie, czy postępowania karne, których stroną lub innym uczestnikiem byli członkowie Rady Ministrów, posłowie na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarze, w okresie od 31 października 2005 roku do 16 listopada 2007 roku, zostały wszczęte lub były prowadzone wskutek nielegalnego wpływu członków Rady Ministrów, w szczególności Prezesa Rady Ministrów, Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego lub Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na czynności funkcjonariuszy Policji lub Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości, 2) ustalenie, czy w toku postępowań karnych prowadzonych z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom, w okresie od 31 października 2005 roku do 16 listopada 2007 roku, były podejmowane decyzje lub czynności procesowe wskutek nielegalnego wpływu członków Rady Ministrów, w szczególności Prezesa Rady Ministrów, Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na czynności funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości, 3) ustalenie, czy w okresie od 31 października 2005 roku do 16 listopada 2007 roku, przy podejmowaniu decyzji lub dokonywaniu czynności procesowych, o których mowa w pkt 2, a także w sprawach, w których nie wszczęto postępowania karnego, miały miejsce przypadki naruszenia lub nadużycia podstaw stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym kontroli operacyjnej, również wobec osób niebędących osobami podejrzаныmi o popełnienie czynów zabronionych, a także ustalenie, czy miały miejsce przypadki niszczenia dowodów naruszenia lub nadużycia podstaw stosowania

oraz art. 3⁸⁰¹ normującego zakres działania komisji. W tym kontekście ciekawe było jednak wskazanie na dwoistą naturę art. 1, który zdaniem Trybunał częściowo miał charakter kreacyjny, indywidualno-konkretny, a częściowo generalno-abstrakcyjny (dokładnie chodziło o fragment określający sprawę będącą przedmiotem prac komisji).

Z prezentowanego stanowiska jasno wynika, że sąd konstytucyjny bardzo mocno rozszerzył granice kontroli w stosunku do aktów wydawanych przez parlament, usuwając ostatecznie wątpliwości podnoszone w tej kwestii przez

czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz przypadki ujawniania tajemnicy państwowej lub służbowej przez członków Rady Ministrów, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji lub na ich polecenie, 4) ustalenie tożsamości osób, które bezpośrednio lub pośrednio uczestniczyły w wywieraniu ewentualnych nielegalnych wpływów na decyzje lub czynności w sprawach, o których mowa w pkt 1–3, oraz wyjaśnienie okoliczności, które sprzyjały wywieraniu takich wpływów, a także ustalenie ewentualnych korzyści, które te osoby osiągnęły lub zamierzały osiągnąć”.

⁸⁰¹ Artykuł 3 brzmiał: „Do zakresu działania Komisji należy:

- 1) zbadanie okoliczności faktycznych podjęcia lub prowadzenia przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policji i Prokuratury czynności operacyjno-rozpoznawczych i czynności procesowych w ramach postępowań karnych w sprawach, o których mowa w art. 2 pkt 1–3, to jest:
 - a) okoliczności wszczęcia tych postępowań karnych,
 - b) okoliczności stosowania w tych postępowaniach czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym kontroli operacyjnej, prowokacji, tzw. zakupu kontrolowanego oraz wytwarzania i posługiwania się dokumentami legalizacyjnymi,
 - c) ewentualnego bezpośredniego lub pośredniego wywierania nielegalnego wpływu przez członków Rady Ministrów, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji w tych postępowaniach karnych,
 - d) wpływu działań, o których mowa w lit. c, na prowadzenie tych postępowań karnych oraz stosowanie w tych postępowaniach środków przymusu,
 - e) okoliczności ewentualnego ujawnienia tajemnicy państwowej lub służbowej przez członków Rady Ministrów, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji lub na ich polecenie w tych postępowaniach karnych;
- 2) zbadanie okoliczności faktycznych stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych wobec osób niebędących osobami podejrzanymi, to jest:
 - a) stosowania kontroli operacyjnej, w tym stosowanej w przypadkach niecierpiących zwłoki, przed uzyskaniem zarządzenia kontroli przez sąd, a także stosowania prowokacji, tzw. zakupu kontrolowanego oraz wytwarzania i posługiwania się dokumentami legalizacyjnymi,
 - b) ewentualnego bezpośredniego lub pośredniego wywierania nielegalnego wpływu przez członków Rady Ministrów, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji w celu zastosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych;
- 3) zbadanie okoliczności faktycznych ewentualnego niszczenia dowodów świadczących o nadużyciu stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Centralne Biuro Antykorupcyjne.

doktrynę. Jest faktem, że część środowiska naukowego wypowiadała się na ten temat przy zachowaniu pewnej rezerwy względem tak jednoznacznej interpretacji albo też z jej wyraźną negacją. Bezspornie wpływ na taką postawę miało w pewnej mierze analogiczne, choć wydane w nieaktualnym stanie prawnym, orzeczenie Trybunału dotyczące uchwały konkordatowej, gdzie nie stwierdzono obecności elementów normatywnych i z tego powodu zakwestionowano możliwość jej rozpoznania w postępowaniu sądowo-konstytucyjnym.

Sięgając do tej grupy poglądów, przypomnieć należy przede wszystkim opinię L. Garlickiego wyrażającego a priori przekonanie, że uchwała Sejmu w sprawie powołania komisji normatywna nie jest, przez co nie podlega kontroli wykonywanej przez Trybunał. Jednocześnie w wypowiedzi tej pada stwierdzenie, że nie ma przeszkód, by oceną legalności podjętej uchwały zajmowały się sądy powszechne, które z mocy prawa związane pozostają wyłącznie konstytucją i ustawami (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Jeśli zatem pojawia się potrzeba dokonania rzeczowej oceny – a autor łączy ją z rozpatrzeniem odpowiedzialności osób uchylających się od stawienia na posiedzeniu komisji śledczej bądź odmawiających złożenia przed komisją zeznań – wówczas właściwy sąd może ze swojego uprawnienia uczynić użytek, tj. uznać bezprawność badanej uchwały⁸⁰². Jeszcze bardziej stanowczo odniósł się do tego zagadnienia M. Granat, który jednak dla obrony swoich racji nie użył żadnych pogłębionych argumentów. Odwołując się do orzeczenia w sprawie uchwały konkordatowej, ograniczył się on jedynie do stwierdzenia, że skoro powołana komisja nie ma charakteru stałego, to można przyjąć, iż jej celem jest rozpatrzenie konkretnej sprawy. To zaś w toku dalszego rozumowania doprowadziło go do wniosku, że uchwała nie zawiera powtarzalnych wzorców zachowań, zaś adresat określony jest jednostkowo⁸⁰³. Stanowisko takie zajął również P. Sarnecki wywodzący brak możliwości uznania omawianej uchwały za akt normatywny z faktu, że jest to uchwała powołująca organ wewnętrzny Sejmu. Autor ten zastrzegł przy tym, że wobec rysujących się w tym zakresie wątpliwości związanych z dopuszczalnością kontrolowania przez sejmową komisję Narodowego Banku Polskiego (wątek taki pojawia się w uchwale, o czym będzie mowa dalej) legitymowane organy mogą, jeśli uznają to za dobre rozwiązanie, wszcząć spór kompetencyjny (art. 192 Konstytucji) i w ten sposób rozstrzy-

⁸⁰² L. Garlicki, *Komentarz do art. 111 Konstytucji, uwaga nr 9*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 9.

⁸⁰³ M. Granat, *Opinia dotycząca zgodności z Konstytucją RP uchwały Sejmu z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5, s. 140.

gnąć sporne kwestie⁸⁰⁴. Do przedstawionej listy dodać można jeszcze pogląd B. Banaszaka, który broniąc koncepcji odmawiającej Trybunałowi prawa do kontrolowania takiej uchwały, powołał się wprost na obowiązywanie zasady autonomii parlamentarnej. Koncepcję tę narzucało założenie, że uchwała bankowa jest aktem *stricte* wewnętrznym, adresowanym do wewnętrznego organu Sejmu⁸⁰⁵.

W piśmiennictwie odnajdujemy również głosy bardziej wyważone, odznaczające się widoczną ostrożnością w kategoriowym rozstrzygnięciu kwestii. Przynajmniej tutaj należy sformułowaną przed wydaniem analizowanego wyroku opinię M. Zubika stwierdzającego, że raczej nie da się wykluczyć normatywnego charakteru uchwały o powołaniu komisji śledczej i że ustalenie istnienia cech normatywności – o ile w ogóle możliwe – musi być dokonywane *ad casum*⁸⁰⁶. Wspomnieć też można równie ostrożne uwagi A. Szmyta zwracającego uwagę, że stan prawny wynikający z Konstytucji z 1997 r. nie pozwala na jasne konkluzje i w związku z tym potrzebna jest interpretacja przyjętych unormowań⁸⁰⁷.

Obok tych wszystkich wypowiedzi ukształtował się także nurt poglądów, które w pełni, bez żadnego wahania przyjęły ten sam punkt widzenia co Trybunał. Kierunek taki obserwujemy u K. Skotnickiego wskazującego, że w uchwale bankowej da się dostrzec normy generalne i abstrakcyjne, a przez to dojść do analogicznych konkluzji, jakie przed laty sformułowano w wyroku dotyczącym uchwały lustracyjnej⁸⁰⁸. Szerzej uzasadniają tę koncepcję inni jej zwolennicy – A. Bień-Kacała oraz P. Czarny. Oboje, idąc w ślad za tezami przedstawionymi w omawianym orzeczeniu, stwierdzili, że postanowienia uchwały mają uzupełniający charakter w stosunku do art. 7 ustawy o sejmowej komisji śledczej. Ze strony wymienionej autorki pada tutaj uwaga, że nie ma

⁸⁰⁴ P. Sarniecki, *Opinia dotycząca zgodności z Konstytucją...*, s. 145.

⁸⁰⁵ B. Banaszak, *Glosa do wyroku TK z dnia 22 września 2006 r. (sygn. akt U 4/06)*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1, s. 122–125.

⁸⁰⁶ M. Zubik, *Problemy ustrojowe dotyczące sejmowych komisji śledczych*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 9, s. 61–62.

⁸⁰⁷ A. Szmyt, *Opinia dotycząca zgodności z Konstytucją RP uchwały Sejmu z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5, s. 117.

⁸⁰⁸ K. Skotnicki, *Opinia dotycząca zgodności z Konstytucją RP uchwały Sejmu z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5, s. 136.

znaczenia ranga takich norm, istotą problemu nie jest bowiem forma aktu normującego tę kwestię, lecz okoliczność, iż ustalenie zakresu działań komisji staje się możliwe dopiero po zbadaniu całokształtu przyjętych uregulowań – tych ujętych zarówno w ustawie, jak i uchwale. Przy samodzielnych zastosowaniu art. 7 ustawy, bez owego normatywnego uzupełnienia, nie byłoby możliwe ani dokonanie oceny legalności działania komisji śledczej, ani – w tym kontekście – zasadności wymierzenia kary porządkowej osobie uchylającej się od stawiennictwa przed komisją⁸⁰⁹. Ciekawie patrzy na problem drugi z przywołanych autorów, który dowodzi, że nie treść samej uchwały, ale właśnie art. 7 determinuje to, iż w części określającej zakres działania komisji uchwała zawiera przepisy prawa w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji. Według tej tezy szczególne znaczenie ma tu ust. 2 przedmiotowej regulacji określającej granice legalności działań komisji (przypomnę, że według tego uregulowania komisja korzysta z ustawowych uprawnień tylko w zakresie niezbędnym do wyjaśnienia sprawy będącej przedmiotem jej działania oraz w taki sposób, aby nie naruszyć dóbr osobistych osób trzecich). Skoro przyjmuje się, że komisja śledcza jako organ państwa ma działać w granicach prawa, to z art. 7 ust. 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej wynika, iż winna działać w granicach wytyczonych w uchwale Sejmu o jej powołaniu⁸¹⁰.

Przedstawiony tu przekrój tez formułowanych w piśmiennictwie rodzi pytanie o ich merytoryczną zasadność. Wobec tak wyraźnego kontrastu, jaki rysuje się na tle oceny analizowanej kwestii, trudno uwolnić się od refleksji, że jeśli rację mają ci, którzy kwestionują możliwość kontrolowania tego rodzaju uchwały, to Trybunał niepotrzebnie, a przede wszystkim nielegalnie angażuje się w parlamentarne procesy decyzyjne, na czym cierpi postulowana w literaturze zasada powściągliwości sędziowskiej⁸¹¹. Z kolei jeśli rację tę przyznać antagonistom, wówczas stwierdzić trzeba, iż aktywność Trybunału jest w tym wypadku prawną koniecznością, tak więc o zarzucie łamania wspomnianej zasady nie może być mowy.

Podejmując się próby zajęcia stanowiska w przedmiotowym sporze, warto najpierw podnieść, że najsłabszym argumentem broniącym wariantu niedopuszczalności badania rzeczonych uchwał parlamentarnych w ramach procedury kontroli konstytucyjności prawa wydaje się być ten, który w charakterze przeszkody prawnej przywołuje autonomię parlamentarną. Można sądzić, że wykładni takiej sprzeciwia się treść art. 188 ust. 3 Konstytucji pozwalająca co

⁸⁰⁹ A. Bień-Kacała, *Charakter prawny...*, s. 143.

⁸¹⁰ P. Czarny, *Glosa do wyroku TK z dnia 22 września 2006 r. (sygn. akt U 4/06)*, „Przeгляд Sejmovy” 2007, nr 1, s. 139.

⁸¹¹ Zob. L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 206 i n.

najwyżej spierać się o „głębokość” sądowej ingerencji w tej sferze, a nie o jej legalność. Skoro nie da się dzisiaj odmówić legitymacji Trybunałowi do poddawania badaniu norm regulaminowych będących z całą pewnością wynikiem autonomicznej działalności prawotwórczej izb parlamentu, to tym bardziej nie ma podstaw, by inaczej traktować normy zwarte w innych uchwałach, zwłaszcza że te – o czym będzie mowa niżej – mogą niekiedy przyjmować postać quasi-regulaminową. Nie jest jednak tak, jak sugeruje się niekiedy w piśmiennictwie, że brak możliwości kontrolowania regulaminów uzasadniany autonomią parlamentarną oznaczałby niechybne przywrócenie zasady nadrzędności Sejmu⁸¹². Owszem, autonomia wzmacnia pozycję prawną legislatywy i w tym sensie pasuje do zasady nadrzędności, nie można jednak uznać, że stanowi ona czynnik, który zasadę tę konstytuuje. Ostatecznie znamy przecież państwa demokratyczne, gdzie nadrzędność konstytucji ma się całkiem dobrze, podczas gdy kwestia zakresu kognicji sądu konstytucyjnego w tym kontekście wywołuje wątpliwości (ma to miejsce chociażby we Włoszech). Ten argument zatem, mimo słuszności samej tezy, należy uznać za nietrafiony. Bezcelowe jest również posługiwanie się tezą przyjętą w wyroku dotyczącym uchwały konkordatowej. O braku zasadności tego argumentu decyduje nie tyle fakt zmiany *mutatis mutandis* stanowiska przez sam Trybunał, co okoliczność, iż teza ta, choć poparta przez większość składu orzekającego, była jednak kwestionowana w ramach zdań odrębnych aż trzech sędziów. Wyraźnie było widać, iż wokół tej kwestii już wówczas narosły spore kontrowersje i zapadły werdykt wcale nie zamykał dyskusji w tym zakresie.

Pewne słabości dotyczą także argumentacji przedstawianej przez drugą stronę dyskursu. Najważniejszą z nich jest to, że postanowienia uchwały powołującej komisję śledczą, jeśli tylko odwrócić optykę patrzenia na tę kwestię, równie dobrze można traktować jako wyraz interpretacji uregulowań konstytucyjnych i ustawowych, nie zaś jako normy prawne. W takim wypadku aktualny staje się pogląd, że jedynym właściwym organem do oceny takiego aktu może być wyłącznie sąd powszechny, w inicjatywie którego leży ustalenie, czy uchwała narusza przepisy obowiązującego prawa, czy też pozostaje z nimi zgodna. Przy aprobacie dla tak sformułowanej wykładni Trybunał Konstytucyjny z racji obowiązywania art. 188 ust. 3 nie miałby prawa do orzekania w podobnych sprawach. Inną słabość wskazanej koncepcji stanowi okoliczność, że uznanie omawianego rodzaju uchwały za akt normatywny rodzi problem zaszeregowania jej w systemie źródeł prawa. Zagadnienie to jest o tyle ciekawe, że Trybunał nie poczynił w tym zakresie żadnych wyjaśnień, ograni-

⁸¹² Pogląd ten formułuje: G. Kosiorowski, *Charakter prawny uchwały o powołaniu komisji śledczej*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 6, s. 61.

czając się do wyrażonej *implicite* sugestii, iż normatywność tych uchwał wynika z art. 111 ust. 1 Konstytucji głoszącego, że Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy. Pewne ustalenia sformułowano dopiero w doktrynie, w której przyjęto, *notabene* w pełnej zgodzie z powyższą tezą orzeczniczą, iż akty powołujące komisje śledcze są czymś w rodzaju uchwał regulaminowych zawierających – tak jak regulaminy Sejmu i Senatu – zarówno normy wewnętrzne (tam, gdzie uchwała reguluje kwestie wewnętrznego działania komisji), jak i normy powszechnie obowiązujące (tam, gdzie z kolei uchwała oddziałuje na sferę praw i wolności jednostki). W oparciu o to założenie wywiedziono dalej, że podobne uchwały, stanowiąc konstytucyjne źródło prawa, pozostają usytuowane poza katalogiem aktów wymienionych w rozdziale III Konstytucji i mają to samo miejsce w konstytucyjnym systemie źródeł prawa co układy zbiorowe pracy (art. 59 ust. 2 Konstytucji), regulamin Sejmu i Senatu (art. 112 w zw. z art. 124 Konstytucji), regulamin Zgromadzenia Narodowego (art. 114 ust. 2 Konstytucji), rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów w czasie stanu wojennego (art. 234 Konstytucji)⁸¹³.

Biorąc pod uwagę mankamenty jednej i drugiej koncepcji, należy stwierdzić, że jednak o wiele bardziej przekonująca jest argumentacja, którą zastosowali zwolennicy uznania normatywności omawianych uchwał parlamentarnych. Sądzę, że obok innych przytoczonych dla obrony tego stanowiska tez niezmiernie istotne znaczenie ma tutaj również teza wymieniona jako ostatnia, kwalifikująca te akty jako uchwały regulaminowe *sui generis*, które będą nazywać uchwałami quasi-regulaminowymi. Rzeczywiście jest tak, iż art. 111 ust. 1. Konstytucji, wyposażając Sejm w prawo do powołania komisji śledczej, daje mu możliwość ustanowienia uregulowań z jednej strony wchodzących bezpośrednio w zakres parlamentarnych spraw wewnętrznych, z drugiej zaś odnoszących się do sytuacji prawnej jednostki. Uregulowania takie, choć nie mają trwałego charakteru, spełniają dokładnie tę samą rolę co regulamin, a jego integralną częścią nie są tylko z tego powodu, że dotyczą organu o charakterze nadzwyczajnym, mającego realizować swoją misję ustrojową w nawiązaniu do konkretnej sprawy. Merytorycznie przypominają one w tej mierze, w jakiej regulują zakres i cele działań komisji śledczej, załączniki do regulaminów Sejmu i Senatu określające przedmiotowy obszar działania komisji stałych. Tam zaś, gdzie współkształtują sferę praw i obowiązków osób wzywanych przez komisję, zyskują właściwości przypisywane unormowaniom regulaminowym ustalającym tryb udzielania informacji publicznej przez izby. W tym wypadku podstawą konstytucyjną konieczną dla nadania postanowieniom

⁸¹³ W. Odrowąż-Sypniewski, *Glosa do wyroku TK...*, s. 204–205.

uchwały takiego charakteru jest art. 111 ust. 1 ustawy zasadniczej. W nim właśnie należy upatrywać źródła kompetencji izby do ustanowienia podobnych rozwiązań.

Trzeba pamiętać o tym, że konsekwencją takiego zakwalifikowania uchwały o powołaniu komisji śledczej w hierarchii konstytucyjnych źródeł prawa jest osłabienie zasady jednolitości regulaminu jako aktu prawnego⁸¹⁴. Widać więc wyraźnie, że zasada ta nie ma *de lege lata* absolutnego charakteru i choć większa część regulaminowych uregulowań winna się znaleźć w uchwale wypełniającej dyspozycję art. 112 ustawy zasadniczej, to jednak w drodze wyjątku dopuszcza się istnienie unormowań ulokowanych w innych uchwałach. Mająca zakotwiczenie w art. 111 ust. 2 uchwała o powołaniu komisji śledczej jest tego dobrym przykładem, aczkolwiek wydaje się, że równie dobrze dołączyć do niej można uchwały o powołaniu innych komisji nadzwyczajnych. One też zostały zakotwiczone konstytucyjnie w art. 110 ust. 3 i też w związku z tym przyjmują postać quasi-regulaminową.

2.3.3. Casus uchwał stwierdzających brak mocy prawnej wydanych wcześniej uchwał Sejmu – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2016 r.

Problem zakresu kompetencji Trybunału pojawił się również na tle sprawy rozstrzygniętej w postanowieniu z 7 stycznia 2016 r.⁸¹⁵ Przedmiotem wydanego orzeczenia uczyniono tu kwestię konstytucyjności dwóch grup uchwał sejmowych, tj. uchwał z 25 listopada 2015 r. stwierdzających brak mocy prawnej uchwał Sejmu z 8 października 2015 r. dotyczących wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁸¹⁶, a także – skorelowanych z nimi – uchwał

⁸¹⁴ O jednolitej formule regulaminów parlamentarnych funkcjonujących w Polsce wspominał: L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu...*, s. 16.

⁸¹⁵ Postanowienie TK z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15.

⁸¹⁶ Uchwała w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanej w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. 1038 (M. P. poz. 1131), dotycząca wyboru Romana Hausera; uchwała w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanej w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. 1039 (M.P. poz. 1132), dotycząca wyboru Andrzeja Jakubeckiego; uchwała w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanej w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. 1040 (M.P. poz. 1133), dotycząca wyboru Krzysztofa Ślebzaka; uchwała w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanej w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. 1041 (M.P. poz. 1134), dotycząca wyboru Bronisława Sitka; uchwała w sprawie stwierdzenia

z 2 grudnia 2015 r. o wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁸¹⁷. Wszystkie te akty zdaniem wnioskodawcy miały charakter normatywny i wszystkie też pozostawały w sprzeczności z uregulowaniami obowiązującej Konstytucji. Identyfikacja obecności elementów normatywnych w przypadku uchwał z 25 listopada opierała się na założeniu, że zawarte w nich postanowienia pełnią rolę modyfikującą w stosunku do określonych norm ujętych w Konstytucji i ustawach. Przyjmowano mianowicie, iż postanowienia te ustanawiały nowy tryb wygaśnięcia kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego, inny niż ten przewidziany w art. 36 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, nakazywały Sejmowi działanie bez uwzględnienia konstytucyjnych przesłanek złożenia sędziego z urzędu określonych w art. 180 ust. 1 ustawy zasadniczej, a także nadawały nową formułę procedurze odbioru ślubowania przez Prezydenta uregulowaną w art. 21 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Z kolei gdy idzie o uchwały z 2 grudnia 2015 r., to normatywność wywodzą z przekonania, że wybór sędziego Trybunału jest powszechnie skuteczny i wiąże inne organy władzy państwowej. Jak podnoszono we wniosku, „normy zawarte w uchwałach z 2 grudnia obowiązują powszechnie, nakazując uwzględnienie dokonanego przez Sejm wyboru i uznanie mandatu sędziego Trybunału oraz jego legitymacji do orzekania w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, przy udziale pozostałych członków składu orzekającego”. Ani w jednym, ani w drugim przypadku Trybunał przedstawionych argumentów nie podzielił. Uznając, że żadna z uchwał nie zawierała w sobie treści normatywnej, zdecydował się wydać postanowienie o umorzeniu wszczętego postępowania.

Analiza stanowiska Trybunału w rzeczonyj sprawie nie pozostawia wątpliwości, że jego główne założenia w kwestii badania normatywności aktów prawnych pozostają w ścisłym związku z doktryną formułowaną w orzecznictwie od wielu lat. W tym zakresie należy mówić o kontynuowaniu dotychczasowego dorobku orzeczniczego. Pewną ciekawostką jest tu jednak to, że na samym początku swego uzasadnienia Trybunał sygnalizuje powstrzymanie się od zastosowania innej formuły interpretacyjnej zakładającej objęcie art. 188

braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanej w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. 1042 (M.P. poz. 1135), dotycząca wyboru Andrzeja Jana Sokali.

⁸¹⁷ Uchwała w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 1182), dotycząca wyboru Henryka Ciocha; uchwała w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 1183), dotycząca wyboru Lecha Morawskiego; uchwała w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 1184), dotycząca wyboru Mariusza Romana Muszyńskiego; uchwała w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 1185), dotycząca wyboru Julii Anny Przyłębskiej; uchwała w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 1186), dotycząca wyboru Piotra Leszka Pszczółkowskiego.

ust. 3 Konstytucji wykładnią rozszerzającą. To bardzo enigmatycznie ujęte i nierozwinięte w płaszczyźnie argumentacyjnej wprowadzenie uzmysławia nam, że w opinii Trybunału mogą istnieć także alternatywne, dotąd nieidentyfikowane w orzecznictwie konstytucyjnym sposoby odczytywania regulacji konstytucyjnej określającej zakres jego kompetencji kontrolnych. O jakich konkretnie sposobach mowa, Trybunał nie podaje tego wprost, niemniej można się domyślać, że chodzi tutaj o rozważaną jeszcze w początkach lat 90., wspomnianą skądinąd wcześniej teorię oceny normatywności aktu prawnego opartej na kryterium funkcjonalności⁸¹⁸. Według niej – przypomnę – za normatywny winien być uznany każdy akt, który bez względu na wątpliwości co do jego formy lub treści może spowodować w określonej sytuacji społeczno-politycznej i/lub instytucjonalnej określone skutki, jakie wywołuje każdy inny, wolny od takich wątpliwości akt normatywny. Podejście o ten właśnie kierunek myślenia nasuwa się w związku z kontekstem sytuacyjnym, w którym przyszło orzekać Trybunałowi w przedmiotowej sprawie i o którym zresztą sam wyraźnie wspomina w uzasadnieniu. Nie ulega bowiem wątpliwości, że poddane kontroli uchwały pociągnęły za sobą daleko idące konsekwencje polityczno-ustrojowe, powodując wyraźne dysfunkcje w działaniu systemu konstytucyjnego państwa. Był to zapewne powód, aby przynajmniej rozważyć kwestię reinterpretacji art. 188 ust. 3 i z regulacji tej – o ile to w ogóle możliwe – spróbować wydobyć dotąd nierozpoznane elementy normatywne. Trybunał tego jednak nie uczynił, odwołując się, bodaj po raz pierwszy w historii swej działalności tak wyraźnie, do zasady powściągliwości sędziowskiej w ocenie decyzji politycznych podejmowanych przez parlament. Niewątpliwie kierowała nim tutaj troska o niedopuszczenie do eskalacji toczącego się w owym czasie kryzysu konstytucyjnego wywierającego destrukcyjny wpływ na instytucjonalną integralność oraz ustrojową stabilność państwa. Patrząc z tej perspektywy, z większym zrozumieniem można ocenić zarzucaną przez doktrynę sytuacyjność wydanego rozstrzygnięcia⁸¹⁹. Tym bardziej że przecież alternatywą dla tego stanowiska były koncepcje interpretacyjne, które uznać należy za bardzo mocno kontrowersyjne.

Dla uzasadnienia odmowy przypisania zaskarżonym uchwałom sejmowym cech normatywności użył Trybunał znanych już nam argumentów odwołujących się do koncepcji aktu normatywnego jako wytworu czynności prawodawczej, teorii generalnego i abstrakcyjnego charakteru norm prawnych czy wreszcie znaczenia systemowych powiązań danej normy z innymi aktami

⁸¹⁸ Por. P. Radzewicz, *Kontrola konstytucyjności uchwał Sejmu (uwagi na marginesie postanowienia TK w sprawie U 8/15)*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 7, s. 46–47.

⁸¹⁹ *Ibidem*, s. 47.

funkcjonującymi w porządku prawnym. Na tym tle dokonał ostatecznej oceny, dochodząc do wniosku, że zarówno w przypadku uchwał wydanych 25 listopada 2015 r., jak i tych ustanowionych 2 grudnia 2015 r. mamy do czynienia z aktami indywidualnymi i konkretnymi. Na konstatacji tej zaważyła dokonana przezeń prawna kategoryzacja jednych i drugich aktów. Otóż uchwały o stwierdzeniu braku mocy prawnej zakwalifikowane zostały jako akty o mieszanej formule łączące w sobie elementy oświadczenia (w zakresie stwierdzenia mocy prawnej podjętych wcześniej uchwał) i rezolucji (w zakresie wezwania głowy państwa do określonego działania). Natomiast uchwały o ponownym wyborze sędziów powiązane z realizacją funkcji kreacyjnej Sejmu i stąd przyjęto, że wobec niespełnienia ani kryterium formalnego, ani też materialnego są one jedynie aktami stosowania prawa. Charakterystyczne przy tym było, że Trybunał nie starał się – nie wynikało to bynajmniej z jego rozważań – odszukać ani w jednych, ani w drugich aktach treści normatywnych, a swój sąd wyraził w zasadzie *a priori*. Można podejrzewać, iż zadziałała tutaj logika domniemania legalności trybu, tj. przyjęcie założenia, że Sejm podejmujący takie uchwały działał na tyle racjonalnie, by zastosować znany przepisom regulaminowym tryb uchwalania uchwał.

Dla uzupełnienia należy jeszcze wspomnieć, że rozstrzygnięcie Trybunału nie spotkało się z aprobatą wszystkich sędziów. Zdania odrębne zgłosiło aż troje z nich, co też pokazało, iż kwestia normatywności badanych uchwał nie jest jasna i bezdyskusyjna. Na tle wysuniętej argumentacji zarysowały się dwa stanowiska oponentów. Pierwsze normatywny charakter przypisało zarówno uchwałom o ponownym wyborze, jak i uchwałom o stwierdzeniu braku mocy prawnej, drugie zaś tylko tym ostatnim. O normatywności wszystkich bez wyjątku uchwał Sejmu pisał sędzia A. Rzepliński, w ocenie którego w aktach tych można dostrzec normatywną nowość przejawiającą się w przypadku uchwał z 25 listopada 2015 r. w uchyleniu mandatów wybranych sędziów, a w konsekwencji ustaleniu nowego, nieznanego Konstytucji i ustawie o Trybunale Konstytucyjnym trybu wygaśnięcia kadencji sędziego oraz przewartościowaniu roli pełnionej w procesie wyboru sędziów przez Prezydenta, a także – w przypadku uchwał z 2 grudnia 2015 r. – w wyborze sędziów na niewakujące urzędy i w rezultacie powiększeniu składu Trybunału ponad konstytucyjną liczbę 15 sędziów konstytucyjnych. Pozostali sędziowie, tj. A. Wróbel oraz M. Zubik, normatywność przypisali jedynie uchwałom stwierdzającym brak mocy uchwał. Przyjęto w tym zakresie, że wydając przedmiotowe uchwały, Sejm określił trzy nieprzewidziane wcześniej w porządku prawnym normy. Dwie z nich wkraczały w warstwę uregulowań konstytucyjnych – norma odwołania sędziego Trybunału Konstytucyjnego wybranego na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz norma uzupełniająca przesłanki opróżnienia sta-

nowiska sędziego Trybunału przed upływem kadencji unormowane w art. 180 ust. 2 Konstytucji, jedna zaś ingerowała w ustawę o Trybunale Konstytucyjnym – norma zobowiązująca Prezydenta do odmowy przyjęcia ślubowania od sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych 8 października 2015 r. Szczególną uwagę zwraca stanowisko M. Zubika, w którym autor posłużył się ciekawą argumentacją. Oprócz bowiem stwierdzenia, że uchwały spełniają kryterium materialne, bo zawierają normy prawne, pojawiło się tu przekonanie o konieczności uwzględnienia w wydanym rozstrzygnięciu kontekstu ustrojowego sprawy, a więc kierowanie się również kryterium skutków wydanego aktu. Jednoznacznie wskazuje na to odnosząca się do tej kwestii wypowiedź: „Takie ujęcie problemu, w mojej ocenie, nazbyt abstrahuje od treści oraz skutków prawnych uchwał Sejmu z 25 listopada 2015 r. Po pierwsze, Trybunał zatarł istniejące różnice między uchwałami Sejmu z 25 listopada 2015 r. oraz z 2 grudnia 2015 r. W obu wypadkach zastosował ten sam schemat oceny własnej kognicji, stosując test normatywności nawiązujący do kryterium formalnego i materialnego. (...) Należało uwzględnić kontekst ustrojowy, w którym doszło do wydania przez Sejm uchwał z 25 listopada 2015 r. i 2 grudnia 2015 r., wyroków Trybunału o sygn. K 34/15 i K 35/15 oraz reakcję innych organów władzy publicznej na sytuację prowadzącą do paraliżu działania Trybunału Konstytucyjnego jako konstytucyjnego organu państwa”. Zdaniem autora kryterium, o którym mowa, mogłoby być traktowane jako czynnik wzmacniający domniemanie normatywności danego aktu. Ale mogłoby też – jak uważa – odgrywać rolę samodzielnego probierza kontroli uchwał indywidualno-konkretnych. W tym wypadku zakres kompetencji kontrolnych byłby ograniczony wyłącznie pod kątem upoważnienia kompetencyjnego i prowadziłby do ewentualnego uznania nieważności takiego aktu *ex tunc*.

Nie chcę w tym miejscu zajmować się ostatnią propozycją interpretacji art. 188 ust. 3 Konstytucji. Jest to niewątpliwie pogląd interesujący, ale bez podania głębszej argumentacji trudny do akceptacji. Leżąca u jego podstaw wykładnia rozszerzająca art. 188 ust. 3 Konstytucji nakazywałaby przyjąć, iż ustrojodawca konstytucyjny, formułując tę regulację, powiedział mniej, niż zamierzał⁸²⁰, a to, biorąc pod uwagę wcześniejsze doświadczenia związane z precyzyjnym wyznaczeniem kognicji Trybunału w zakresie uchwał parlamentu, musiałyby świadczyć o jego wyjątkowej nieroztropności. Nie brnąc w te rozważania, warto natomiast odnieść się do kwestii normatywności zaskarżonych uchwał, która wobec zróżnicowania funkcjonujących w tym zakresie poglądów wymaga komentarza. Tym bardziej że zagadnienie to ma

⁸²⁰ Bo tak też należałoby rozumieć tę propozycję interpretacyjną w świetle ustaleń doktryny teorii prawa: K. Płeszka, *Wykładnia rozszerzająca*, Warszawa 2010, s. 21–22.

istotne znaczenie dla dorobku wypracowanego do dziś w orzecznictwie konstytucyjnym.

Czytając przedstawione wyżej tezy, nietrudno się zorientować, że ani Trybunał, ani sędziowie formułujący *votum separatum* w ogóle nie pokusili się o przeprowadzenie znanego z orzeczeń wydawanych jeszcze w latach 90. „testu” normatywności, tj. ustalenia, czy rzeczywiście w przypadku kontrolowanych uchwał możemy mówić o istnieniu generalnych i abstrakcyjnych norm prawnych. Tymczasem taka analiza, jak można sądzić, pozwala rzucić na problem sporo światła. Dotyczy to zwłaszcza uchwał z 25 listopada 2015 r., bo to właśnie one są najmniej jasne pod względem normatywnej charakterystyki. W pierwszej kolejności należy ocenić je w części odnoszącej się do trybu oraz przesłanek odwołania sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Otóż jeśli rzeczywiście założyć, że mamy tutaj do czynienia z normą prawną (a będę się tutaj posługiwać tym hipotetycznym założeniem), to zgodzić się trzeba, iż jej adresatem jest Sejm. A skoro tak, to okoliczność tę uznać należy za wystarczający dowód istnienia cechy generalności. Decyduje o tym fakt, iż skład Sejmu pozostaje labilny, tj. hipotetycznie może się zmienić wskutek wygaśnięcia części mandatów i uzupełnienia ich nowymi. Znacznie bardziej problematycznie przedstawia się natomiast kwestia abstrakcyjności tej normy. Trudno wszak zaprzeczyć, że jej realizacja ma charakter jednorazowy i nie da się w niej w żadnej mierze dostrzec powtarzalności ustalonego wzorca zachowania. Siłą rzeczy musi to prowadzić do wniosku, że jest to norma implikująca cechę konkretności. Podobne rezultaty przynosi analiza normatywności postanowienia uchwały zobowiązującego Prezydenta do odmowy przyjęcia ślubowania od sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych 8 października 2015 r. W tym wypadku również można mówić o nasyceniu analizowanych uchwał elementami normatywnymi o generalnym charakterze. Bo wprawdzie nie jest możliwe, by z normy kompetencyjnej tej mógł skorzystać nowy Prezydent (wynika to z rozwlekłości konstytucyjnych procedur związanych z wyborem głowy państwa), ale za to pewne prawdopodobieństwo zyskuje scenariusz, że sięgnie po nią w razie konieczności osoba wykonująca prezydenckie obowiązki w ramach funkcji zastępstwa. Oznacza to istnienie szerszego grona adresatów niż sprawujący w danym momencie urząd Prezydent. Identycznie jak poprzednio przedstawia się natomiast kwestia abstrakcyjności omawianego postanowienia. Tutaj także nie ma mowy o powtarzalności, gdyż w grę wchodzi wyłącznie jednokrotne powstrzymanie się od odebrania przysięgi od konkretnych osób. Znowu więc jeśli w ogóle uznać analizowane postanowienia za normy prawa, to tylko przy założeniu, iż zawierające je uchwały są aktami generalno-konkretnymi.

Niezależnie jednak od powyższej analizy konieczne wydaje się zwrócenie uwagi na inne słabości odnoszące się do tezy o normatywnym charakterze

omawianych uchwał. W pierwszej kolejności nasuwa się tu kwestia ich językowej redakcji, która już na poziomie intuicyjnych ocen prawniczych skłania do wniosku, że Sejm posłużył się formą oświadczenia oraz rezolucji i nie było jego celem ustanowienie regulacji normatywnej. Użyta tu formułka, w myśl której izba „stwierdza, że Uchwała Sejmu RP z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (...) jest pozbawiona mocy prawnej”, zdaje się sugerować jedynie skonstatowanie określonego stanu prawnego zaistniałego w przeszłości, bez zamiaru tworzenia normatywnego wzorca zachowania w tym zakresie. Pewnie gdyby było inaczej, Sejm zdecydowałby się na wyraźne wyartykułowanie swojej woli, np. poprzez jasne stwierdzenie, że uchwały tracą moc prawną z datą podjęcia uchwały itp. Zresztą wątpliwe jest, by przy ponownym procedowaniu kwestii obsadzania mandatów sędziowskich konieczne było ustanawianie jakichkolwiek dodatkowych norm prawnych. Jeśli Sejm przyjmuje, słusznie albo niesłusznie, że poprzednia decyzja była obciążona wadą skutkującą nieważnością dokonanego wyboru, wówczas wystarczającą podstawą prawną jego działań są obowiązujące przepisy konstytucyjne i regulaminowe. Tworzenie jakichkolwiek uregulowań normatywnych w tym wypadku nie mieści się w sferze założeń racjonalnego prawodawcy. Okoliczność ta ukazuje znaczenie wydanych uchwał w porządku prawnym i nie może być lekceważona przy ustalaniu ich prawnej charakterystyki. W szczególności musi ona skłaniać do poszukiwania w tychże uchwałach przejawów dążenia do osiągnięcia rezultatów politycznych, a nie wywołania skutków prawnych. Do przyjęcia założenia o normatywności zniechęca też redakcja postanowienia dotyczącego zażądania od Prezydenta powstrzymanie się od odbioru ślubowania od wybranego uprzednio sędziego. Pojawiające się tu określenie, że Sejm „zwraca się do Prezydenta”, w pełni odpowiada regulaminowym wymogom stawianym rezolucjom, które – przypomnę – są aktami zawierającymi wezwanie określonego organu państwowego do podjęcia wskazanego w rezolucji jednorazowego działania (art. 69 ust. 1 pkt 1 reg. Sejmu). Jeśli uwzględnimy dodatkowo fakt, że w ramach zasady trójpodziału Sejm nie może w drodze uchwały ustalić normy kompetencyjnej dla jakiegokolwiek organu (chyba że chodzi o normę tworzoną w trybie art. 112 *in fine* Konstytucji ustalającą sposób wykonywania konstytucyjnych lub ustawowych obowiązków organów państwa), to trudno podejrzewać, że miał on intencje idące właśnie w tym kierunku. To również byłoby skrajnie nieracjonalne, jeśli wziąć pod uwagę reguły stanowienia prawa.

Wspomnieć wreszcie należy, że stwierdzenie normatywności omawianych uchwał pociąga za sobą problem umiejscowienia tych aktów w konstytucyjnym systemie źródeł prawa. Przyczyną tego dylematu jest fakt, iż żadna z zawartych w nich „norm” nie odznacza się jakimikolwiek systemowymi powiązaniem z obowiązującą Konstytucją, względnie jakąkolwiek inną ustawą, *ergo* nie mie-

ści się w polskim porządku prawnym. Gdy idzie o postanowienie ustanawiające tryb odwołania sędziego, to *prima facie* można by przyjąć, iż jest to swego rodzaju norma regulaminowa regulująca element wewnętrznej procedury parlamentarnej. Wniosek taki, oparty na powierzchownej obserwacji, nie wydaje się jednak trafny. Głębsza analiza problemu wyklucza jego akceptację. Oceniając tę kwestię, nie możemy bowiem zapominać, że wszelkie normy regulaminowe muszą mieć ściśle zakotwiczenie w przepisach obowiązującej ustawy zasadniczej. W tym wypadku nie wystarczy moim zdaniem podstawa prawna, jaką stwarza art. 120 Konstytucji określający jedynie podstawowe elementy trybu uchwałodawczego w izbach polskiego parlamentu. Konieczne jest konkretne uregulowanie, które wyposaży Sejm w uprawnienia prawotwórcze. Naturalny i w gruncie rzeczy jedyny rezerwuar tego rodzaju norm stanowi regulamin izby. Można przecież wyobrazić sobie istnienie regulaminowej procedury służącej podważaniu ważności uchwały w przedmiocie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (dzisiaj jest to tylko procedura reasumpcji głosowania odnosząca się do wszystkich uchwał sejmowych – art. 189 reg. Sejmu). Jeśli zatem Sejm decyduje się na wydanie odrębnej w stosunku do regulaminu uchwały, to nie da się przyjąć, iż zawarte w niej postanowienia mają charakter regulaminowy. Takie rozumowanie stałoby w kolizji ze statuowaną przez wspomniany art. 112 zasadą jednolitości tekstu regulaminu głosząca – jak wiadomo – że rozwiązania regulaminowe mogą być umieszczone wyłącznie w regulaminie, chyba że wyjątek w tym zakresie ustanawia *explicite* sama Konstytucja. Rodzajowo odmienny status ma „norma” określająca przesłankę odwołania sędziego Trybunału Konstytucyjnego ze stanowiska, a także „norma” wyposażająca Prezydenta w prawo do odmowy przyjęcia ślubowania od sędziów-elektów. Ani jedna, ani druga z racji normowanej materii nie może być w żadnej mierze kojarzona z warstwą rozwiązań regulaminowych. Nie da się też dla nich znaleźć żadnego konstytucyjnego tudzież ustawowego oparcia, które legitymizowałoby ich prawny status. W rezultacie, przyjmując twierdzenie o normatywnym charakterze implikujących je postanowień, zmuszeni jesteśmy do konstatacji, że mamy tu do czynienia, tak jak zresztą w poprzednim przypadku, z nielegalnymi formami działalności prawotwórczej Sejmu niemożliwymi do sklasyfikowania w ramach istniejącego porządku prawnego.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że jeśli rzeczywiście optować za normatywnością omawianych (albo podobnych) uchwał sejmowych, to tylko przy równoczesnym zaakceptowaniu tezy, że przepisy prawa, o których mowa w art. 188 ust. 3 Konstytucji, mogą się znajdować również w aktach ze swej natury nielegalnych, wymykających się logice konstytucyjnej. W tym wypadku staje się więc konieczne zaakceptowanie koncepcji interpretacyjnej zaproponowanej we wspomnianym zdaniu odrębnym przez M. Zubika, który stwierdził, że

„do zakresu kognicji Trybunału wyznaczonej art. 188 pkt 3 Konstytucji należą (...) wszystkie akty normatywne centralnych organów państwowych oraz także – na zasadzie lustrzanego odbicia – te wszystkie akty prawne tych organów, które wkraczają w sferę wymagającą, w świetle Konstytucji, regulacji normatywnej”, gdyż „tylko takie odczytanie art. 188 pkt 3 Konstytucji zapewnia domknięcie objęcia sądową kontrolą konstytucyjności prawa aktów centralnych organów państwowych i służy zapewnieniu, by władcze formy wykonywania woli w imieniu państwa nie gwałciły sfer zastrzeżonych dla regulacji normatywnych”. Oczywiście rozważając ten pogląd, nie można przymknąć oczu na fakt, iż jego realizacja wiąże się z zastosowaniem wątpliwej z systemowego punktu widzenia wykładni rozszerzającej nakazującej interpretowanie art. 188 ust. 3 Konstytucji w oderwaniu od konstytucyjnej konstrukcji systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego i wewnętrznego. Zwłaszcza więc przy aktach prawnych o tak niejasnej normatywnej charakterystyce jak analizowane uchwały pójście w tę stronę oznacza jeszcze głębszą, nie dość klarownie osadzoną w obowiązujących przepisach konstytucyjnych ingerencję w autonomiczny obszar działań izb polskiego parlamentu. Zresztą gdyby Trybunał miał zdecydować się na przyjęcie takiej wykładni, wówczas musiałby zerwać z mającą już pewną tradycję linią orzeczniczą. Przypomnę bowiem, że jak dotąd stał on na stanowisku dopuszczalności kontrolowania wyłącznie aktów mieszczących się w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa: „Tym samym nie ulega wątpliwości, że przedmiot kontroli nie jest ograniczony do aktów stanowiących źródła powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 konstytucji, ale obejmuje także akty, o których ogólnie mówi art. 93 konstytucji. Należy przyjąć, że przedmiotem kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym może być także każda regulacja podstawowa zawierająca w swej treści normy prawne, pod warunkiem że została wydana przez centralny organ państwowy (art. 188 pkt 3 konstytucji)”⁸²¹.

3. Regulaminy Sejmu i Senatu jako podstawa kontroli konstytucyjności aktów normatywnych

3.1. Podstawa prawna kontroli dochowania wymogów regulaminowych przy stanowieniu aktów normatywnych

W świetle obowiązującego prawodawstwa postanowienia regulaminów Sejmu i Senatu mogą być nie tylko przedmiotem kontroli konstytucyjności, ale również jej wzorcem. Zakres regulacji regulaminowych, który wchodzi tutaj

⁸²¹ Postanowienie TK z dnia 29 marca 2000 r. (sygn. P 13/99).

w grę, jest ograniczony i dotyczy wyłącznie norm proceduralnych służących stanowieniu przez Sejm i Senat aktów normatywnych. Tylko te normy, powiązane ze stosownymi normami konstytucyjnymi, mogą zostać poddane badaniu przez Trybunał i tylko ich naruszenie decyduje o ewentualnym uznaniu danego aktu za niekonstytucyjny. Wynika to z przyjętych w tej materii uregulowań, które tworzą odrębną płaszczyznę prowadzenia kontroli odwołującą się do kryterium dochowania przez organ stanowiący dany akt normatywny prawem przepisane go trybu, a przy tym czyniącą regulaminy swoistym miernikiem poprawności postępowania ustawodawczego w izbach parlamentu⁸²².

Tak odważne rozciągnięcie kryteriów kontroli konstytucyjności prawa należy tłumaczyć w dwojaki sposób. Po pierwsze, kluczowy wpływ ma tutaj zasada autonomii regulaminowej parlamentu i związane z nią szczególnie silne zaufanie ustawodawcy do konstytucyjności przepisów regulaminu. Niewątpliwie gdyby ustawodawca ów nie wychodził z założenia, że tworzące reguły swej wewnętrznej organizacji izby działają w sposób zgodny z ustawą zasadniczą, wprowadzenie omawianych rozwiązań nie byłoby możliwe. Po drugie, pewną rolę w przyjęciu omawianej formuły kontroli odgrywa też konstytucyjna zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji), której jednym z aspektów jest zakaz naruszeń przez organ prawa proceduralnego w toku procesu prawotwórczego⁸²³. Wobec obowiązywania takiego zakazu za naturalną rzecz należy przyjąć, że weryfikacji dokonywanej przez sąd konstytucyjny poddane zostały działania podejmowane w tej dziedzinie w izbach parlamentu.

Wymaga przypomnienia fakt, że po raz pierwszy myśl o tym, by uregulowania regulaminowe potraktować w charakterze składnika wzorca kontroli konstytucyjności, pojawiła się jeszcze na początku lat 90., w czasie, gdy obowiązujące ustawodawstwo nie wyrażało tej reguły *expressis verbis*. Sformułował ją konkretnie Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z 19 czerwca 1992 r. stwierdził, że „Trybunał Konstytucyjny ustaliwszy powyższe fakty naruszenia Tymczasowego Regulaminu Sejmu nie przypisuje im znaczenia decydującego o uznaniu uchwały za sprzeczną z prawem z powodu «niedochowania ustawowego trybu wymaganego do wydania aktu», tak jak to stanowi art. 2 ustawy o Trybunale. Ze względu jednak na fakt, iż przepisy regulaminu naruszone w trakcie uchwalania zaskarżonej uchwały są wyrazem zasady demokracji przedstawicielskiej i związanego z nią konstytucyjnego obowiązku kierowania się przez Sejm porządkiem prac określonym regulaminem, naruszenie podstawowych reguł tego postępowania należy w ocenie Trybunału

⁸²² W. Sokolewicz, *Niektóre zagadnienia...*, s. 169.

⁸²³ O aspekcie tym wspomina w swym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny: wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r. (sygn. K 20/01).

Konstytucyjnego uznać za równoznaczne z naruszeniem art. 2 ust. 2 zdanie 1 i art. 23 ust. 4 Konstytucji”⁸²⁴. W owym czasie taka koncepcja interpretacyjna mogła budzić poważne wątpliwości, jako że obowiązująca ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 29 kwietnia 1985 r. zezwalała na ocenę prawidłowości przeprowadzonej procedury ustanowienia określonego aktu wyłącznie w zakresie dochowania przepisów ustawowych (art. 2). Zmianę w tym względzie przyniosła dopiero ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1 sierpnia 1997 r. (art. 42). Rozwiązanie to kontynuowały później jej identycznie zatytułowane sukcesorki – ustawa z 25 czerwca 2015 r. (art. 50 ust. 3) oraz ustawa z 1 sierpnia 2016 r. (art. 43). W obecnym stanie prawnym natomiast wskazany aspekt działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego normuje ustawa z dnia 30 listopada o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym 2016 r. (art. 68).

Znamienną rzeczą jest, że przedstawione wyżej rozwiązanie nie spotkało się w polskiej literaturze prawniczej z jakąkolwiek krytyką⁸²⁵. Przeciwnie, możliwość badania legalności aktów normatywnych z wykorzystaniem przepisów regulaminowych jako wzorca kontroli zdobyła sobie wśród przedstawicieli doktryny wyraźną przychylność. Przyjmując to do wiadomości, trzeba mieć jednak świadomość, że nie w każdym państwie stosunek do omawianej kwestii jest tak pozytywny. Można wskazać co najmniej kilka przypadków, gdzie tego rodzaju mechanizm ocenia się jako niepożądany. Gdy idzie o państwa europejskie, niezmiernie wymowne są przykłady Niemiec i Włoch, których rodzime sądy konstytucyjne wobec nie do końca jasnych uregulowań prawnych uznały wprost brak właściwości dla wydawania rozstrzygnięć w tym aspekcie⁸²⁶. Także doktryna tych państw poszła w podobnym, kontestującym legitymację

⁸²⁴ Zarzucano konkretnie naruszenie art. 36 ust. 1 ówczesnie obowiązującego regulaminu Sejmu, według którego „pierwsze czytanie projektu ustawy (uchwały) obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy oraz dyskusję”. Stenogram izby pokazuje, że nie spełniono wymogów określonych w tym uregulowaniu z uwagi na brak uzasadnienia projektu przez wnioskodawcę, nieprzeprowadzenie trybu udzielania odpowiedzi na pytania oraz brak dyskusji.

⁸²⁵ Choć gwoli ścisłości odnotować należy, że głos krytyki tego kryterium kontroli pojawił się w zdaniach odrębnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy dawali wyraźnie do zrozumienia, iż ustawa w tym konkretnie elemencie wykracza poza zakres unormowania art. 188 Konstytucji regulującego właściwość Trybunału. Wprawdzie uwagi te dotyczyły bezpośrednio ustawowych podstaw kontroli, ale śmiało można je było odnieść też do podstaw regulaminowych. Zob. zdanie odrębne sędziego M. Zdyba od wyroku TK z dnia 23 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98.

⁸²⁶ Szerzej na ten temat zob. R.H. Valle, *Regulamin parlamentarny jako podstawa badania zgodności prawa z konstytucją*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 1, s. 134–141 wraz z przywołanym tam orzecznictwem.

dla orzekania w tym obszarze kierunku. Szczególnie pouczające są tu wypowiedzi sformułowane w piśmiennictwie włoskim, które mogłyby zostać śmiało użyte w dyskursie naukowym poświęconym regulacjom polskim, oczywiście gdyby dostrzegano potrzebę zakwestionowania koncepcji sięgania do regulaminowych procedur w procesie kontrolowania konstytucyjności aktów normatywnych. Według nich zasadniczym argumentem sprzeciwiającym się takiemu działaniu jest fakt, że normy zawarte w regulaminach same mogą być niekonstytucyjne, co rodzi ryzyko wykorzystania przez orzekający w danej kwestii sąd wzorca niezgodnego z ustawą zasadniczą⁸²⁷. Poza tym podnosi się również argument, że wobec wielości norm regulaminowych regulujących proces ustawodawczy i silnych powiązań między nimi nie jest możliwe (a przynajmniej nie jest łatwe) ustalenie, jakie znaczenie dla legalności tego procesu miało naruszenie pojedynczej normy⁸²⁸.

Na tle omawianej regulacji ukształtowała się wieloletnia praktyka orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego, która w pełni potwierdziła zamysł ustawodawcy, by kontrolą objąć również elementy parlamentarnej procedury stanowienia prawa. Dobitnie dano temu wyraz już w wyroku z 24 czerwca 1998 r., stwierdzając, że unormowania ustawowe „dają (...) podstawę do badania przez Trybunał Konstytucyjny pełnego dochowania tych wszystkich elementów procedury prawodawczej, które w szczególności sformułowane zostały w przepisach o randze ustawowej i w przepisach regulaminów parlamentarnych”⁸²⁹. Później kierunek ten tylko utrwalano. Przykładowo w wyroku z 16 lipca 2009 r. Trybunał wskazywał, że „przestrzeganie kompetencji i procedury właściwych do uchwalenia aktu ma istotne znaczenie dla oceny samego istnienia aktu normatywnego, a w konsekwencji jego obowiązywania w systemie prawnym oraz jego skutków prawnych”⁸³⁰. We wcześniejszym wyroku z 19 lutego 2003 r. równie otwarcie podkreślał, że „pozostałe zarzuty proceduralne (...) dotyczą naruszenia procedur parlamentarnych, w szczególności regulaminu Sejmu, co dawałoby podstawę do uwzględnienia jako wzorca kontroli uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej”⁸³¹.

⁸²⁷ G. Balladore-Palliere, *Diritto Costituzionale*, Milano 1972, s. 164; M. Sandulli Aldo, *Legge (Diritto Costituzionale)*, „Novissimo Digesto Italiano” 1963, t. IV, s. 648, cyt. za: R.H. Valle, *Regulamin parlamentarny...*, s. 140.

⁸²⁸ S.M. Cicconetti, *Regolamenti parlamentari e giuridizioni costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, Milano 1970, s. 170–171, cyt. za: R.H. Valle, *Regulamin parlamentarny...*, s. 140.

⁸²⁹ Wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r. (sygn. K 3/98).

⁸³⁰ Wyrok TK z 16 lipca 2009 r. (sygn. Kp 4/0822).

⁸³¹ Wyrok TK z 19 lutego 2003 r. (sygn. P 11/02).

W sprawach rozpatrywanych dotąd przez Trybunał jako konstytucyjny wzorzec kontroli powoływano w szczególności art. 112 ustawy zasadniczej oraz mające w stosunku doń charakter zawężający art. 119⁸³² (procedura trzech czytań), art. 118⁸³³ (inicjatywa ustawodawcza), art. 123 ust. 1⁸³⁴ (klauzula pilności), a także art. 110 ust. 3⁸³⁵ (powoływanie stałych i nadzwyczajnych komisji parlamentarnych). Zdarzało się, że wnioskodawcy wskazywali także na będące następstwem pogwałcenia regulaminowych procedur naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i wynikającej z niej zasady legalizmu (art. 7)⁸³⁶, które wszakże wobec obowiązywania sygnalizowanych wyżej przepisów szczególnych nie mogły stanowić bezpośredniego wzorca kontroli, a miały jedynie znaczenie posiłkowe.

Z dotychczasowych wypowiedzi orzeczniczych wyraźnie wynika, że nie każde naruszenie norm regulaminowych stanowi przesłankę do stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu. Okoliczność ta sprawia, że kontrola wykonywana w tym obszarze przez Trybunał może przyjmować różny stopień nasilenia w zależności od charakteru norm regulaminowych, którym uchybiono w procesie prac prawodawczych, ale też i sytuacyjnego kontekstu prac ustawodawczych (ocenia się tu skutki naruszeń norm regulaminowych). Zasadniczo skonstatowanie niezgodności aktu z Konstytucją możliwe jest jedynie wówczas, gdy dojdzie do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego, względnie gdy skala naruszeń wystąpi z intensywnością uniemożliwiającą posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy⁸³⁷. Z całą pewnością nie wystarczy tutaj naruszenie pojedynczej, niewynikającej bezpośrednio z konstytucji normy regulaminowej⁸³⁸.

Wyodrębnienie wskazanych tutaj dwóch kryteriów kontroli, tj. koniecznego związku kontrolowanych norm regulaminowych z normami konstytucyjnymi odnoszącymi się do postępowania ustawodawczego oraz sytuacyjnego kontekstu ich naruszenia (skutków naruszeń), musi być postrzegane jako efekt zastosowania zwięzłej interpretacji art. 68 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. O ich istnieniu nie sposób przecież przesądzić na podstawie językowej warstwy tego przepisu, która w tym zakresie pozbawiona jest jakichkolwiek czytelnych dyrektyw normatywnych. Może to nasuwać pytanie o zasadność

⁸³² Rozstrzygnięcie TK z dnia 9 marca 2016 r. (sygn. K 47/15).

⁸³³ Na przykład wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06).

⁸³⁴ Na przykład wyrok TK z dnia 15 lipca 2013 r. (sygn. K 7/12).

⁸³⁵ Na przykład wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 r. (sygn. P 35/12).

⁸³⁶ Na przykład wyrok z dnia 19 lutego 2003 r. (sygn. P 11/02).

⁸³⁷ Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r. (sygn. K 4/06).

⁸³⁸ Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06).

podobnej interpretacji i idącej w ślad za nią praktyki orzeczniczej. Nie jest bowiem pewne, czy rzeczywiście oddaje ona w pełni intencje ustawodawcy.

Nawiązując do pierwszego z wymienionych kryteriów, należy pamiętać, że w doktrynie mimo utrwalonego już w poprzednim stanie konstytucyjnym przekonania o potrzebie różnicowania stopnia intensywności kontroli norm regulaminowych⁸³⁹ przez długi czas nie poświęcano temu zagadnieniu większej uwagi. Poszczególni autorzy zadowalali się stwierdzeniem, że niedochowanie regulaminowych wymogów w toku procedury ustawodawczej może stanowić przesłankę uznania ustawy za niezgodną z konstytucją⁸⁴⁰. Głębsza refleksja zrodziła się dopiero pod wpływem praktyki ustrojowej i już wyraźnie spetryfikowanej linii orzeczniczej Trybunału. Dzięki niej udało się rzucić na problem trochę światła i chyba też trafnie uzasadnić motywy leżące u podstaw tego kierunku działalności orzecznictwa konstytucyjnego. Wyrażone tutaj poglądy uświadamiają nam, że kluczowym argumentem przemawiającym za odmiennym traktowaniem norm odnoszących się wprost do konstytucyjnych elementów postępowania ustawodawczego i norm usytuowanych poza tą materią jest potrzeba interpretowania art. 68 w zgodzie z Konstytucją, a konkretnie z art. 188 pkt 1 („Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją”), który przesądza o konieczności prowadzenia kontroli wyłącznie w nawiązaniu do konstytucyjnego kontekstu⁸⁴¹. Taka koncepcja interpretacyjna gwarantuje, że badanie naruszeń proceduralnych przez Trybunał będzie nakierowane na ustalenie, czy doszło do działań sprzecznych z wolą ustawodawcy konstytucyjnego, a nie tylko wolą izby kreującej swoje wewnętrzne, niepowiązane ściśle z treścią ustawy zasadniczej reguły postępowania. Doceniając ten jej niewątpliwy walor, trzeba jednak pamiętać, że ma ona też swoje minusy. Wadą jest konkretnie to, że przy takim sposobie rozumienia ustawowej regulacji Trybunał zyskuje nader szerokie możliwości uznaniowego selekcjonowania norm regulaminowych na normy konkretyzujące konstytucyjne prawo proceduralne oraz normy pozbawione podobnych właściwości; oczywiście więc jest, że przy luźnym niekiedy związku takich norm z ogólnie ujętymi dyrektywami konstytucyjnymi rośnie ryzyko dokonywania w tym zakresie rozstrzygnięć arbitralnych, nacechowanych aktywizmem sędziowskim. Poza tym po stronie minusów kwalifikować należy jeszcze fakt, że idąca w tę stronę interpretacja art. 68 ustawy wyklucza możliwość uznania niekonstytucyjności aktu normatywnego w wypadku naru-

⁸³⁹ L. Garlicki, *Glosa do orzeczenia...*, s. 294.

⁸⁴⁰ A. Szmyt, *Nowe elementy...*, s. 28.

⁸⁴¹ P. Czarny, *Glosa do wyroku TK z dnia 23 marca 2006 r. (sygn. akt K 4/06)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4, s. 119–120.

szenia postanowień regulaminu parlamentarnego, które wprowadzie nie wpisują się bezpośrednio w żaden konstytucyjny kontekst proceduralny, ale jednocześnie stanowią urzeczywistnienie doniosłych ustrojowo zasad (np. pluralizmu politycznego i związanej z tym ochrony praw opozycji). W tej płaszczyźnie, chcąc nie chcąc, kontrola prowadzona w trybie art. 68 doznaje poważnego zawężenia.

Znacznie bardziej problematyczne wydaje się być natomiast kryterium skutków naruszeń kontrolowanych postanowień regulaminu parlamentarnego. W obecnym stanie prawnym trudno wskazać regulację prawną pozwalającą na przyjęcie podobnego założenia. Z całą pewnością nie da się go wydobyć z językowej warstwy art. 68, który w tej płaszczyźnie pozbawiony jest jakichkolwiek elementów różnicujących ocenę charakteru naruszenia określonych norm regulaminowych. Właściwie można założyć, że gdyby intencją racjonalnego ustawodawcy było wprowadzenie tego rodzaju ograniczeń kontroli związanej z prawidłowością proceduralnego toku działań, dokonywanej przez Trybunał, wówczas użyłby on dostatecznie jasnych sformułowań, takich jak np. *nieistotne naruszenie przepisów prawa*, bądź – odwracając kontekst – *rażące naruszenie przepisów prawa* itp. Jeśli zaś tego nie zrobił, to należy podejrzewać, że stały za tym określone motywy, które pod znakiem zapytania stawiają stosowaną dziś w praktyce orzeczniczej wykładnię funkcjonalną art. 68 uzależniającą stwierdzenie niekonstytucyjności kontrolowanego aktu od kontekstu sytuacyjnego praktyki parlamentarnej, tj. od wspomnianych skutków naruszeń norm regulaminowych.

3.2. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego związane z kontrolowaniem prawidłowości procedury regulaminowej

Zarysowany tu kierunek orzecznictwa znajduje potwierdzenie w licznych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, w których zresztą unieważnienie kontrolowanego aktu w oparciu o przesłankę wadliwego przeprowadzenia procedury regulaminowej jest wydarzeniem bardzo rzadkim. Argumenty, jakie przy nich padają, są – co oczywiste – zróżnicowane w zależności od konkretnego stanu faktycznego sprawy, zawsze jednak ujawniają one dużą ostrożność Trybunału w przyznaniu stronie skarżącej racji.

W wyroku z 19 kwietnia 2006 r. wnioskodawcy zarzucili m.in. naruszenie art. 118 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 34 ust. 2 pkt 5 regulaminu Sejmu, podnosząc, że w przedstawionym do łaski marszałkowskiej uzasadnieniu projektu pominięto skutki finansowe wykonania ustawy. Trybunał nie podzielił tego argumentu i stwierdził, że pominięcie to usprawiedliwił znikomy wymiar wymaganych przez wskazany przepis regulaminowy obciążeń budżetu pań-

stwa⁸⁴². Z kolei w wyroku z 19 lutego 2003 r. pojawił się problem uchybienia unormowaniom zawartym w regulaminie, określającym odrębności proceduralne związane z trybem uchwalania kodeksów (wnoszący pytanie prawne Sąd Najwyższy nie sprecyzował w tym wypadku wzorca kontroli, powołując się jedynie na procedury regulaminowe). Rzeczą polegała konkretnie na tym, że jeden z przepisów Kodeksu cywilnego (art. 3934 § 2 k.p.c.) wprowadzony został po uchwaleniu ustawy przez Sejm w wyniku zgłoszenia odpowiedniej poprawki Senatu. W ten sposób pominięto sejmową ścieżkę przewidzianą dla ustaw o zmianie kodeksów, która miała zastosowanie we wcześniejszych etapach procedury ustawodawczej. Odnosząc się do kwestii, Trybunał uznał, że rzeczywiście taki tok procedowania nie był zgodny z wymogami regulaminowymi. Wszelako jednocześnie stwierdził on, że w rozpoznawanej sprawie naruszenie przepisów regulaminu normujących tryb ustanowienia wspomnianej regulacji nie miało bezpośredniego wpływu na jej treść. O niekonstytucyjności – wzorzec kontroli stanowił art. 121 ust. 2 w zw. z art. 121 ust. 1, a także art. 112 Konstytucji – nie mogło być zatem mowy⁸⁴³.

Mimo zbliżonego stanu faktycznego odmienną treść zyskał wyrok z 16 kwietnia 2009 r. W jego przypadku również podniesiono kwestię wadliwego zgłoszenia poprawki w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie. Poprawka ta, stanowiąc wyodrębniony fragment innego procedowanego w izbie projektu, przedstawiona została na etapie drugiego czytania, co wzbudziło wątpliwości, czy wobec faktu wniesienia przez nią „normatywnej nowości” nie doszło tu do naruszenia Konstytucji w zakresie art. 118 ust. 1 oraz z art. 119 ust. 1–2. Rozpatrując sprawę sąd konstytucyjny uznał, że co do zasady nie ma powodów do kwestionowania prostego przeniesienia poprawki objętej projektem innej ustawy na grunt projektu, który pierwotnie nie obejmował regulowanej nią materii. Jak wynikało z zaprezentowanej przezeń logiki rozumowania, takie posunięcie jest w pełni dopuszczalne, ale pod warunkiem, że zachowane są wszystkie wymogi formalne dotyczące procesu legislacyjnego, a także że poprawka uzupełniająca pierwotne brzmienie projektu koresponduje z pierwotnym celem projektowanego uregulowania. W analizowanej sprawie nie został jednak spełniony drugi z warunków, Trybunał ocenił bowiem, że zgłoszona poprawka wykroczyła poza cel pierwotnego uregulowania i z tego względu powinna zostać poddana w pełni procedurom trzech czytań. Uchybienie to, połączone z głębokością merytorycznej treści poprawki, uznano w efekcie za wyraz naruszenia wspomnianych regulacji konstytucyjnych⁸⁴⁴.

⁸⁴² Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006 r. (sygn. K 6/06).

⁸⁴³ Wyrok TK z dnia 19 lutego 2003 r. (sygn. P 11/02).

⁸⁴⁴ Wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2009 r. (sygn. P 11/08).

W tej samej konwencji logicznej pozostawały wyroki Trybunału odnoszące się do problemu senackich poprawek, które przekroczyły dopuszczalny zakres, a mimo to zostały przyjęte przez Sejm. Tak było przykładowo w wyroku z 19 września 2008 r., nie pierwszym zresztą w tej materii⁸⁴⁵, gdzie skład orzekający stwierdził jasno, że uchwała izby pierwszej aprobująca tego rodzaju poprawki dotyczące ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (zaskarżony przepis ustawy zmienił postanowienia Kodeksu karnego) nie skutkuje konwalidacją zaistniałego uchybienia. Wobec tego w konkluzji przyjęto, że bezpośredni wpływ naruszenia regulaminowej procedury właściwej dla uchwalania zmian kodeksów na treść Kodeksu karnego przesądza o jego niezgodności z art. 7 Konstytucji⁸⁴⁶. Wątpliwości innego rodzaju rozwiązał wyrok z 3 listopada 2006 r. W tym wypadku zwrócono uwagę na naruszenie procedury ustawodawczej w części dotyczącej etapu wysłuchania publicznego regulowanego przez art. 70a reg. Sejmu. Zdaniem wnioskodawcy źródłem niekonstytucyjności ustanowionego aktu było to, że opiniująca jego projekt Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej najpierw podjęła zgodnie z art. 70a reg. Sejmu uchwałę o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego, a następnie w zmienionym uprzednio składzie zadecydowała o jego odwołaniu. Ocena Trybunału, który zasadniczo podzielił przekonanie o naruszeniu reguł regulaminowych, nie poszła aż tak daleko, stanął on bowiem na stanowisku, że naruszenie to nie rzutowało ani na fakt, ani na treść uchwalonego następnie aktu, i stąd jego zdaniem nie można było dowodzić naruszenia przywołanych norm konstytucyjnych. Jak podkreślał dla uzasadnienia swojej interpretacji, „brak wysłuchania publicznego nie wpłynął w tym wypadku na niemożność zaprezentowania swoich opinii o projekcie ustawy przez różne środowiska polityczne i samorządowe, na obowiązujących i stosowanych dotąd zasadach w okresie prac nad projektem ustawy. (...) Sama instytucja wysłuchania publicznego nie stanowi konstytucyjnego ani ustawowego elementu trybu ustawodawczego. Rozmiar naruszenia Regulaminu Sejmu, jaki wystąpił w tej sprawie, nie może więc przesądzać o uznaniu za niekonstytucyjną całej uchwalonej ustawy”⁸⁴⁷.

Z interesującymi dylematami zmierzył się Trybunał w wyroku wydanym 13 czerwca 2013 r. W tym przypadku przedstawiono do rozważenia dwie kwestie. Po pierwsze, wnioskodawca sformułował zarzut nieprzedstawienia

⁸⁴⁵ Zob. wyrok TK z dnia 19 czerwca 2002 r. (sygn. K 11/02); wyrok TK z dnia 22 maja 2007 r. (sygn. K 42/05).

⁸⁴⁶ Wyrok TK z dnia 19 września 2008 r. (sygn. K 5/07).

⁸⁴⁷ Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06).

w toku procesu ustawodawczego sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka projektu zaskarżonej regulacji, a w efekcie sprzeniewierzenie się art. 110 ust. 3 i art. 112 Konstytucji (w uzasadnieniu wskazano jako przepis związkowy art. 17 ust. 1–2 oraz art. 18 ust. 1 pkt 23 i ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2012, poz. 32 ze zm.; a także pkt 23 załącznika do Regulaminu – Przedmiotowego zakresu działania komisji sejmowych). Po drugie, podniósł on również, że zaskarżona ustawa mimo nienadania jej statusu pilności uchwalona została faktycznie w trybie pilnym oraz bez merytorycznych przesłanek ku temu, aby taki tryb jej ustanawiania zastosować w odniesieniu do przepisów o charakterze ustrojowym, jakimi są przepisy regulujące problematykę wynagrodzenia sędziów. Taki *modus procedendi* Sejmu stanowić miał obejście i zarazem naruszenie przepisu art. 123 ust. 1–2 Konstytucji. Rozważając pierwsze zagadnienie, Trybunał stanął na stanowisku nieadekwatności wskazanych wzorców kontroli. W jego opinii trudno było bowiem dopatrzeć się związku zasygnalizowanych przepisów regulaminowych z obarczającymi Sejm obowiązkiem powołania komisji stałych, względnie z jego uprawnieniem do powołania komisji nadzwyczajnych (a tylko tego dotyczy art. 110 ust. 3 Konstytucji), jak również z konstytucyjnym uregulowaniem głoszącym, że Sejm uchwała swój regulamin (art. 112 Konstytucji). Jednocześnie Trybunał dokonał wykładni przepisów regulaminowych w kontekście zgłoszonych zarzutów, stwierdzając, że decyzja o włączeniu w tok prac nad projektem ustawy o budżecie komisji innych niż Komisja Finansów Publicznych była w omawianym stanie faktycznym w pełni autonomiczną decyzją izby. W sensie prawnym nie istniał zatem obowiązek przedstawiania projektu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Za nieadekwatny wzorzec kontroli uznał także konstytucyjny przepis normujący tryb pilny. Jak zaznaczył, wobec faktu, iż Rada Ministrów nie nadała ustawie o budżecie charakteru pilnego, art. 123 ust. 1–2 Konstytucji nie jest właściwym wzorcem kontroli. Wywodząc dalej, przekonywał, że „szybkie rozpatrywanie przez parlament zwykłego (niepilnego) projektu ustawy – nawet z maksymalnym skróceniem wszelkich terminów – jest dopuszczalne, a niekiedy wręcz konieczne i nie jest równoznaczne z nadaniem takiemu projektowi klauzuli pilności. (...) Szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności”⁸⁴⁸.

Gdy idzie o ostatnią kwestię, identyczną „filozofię” przyjął Trybunał w wyroku z 13 grudnia 2016 r. W tym zakresie pojawiły się zastrzeżenia dotyczące konstytucyjności uchwalonej ustawy nowelizującej ustawę o radiofonii

⁸⁴⁸ Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 r. (sygn. P 35/12).

i telewizji. Zastrzeżenia te koncentrowały się przede wszystkim wokół problemu dynamiki przeprowadzonego postępowania ustawodawczego. Wnio-skodawca udowodniał mianowicie, że wspomniana ustawa, choć odnosiła się do doniosłej ustrojowo materii, uchwalona została w nadzwyczajnym pośpiechu (w ciągu 3 dni) wbrew standardom działania racjonalnego prawodawcy, a w rezultacie z naruszeniem konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa. Dodatkowo twierdził, że konstytucyjne standardy procedury legislacyjnej naruszyło przedłożone do rąk Marszałka izby uzasadnienie projektu ustawy, które ani nie wyjaśniało w odpowiedni sposób potrzeby oraz celu jej wydania, ani też nie czyniło zadość wymogom regulaminu Sejmu dotyczącym konieczności przedstawienia przez projektodawcę przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych czy prawnych. Ustosunkowując się do wysuniętych tu zarzutów, Trybunał nie przyznał racji ich autorom. W nawiązaniu do pierwszego z nich powołał się on na prezentowaną uprzednio tezę, że sama w sobie szybkość postępowania ustawodawczego nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności. Kwestia ta – jak zauważał – „może być oceniana po pierwsze ze względu na wpływ, jaki wywierała na respektowanie pluralistycznego charakteru parlamentu, tzn. przez badanie, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska. Po drugie, z punktu widzenia związku między szybkim tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy. Jednak ten drugi aspekt podlega weryfikacji w toku postępowań oceniających merytoryczną wartość przepisów ustawy”. Dalej wywodził, że „parlament, w ramach przysługującej mu autonomii, ma swobodę w zakresie wyboru tempa prac ustawodawczych. Nie da się w tym wymiarze wyznaczyć jednego, ściśle określonego terminu rozpatrywania projektu ustawy i jej uchwalania. Jest to bowiem uzależnione m.in. od zakresu i wagi normowanej materii, istnienia obiektywnej konieczności pilnego działania ustawodawcy czy też uchwalania regulacji dotyczących bezpośrednio statusu prawnej jednostki”.

W odniesieniu do drugiego zarzutu Trybunał nie zajął stanowiska⁸⁴⁹. W przeszłości zdarzały się jednak wyroki, w których pośpiech związany z procedowaniem przepisów ustawowych został oceniony negatywnie. Tak było w przypadku wyroku z 20 lipca 2011 r. odnoszącego się do zaskarżonej nowelizacji Kodeksu wyborczego (chodziło o ustanowienie zakazu wykorzystywania w kampanii wyborczej płatnych audycji wyborczych). Przywiązując zasadniczą wagę do będącej przedmiotem legislacyjnych wysiłków materii, skład orzekający uznał, że tak duża dynamika prac ustawodawczych nie znaj-

⁸⁴⁹ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2016 r. (sygn. K 13/16).

dowała usprawiedliwienia w żadnych szczególnych okolicznościach sprawy. Nazbyt szybkie uchwalenie ustawy dotyczącej m.in. istotnej wolności osobistej i politycznej – wolności słowa – nie sprzyjało zdaniem sędziów pożądanemu namysłowi ustawodawcy m.in. w zakresie zgodności ustawowych postanowień z konstytucją. W konkluzji więc przyjęto, że w procesie ustawodawczym doszło do takich nieprawidłowości (wadliwego zastosowania m.in. przepisów regulaminowych bez ich bezpośredniego naruszenia), które dały podstawy do uznania jej za niezgodną z zasadą demokratycznego państwa prawnego uregulowaną w art. 2 Konstytucji⁸⁵⁰. W tym samym nurcie pozostawał też wyrok z 15 lipca 2013 r. Wnioskodawca domagał się tu stwierdzenia niezgodności z art. 123 ust. 1 i art. 2 Konstytucji ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Swoje żądanie oparł on na przekonaniu, że ustawa ta była w istocie „ustawą podatkową”, tak więc nie mogła zostać, jak to się w rzeczywistości stało, uchwalona w trybie pilnym. Taka interpretacja obowiązujących przepisów nie spotkała się z aprobatą Trybunału. Nie odnosząc się do unormowań regulaminowych, które same w sobie nie przedstawiły znaczenia merytorycznego z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy (miały jedynie znaczenie pośrednie), Trybunał ograniczył się do stwierdzenia, że wbrew opinii wnioskodawcy pojęcie *ustawa podatkowa*” użyte w art. 123 ust. 1 Konstytucji ma samoistne i węższe znaczenie niż *ustawa daninowa*, o której mowa w art. 217 Konstytucji. W rezultacie nie dopatrył się problemu niekonstytucyjności w zastosowanym na poziomie prac parlamentarnych trybie pilnym⁸⁵¹.

Ciekawe problemy wyłoniły się na tle sprawy zakończonej wyrokiem z 5 października 2017 r. Przedmiotem kontroli uczyniono tu przepisy ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych, której wytknięto niezgodność z art. 121 ust. 3 i art. 122 ust. 1 Konstytucji, a także art. 7 i art. 95 ust. 1 Konstytucji. Zarzut ujęty we wniosku wskazywał na naruszenie konstytucyjnych standardów procedury ustawodawczej w zakresie trybu rozpatrzenia przez Sejm poprawek senackich wniesionych do wspomnianej ustawy. Dowodzący tego wnioskodawca powołał się na okoliczność, że w dniu, gdy ustawa była głosowana, doszło do uchybienia art. 54 ust. 6–7 reg. Sejmu (w przepisach tych jest mowa o trybie głosowania nad odrzuceniem poprawek senackich). Uchybienie to miało polegać na tym, że Marszałek Sejmu przed przystąpieniem do głosowania nad senackimi poprawkami użył wadliwej, wywołującej dezinformacyjny skutek formuły językowej, ogłaszając obecnym na posiedzeniu posłom, że izba przystępuje nie do odrzucenia tych poprawek, ale do ich przyjęcia. W zaistniałych okolicznościach nie nastąpiło – jak stwierdzał – sku-

⁸⁵⁰ Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. K 9/11).

⁸⁵¹ Wyrok TK z dnia 15 lipca 2013 r. (sygn. K 7/12).

teczne podjęcie uchwały odrzucającej, przez co tak uchwalona ustawa nie mogła zostać przedstawiona Prezydentowi do podpisu. Stanowisko Trybunału w rzeczonyj kwestii było takie samo, w konsekwencji czego orzekł on o niekonstytucyjności zaskarżonej ustawy. Według niego „uznanie dopuszczalności przeprowadzenia «głosowania pozytywnego» nad poprawkami Senatu nie przesądza jednak, że w niniejszej sprawie nie doszło do naruszenia trybu ustawodawczego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że czynność prawodawcza w postaci interpretacji wyniku przeprowadzonego głosowania została dokonana przez Marszałka Sejmu błędnie. Jest to istotne uchybienie proceduralne, gdyż jego konsekwencją jest – wbrew intencjom posłów, których bezwzględna większość opowiedziała się za przyjęciem poprawek Senatu – nieuwzględnienie tych poprawek w tekście ustawy, który został przedłożony Prezydentowi do podpisu. Ponieważ głosowanie (niezależnie, czy ma charakter negatywny, czy pozytywny) jest elementem procedury opisanej w art. 121 ust. 3 Konstytucji, to w zakresie interpretacji jego wyniku doszło w niniejszej sprawie do naruszenia tego przepisu”⁸⁵².

⁸⁵² Wyrok TK z dnia 5 października 2017 r. (sygn. Kp 4/15).

Wnioski końcowe

Z dokonanych ustaleń wynika jednoznacznie, że autonomia regulaminowa parlamentu postrzegana jest przez polskiego ustrojodawcę jako wartość o dużej doniosłości prawnej. Nigdy, ani w trakcie prac nad obecną Konstytucją, ani też w okresie jej obowiązywania, nie rozważano na poważnie rezygnacji i idącego w ślad za tym nadania regulaminom formy ustawowej. Podobne stanowisko utrzymywało się w również doktrynie, która była daleka od opowiedzenia się za dokonaniem jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie. Działo się tak, mimo że jej przedstawiciele zwracali niejednokrotnie uwagę na systemowe trudności związane z rozgraniczaniem materii regulaminowych i ustawowych, podając przy tym liczne przykłady wadliwie skonstruowanych przepisów. Uznawano, że sytuacje takie stanowią nieuchronną konsekwencję – chciałoby się powiedzieć: swoisty koszt – obowiązywania zasady autonomii regulaminowej i mieszczą się w granicach dopuszczalnej tolerancji. Wszak sygnalizowane problemy nie były rzeczą nową, znano je już bowiem w ustroju PRL.

Należy sądzić, że kluczowy wpływ na takie podejście do autonomii regulaminowej polskiego parlamentu miała i nadal ma silna tradycja konstytucyjna zakorzeniona jeszcze w dobie międzywojnia, a następnie kultywowana przez cały okres funkcjonowania Polski powojennej oraz PRL. Tradycja ta położyła się cieniem na wszelkiej ewentualnej dyskusji na ten temat, powodując, że omawiana zasada, podobnie jak cały szereg innych urządzeń ustrojowych związanych z prawnym usytuowaniem polskiego parlamentu, stała się częścią porządku prawnego demokratycznej RP niemal automatycznie, bez głębszego namysłu autorów kolejnych aktów konstytucyjnych okresu transformacji ustrojowej. Oczywiście nie było tak, że rozwiązanie to „przeszczepiono” na ślepo, nie licząc się z tym, iż musi ono pasować do nowej konstrukcji legislatywy. Przyjmując je, od samego początku wiedziano, że będzie ono relewantnym elementem także w warunkach demokracji parlamentarnej. Kierowano się tu świadomością, że zdolność do samodzielnego ustanawiania własnego regulaminu współgra nie tylko z zasadą nadrzędności parlamentu, ale równocześnie może nawet w jeszcze większym stopniu komponuje się systemowo z zasadą trójpodziału władzy, gdyż daje możliwość uniezależniania izb parlamentu w ich relacjach z innymi organami władzy państwowej, zwłaszcza z rządem. Transfer tej konstrukcji prawnej z reżimu poprzedniej epoki nie mógł

być więc postrzegany jako ustrojowa anomalia, ale działanie w pełni pożądane, plasujące polski parlament w ramach standardów państw zachodnich.

Jak można podejrzewać, siła tradycji sprawiła też, że decyzji o proklamowaniu autonomii regulaminowej w ustroju III RP, także na gruncie Konstytucji z 1997 r., nie towarzyszyła żadna pogłębiona refleksja akademicka zmierzająca do teoretycznego uzasadnienia tej zasady. Bodaj jedynym głosem w tym kierunku, nie dość jasno wyartykułowanym zresztą, była uwaga W. Sokolewicz, że izby parlamentu mogłyby uchwalić swój własny regulamin nawet w braku wyraźnej podstawy prawnej, przesądza o tym bowiem ich ustrojowa natura⁸⁵³. Pobrzmiewała w tym twierdzeniu nuta korporacjonizmu mającego swe korzenie w doktrynie niemieckiej. Sama jednak polska myśl konstytucyjna tamtego okresu nie wytworzyła żadnych teoretycznych podstaw, a skoncentrowała się jedynie na kwestiach praktycznych wynikających z potrzeby egzekucji przyjętych uregulowań normatywnych. Co charakterystyczne, brakowało w niej odniesień do literatury zagranicznej, która była pod tym względem o wiele bardziej rozwinięta, przez co mogła mieć znaczenie dla zrozumienia zagadnienia autonomii w warunkach funkcjonowania nowo tworzącej się demokracji. Podejście takie zdradzało po stronie przedstawicieli nauki duże przyzwyczajenie do utartego schematu i historycznie ukształtowanego dziedzictwa. Zaznaczał się w nim pragmatyzm, ale i intelektualny oportunizm.

Niewątpliwie jednak docenić należy fakt, że mimo braku tak wśród przedstawicieli doktryny, jak i w kręgu twórców ustawy zasadniczej z 1997 r. przemyśleń na temat teoretycznych inklinacji samej zasady autonomii regulaminowej tudzież na temat potrzeby jej utrzymania w systemie ustrojowym pracom nad jej podstawą prawną towarzyszyła pełna świadomość co do tego, że wyrażające ją w poprzednich konstytucjach przepisy były niepełne i niedopracowane, co w wypadku skopiowania któregośkolwiek z nich w nowych warunkach niemal gwarantowało znane z przeszłości problemy delimitacji materii regulaminowych i ustawowych. Dlatego właśnie zdecydowano się na nową redakcję stosownej konstytucyjnej klauzuli wnoszącą zupełnie odmienną normatywną treść. Jak pokazano na łamach tej książki, przyjęty w tym zakresie art. 112 Konstytucji, mający na celu usunięcie tych legislacyjnych trudności, odznaczał się wyjątkowo precyzyjnym ujęciem, a nade wszystko wyczerpującym określeniem materii regulaminowych. Nowy kształt sprawił, że regulacja ta odstawała wyraźnie nie tylko od analogicznych przepisów, które obowiązywały w Polsce wcześniej, ale była również daleka w stosunku do przepisów występujących w konstytucjach innych państw europejskich. Nigdzie kwestia autonomicznych uprawnień izb parlamentu w tej dziedzinie

⁸⁵³ W. Sokolewicz, *Regulamin Sejmu...*, s. 158.

nie została unormowana w tak precyzyjny sposób; na tym tle nasz kraj był i nadal pozostaje wyjątkiem.

Powyższa konstatacja jest jednak ku mojemu ubolewaniu marnym pocieszeniem, trzeba bowiem pamiętać, że wbrew intencjom autorów Konstytucji art. 112 nie spełnił nadziei, jakie w nim pokładano. Uważna analiza systemu norm prawa parlamentarnego pokazuje, że regulacja ta nie wyeliminowała problemów związanych z rozgraniczaniem materii ustawowych i regulaminowych, a tym samym z utrzymaniem spójności systemu prawnego w segmencie norm prawa parlamentarnego. Nie udało się nawet usunąć za jej pomocą praktyki nakładania w drodze postanowień regulaminu obowiązków na inne organy państwowe. Wprawdzie dzisiaj nie jest to już tak częste i rażące jak w PRL, jednak w związku z istnieniem niekiedy bardzo cienkiej granicy między tym, co stanowi ustalenie sposobu realizacji, a co wykreowanie takiego obowiązku, nadal zdarzają się rozwiązania mogące wywoływać pod tym względem konstytucyjne wątpliwości.

Przedstawione wyżej okoliczności wymusiły w toku prowadzonych badań pytanie o sens utrzymania zasady autonomii regulaminowej w polskim systemie ustrojowym. Z dokonanych ustaleń jednoznacznie wynika, że w porządku prawnym aż roi się od uregulowań z zakresu wewnętrznej organizacji i działania izb parlamentu, które wprowadzone zostały bez konstytucyjnej legitymacji. Z jednej strony są to przepisy ustawowe wkraczające w materie wewnętrzne parlamentu, z drugiej zaś – przepisy regulaminowe wkraczające w materie zewnętrzne. Wiele z nich normuje określoną kwestię samodzielnie, będąc jedynym w odniesieniu do niej uregulowaniem prawnym, ale wiele też powstaje jako skutek dublowania regulacji już istniejącej. Oba zjawiska wywołują poważne zastrzeżenia i oba zasługują na krytykę. Taki sposób regulowania spraw wewnętrznych izb parlamentu powoduje niepotrzebną gmatwaninę prawną, która w pewnych sytuacjach, zwłaszcza gdy przepisy ustawy i regulaminu są rozbieżne, może stawiać adresatów tak skonstruowanych norm przed trudnym wyborem.

Najbardziej łagodną receptą na wskazane tu problemy wydaje się propozycja tworzenia w ramach jednych i drugich aktów, obecnych już dzisiaj wprawdzie, ale ustanawianych jedynie incydentalnie, przepisów odsyłających. Przepisy takie informują w sposób czytelny, że dana kwestia poddana jest reglamentacji odpowiednio: ustawowej bądź regulaminowej, a jednocześnie pozwalają uniknąć zarzutu niekonstytucyjności. Ich wadą jest jednak to, że sformułowanie klarownego odesłania nie będzie możliwe w każdej sytuacji. Problem dotyczy zwłaszcza takich obszarów, które już nie tylko graniczą z materiami regulaminowymi, ale wręcz się z nimi zazębiają. Tutaj mogą się pojawić legislacyjne dylematy.

Radykalną wersją przeciwdziałania wskazanym problemom jest natomiast całkowita rezygnacja z zasady autonomii regulaminowej parlamentu, a więc odebranie izbom prawa do ustanawiania własnych regulaminów i przyjęcie reguły, że akty te są ustawami. Realizacja tej koncepcji raz na zawsze pozwoliłaby uwolnić system prawny od nękających go trudności i tym samym uczynić go w dziedzinie norm prawa parlamentarnego systemem w pełni przejrzystym. O tym, że kierunek ten nie jest pozbawiony słuszności i z mojej strony zyskuje poparcie, przekonuje dodatkowo okoliczność, iż w dzisiejszych państwach demokratycznych, a więc także w Polsce, autonomia regulaminowa nie przedstawia aż tak dużej wartości jak w początkach formowania się ustroju parlamentarnego. Trzeba bowiem pamiętać o relatywizacji, jakiej ulega ta zasada w związku z silnym oddziaływaniem na autonomiczne z założenia decyzje parlamentu przez rząd bądź też z krępowaniem jego legislacyjnych działań przez prawodawstwo zewnętrzne. Szczególne znaczenie ma tutaj relatywizacja wynikająca z politycznych powiązań łączących rząd i parlamentarną większość, dzięki takim bowiem powiązaniom rząd dominuje nad parlamentem, a przez to zyskuje możliwość determinowania treści jego decyzji, również tych związanych ze zmianami regulaminowymi. Wymowne, choć może nieco przesadzone są tu słowa J. Tudela Aranda powiadającego, że autonomia regulaminowa właśnie ze względu na te szczególne relacje parlamentu i rządu w systemie parlamentarnym jest już dzisiaj czymś bardziej legendarnym niż rzeczywistym⁸⁵⁴.

Obok powyższych ustaleń przeprowadzone badania dowiodły w sposób jednoznaczny, że zakres autonomii regulaminowej napotyka na określone ograniczenia, z którymi izby tworzące swe regulaminy muszą się liczyć. Zasadna jest więc konstatacja, że teksty obowiązujących obecnie regulaminów nie są odporne na wpływy z zewnątrz i w związku z tym w określonym stopniu kurczy się zdolność legislatywy do regulowania swych materii wewnętrznych. Pierwszy rodzaj ograniczeń wiąże się z ingerencją w obszar autonomicznych kompetencji izb parlamentu zewnętrznych regulacji – zarówno tych ujętych w tekście Konstytucji lub ustawy, jak i tych znajdujące się w traktatach unijnych oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Ingerencje te powodują mianowicie, że każda z izb parlamentu staje przed wyzwaniem dostosowania tworzonych przez siebie przepisów regulaminowych do istniejącego na zewnątrz otoczenia prawnego. Oczywiście działanie takie, choć tylko w przypadku postanowień konstytucyjnych stanowi prawny obowiązek izby, należy przyjąć z pełną aprobatą. Trudno przecież zakwestionować twierdzenie, że samodzielność w regulowaniu spraw swej

⁸⁵⁴ J. Tudela Aranda, *La Administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación*, „Anuario de Derecho Parlamentario” 2010, no. 23, s. 162.

wewnętrznej organizacji i zasad funkcjonowania nie może, a przynajmniej nie powinna, oznaczać rezygnacji z dążenia do zagwarantowania stanowionym unormowaniom spójności z pozostałymi elementami systemu prawnego. Swoją drogą warto zauważyć, że szczególnie przypadkiem stanowią tu powodujące wskazaną ingerencję unormowania unijne i międzynarodowe. W przeciwieństwie do ingerencji, które wynikają z Konstytucji i ustaw, są one bowiem, jak można podejrzewać, nieprzewidzianą przez prawodawcę konstytucyjnego konsekwencją decyzji Polski o przystąpieniu do dwóch najważniejszych w dzisiejszej Europie organizacji międzynarodowych – Rady Europy oraz Unii Europejskiej i wiążącego się z tym przyjęcia określonych zobowiązań. Ograniczeniem innego rodzaju jest natomiast możliwość kwestionowania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności regulaminów z ustawą zasadniczą. W tym wypadku mamy do czynienia z jedynym przewidzianym w przepisach obowiązującego prawa ograniczeniem polegającym na narzucaniu izbie woli przez zewnętrzny podmiot. Przeprowadzone tutaj badania pokazują jednoznacznie, że zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego obejmuje z mocy art. 188 ust. 3 Konstytucji nie tylko – co jest rzeczą oczywistą – postanowienia regulaminowe *sensu stricto*, ale także postanowienia zawarte w uchwałach quasi-regulaminowych, o ile te zawierają jakiegokolwiek treści normatywne. Zasadniczo zatem wypada zgodzić się z dotychczasową linią Trybunału, który zastosował taką właśnie koncepcję interpretacyjną w odniesieniu do uchwał Sejmu służących powoływaniu przez Sejm komisji śledczych – tzw. bankowej i naci-skowej. Z drugiej strony pochwalić też trzeba stwierdzenie niedopuszczalności poddania kontroli trybunalskiej uchwał stwierdzających brak mocy prawnej wydanych wcześniej uchwał Sejmu. O słuszności zaprezentowanego tu rozumowania decydują dwa powody. Po pierwsze, akty takie nie mają normatywnego charakteru, co już samo w sobie dyskwalifikuje je jako akty podlegające kontroli konstytucyjności prawa. Po drugie, pozostają one poza obszarem funkcjonującego w naszym kraju porządku prawnego i żadną miarą – wbrew pozorom – nie można ich traktować jako uchwał quasi-regulaminowych. Za pewien problem uznać natomiast należy brak możliwości kontrolowania przez Trybunał niektórych nienormatywnych uchwał determinujących funkcjonowanie parlamentu, takich jak uchwały o wyborze lub powołaniu określonych organów, skróceniu kadencji parlamentu oraz utajnieniu obrad izby. Z uwagi na doniosłe konsekwencje ustrojowe, jakie uchwały te za sobą pociągają, i zarazem z uwagi na możliwość naruszenia przez nie Konstytucji, poddanie zawartych w nich postanowień badaniu Trybunału Konstytucyjnego wydaje się być szczególnie pożądanym.

W kontekście orzeczniczej aktywności Trybunału Konstytucyjnego ważną konstatacją było również i to, że sąd ten, wobec obowiązujących przepisów,

ma pełne prawo do traktowania norm regulaminowych jako miernika kontroli konstytucyjności prawa. W tym zakresie dyskusyjne mogą się jednak wydawać przyjęte przezeń kryteria charakteru naruszeń norm regulaminowych, niemające jasnego oparcia w obowiązujących przepisach, a ugruntowane wyłącznie w trybunalskich tezach orzeczniczych. Problem dotyczy zwłaszcza kryterium skutków naruszeń kontrolowanych postanowień regulaminu parlamentarnego. Wydaje się, że gdyby ustawodawca chciał wprowadzić tego rodzaju ograniczenia kontroli związanej z prawidłowością proceduralnego toku działań, dokonywanej przez Trybunał, wówczas użyłby on dostatecznie jasnych sformułowań, takich jak np. *nieistotne naruszenie przepisów prawa* bądź – odwracając kontekst – *rażące naruszenie przepisów prawa* itp. Brak podobnych rozwiązań w ramach obowiązującego ustawodawstwa wzbudza wątpliwość, czy aby orzecznictwo Trybunału nie idzie w tym zakresie zbyt daleko.

Odrębną płaszczyzną badawczą były problemy związane z funkcjonowaniem w systemie prawnym obecnych regulaminów parlamentarnych. W tym zakresie pojawił się szereg ustaleń służących lepszemu zrozumieniu przyjętych rozwiązań normatywnych, ale też zmierzających w kierunku dokonania pewnych zmian w obecnym stanie prawnym. Przed wszystkim przeprowadzone badania dowiodły, że regulaminy parlamentarne są aktami o niejednolitej charakterystyce pod względem usytuowania ich w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Z jednej strony zawierają one normy wewnętrzne, z drugiej zaś normy mające właściwości norm prawa powszechnie obowiązującego. Przyjęcie takiej interpretacji – co warto podkreślić – nie ma li tylko waloru akademickiej tezy. Otóż jak się okazuje, przekonanie o tym, że część norm regulaminowych nosi cechy prawa powszechnie obowiązującego pociąga za sobą określone konsekwencje. Wśród nich wskazać można w szczególności to, że naruszenie przez organ państwowy przepisów regulaminowych ustalających sposób wykonania konstytucyjnych lub ustawowych obowiązków kwalifikuje się jako delikt konstytucyjny, o którym mowa w art. 198 Konstytucji. Efektem naukowych dociekań podjętych w książce były również liczne uwagi krytyczne dotyczące rozwiązań prawnych i praktyk parlamentarnych związanych ze sposobem tworzenia, trybem zmiany, interpretowania oraz stosowania regulaminów parlamentarnych. Najdalej idący zarzut, który się tutaj pojawił, odnosił się do zdomowionej w Polsce koncepcji kreowania regulaminu Zgromadzenia Narodowego polegającej na przyjmowaniu stosownych regulacji *ad hoc* w postaci odrębnych uchwał regulaminowych. Działanie takie, zakorzenione w początkach okresu transformacji ustrojowej, wydaje się nie tylko niepraktyczne, ale również wątpliwe konstytucyjne. Są powody, by sądzić, że w związku z obowiązywaniem art. 114 ustawy zasadniczej regulaminowe podstawy funkcjonowania instytucji Zgromadzenia Narodowego win-

ny być ujęte całościowo w ramach jednego aktu normatywnego. Jest to tym bardziej uzasadnione, że Zgromadzenie pozostaje jedyną instytucją w kręgu naczelnych organów władzy państwowej pozbawioną kompleksowego uregulowania swoich spraw wewnętrznych (wobec uregulowania *de lege lata* tylko niektórych aspektów jego działania). W polu krytyki znalazł się też problem procedury uchwalania zmian regulaminowych, na której w mojej opinii ciąży szereg wad. Wśród nich wskazać można w szczególności brak rozwiązań idących w kierunku wypracowywania w tych kwestiach międzypartyjnego kompromisu. Świadczy o tym regulacja dotycząca katalogu podmiotów legitymowanych do złożenia wniosku (w Sejmie – przypomnę – katalog ten obejmuje Prezydium Sejmu, Komisję Regulaminową, Spraw Poselskich i Immunitetowych oraz grupę co najmniej 15 posłów, w Senacie zaś – Marszałka Senatu, Prezydium Senatu, Komisję Regulaminową, Etyki i Spraw Senatorskich oraz grupę co najmniej 10 senatorów), a także określająca wymóg większości zwykłej warunkującej podjęcie skutecznej uchwały. Zmiana, która oddałaby inicjatywę w przedmiotowej sprawie wyłącznie Konwentowi Seniorów oraz która uzależniłaby przeprowadzenie nowelizacji od stanowiska wyrażanego w drodze większości kwalifikowanej, wydaje się być tutaj ze względu na włączenie w proces decyzyjny ugrupowań parlamentarnej opozycji, a przez to nadanie mu pluralistycznego charakteru, krokiem we właściwą stronę. Krytyczne uwagi nie ominęły zagadnienia dopuszczalności podejmowania przez Sejm uchwał pozwalających na incydentalne odstępowanie od niektórych postanowień regulaminowych. Mimo że uchwały takie mają wyraźne podstawy prawne określone w regulaminie izby pierwszej, wyrażam wątpliwość, czy są one zgodne z konstytucyjnym nakazem (a sądzę, że jest taki nakaz) ustanowienia regulaminu jako całości. Moim zdaniem nie jest wykluczone, że w tym zakresie obowiązujące uregulowania pozostają w sprzeczności z ustawą zasadniczą. Wątpliwości nasunęła też kwestia prawnej procedury dokonywania wykładni przepisów regulaminu. W świetle przeprowadzonych badań wykazano, że nie bardzo trafne, przede wszystkim z uwagi na brzmienie postanowień konstytucyjnych, było powierzenie kompetencji w tej materii Prezydium Sejmu i Senatu. Poza tym za kontrowersyjne uznano rozwiązanie, w świetle którego inicjowanie działań służących dokonaniu wykładni pozostaje wyłącznie w gestii ich Marszałków. Jak podkreślono, taka konstrukcja pozbawia możliwości wpływania na te sprawy ugrupowań parlamentarnej opozycji. Odrębnym poglądem w kontekście wskazanej problematyki jest przekonanie, że Sejm tudzież Senat nie ma prawa na gruncie obowiązujących przepisów do uchylenia uchwały wykładniczej Prezydium. Przytoczone na tę okoliczność argumenty jasno pokazują, że nie da się przyznać racji przedstawicielom doktryny, którzy zajmują stanowisko broniące tezy przeciwnej. Klamrą tej części badań były

uwagi związane z problemem domniemania konstytucyjności regulaminów parlamentarnych. Wynika z nich, że dominująca w Polsce opinia o szczególnie silnym charakterze tego domniemania wymaga pewnej weryfikacji. Jak się bowiem okazuje, nie wszystkie przepisy regulaminowe winny być traktowane z powściągliwością ze strony kontrolujących je sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Wśród nich są bowiem i takie regulacje, o których można powiedzieć, że nie korzystają w ogóle z tego domniemania bądź też korzystają zeń jedynie w ograniczonym zakresie.

Bibliografia

1. Literatura

- Achterberg N., *Parlamentsrecht*, Tübingen, 1984.
- Arndt K.F., *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht*, Berlin 1966.
- Balladore-Palliere G., *Diritto Costituzionale*, Milano 1972.
- Bałaban A., *Konstytucja, uchwała i ustawa jako formy działalności prawotwórczej Sejmu PRL*, Lublin 1978.
- Bałaban A., *Opinia w sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6.
- Banaszak B., Balicki R., *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2.
- Banaszak B., *Glosa do wyroku TK z dnia 22 września 2006 r. (sygn. akt U 4/06)*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1.
- Banaszak B., *Glosa do wyroku TK z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15)*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 2.
- Banaszak B., *Hasło: Regulamin parlamentu (Sejmu i Senatu)*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007.
- Banaszak B., Jabłoński M., *Opinia w sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., M. Masternak-Kubiak, *Senat w nowej Konstytucji*, Acta Universitatis Wratislaviensis, „Przegląd Prawa i Administracji” 1998, t. XLI.
- Banaszak B., *Opinia prawna: 1) czy przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015, poz. 1064) dotyczące wyboru sędziów Trybunału w 2015 r. są zgodne z Konstytucją? oraz 2) czy niezakończona ślubowaniem przed Prezydentem procedura obsadzania stanowiska sędziego TK ma – w świetle wzorca konstytucyjnego i ustawowego – charakter zamknięty, a w szczególności czy podlega zasadzie dyskontynuacji?*, „Biuro Analiz Sejmowych” BAS-69/15A, Warszawa 2015.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
- Banaszak B., *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2.

- Banaszak B., *Wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego w 2015 r.*, [w:] S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak (red.), *Konstytucja w państwie demokratycznym*, Poznań 2017.
- Bareilles X., *L'autonomie des assemblées parlementaire*, „Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger” 2013, no. 4.
- Barthélémy J., Duez P., *Traité de droit constitutionnel*, Paris 2004 (reprint z 1933 r.).
- Bastid P., *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814–1848)*, Paris 1954.
- Bator A., Kozak A., *Wykładnia prawa w zgodzie z konstytucją*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Polska kultura prawna a proces integracji z Unią Europejską*, Kraków 2005.
- Beauté J., *L'antinomie de la suprématie de la Constitution et de l'autonomie réglementaire des Assemblées*, „Revue Politique” 1963.
- Beetham D., *Parliament and Democracy in the Twenty First Century. A Guide to Good Practice*, Geneva 2006.
- Bień-Kacała A., *Bezpieczeństwo w Konstytucji RP z 1997 r. – wstępna diagnoza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2.
- Bień-Kacała A., *Charakter prawny uchwały Sejmu o powołaniu komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3.
- Bień-Kacała A., *Źródła prawa wewnętrznego w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013.
- Bisztyga A., *Głos w dyskusji*, [w:] *Senat w tradycji i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej (Materiały z konferencji zorganizowanej przez Senat RP we współpracy z Polskim Towarzystwem Nauk Politycznych z okazji 90. rocznicy pierwszego posiedzenia Senatu II Rzeczypospolitej)*, Warszawa 2013.
- Blackburn R., Kennon A., Wheeler-Booth M., *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, London 2003.
- Bon Valsassina M., *Sui Regolamenti parlamentari*, Padova 1955.
- Bonnard R., *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789 (notices historiques et textes)*, Paris 1926.
- Bożek M., *Centralne Biuro Antykorupcyjne jako element systemu bezpieczeństwa publicznego*, [w:] M. Karpiuk, K. Walczuk (red.), *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013.
- Bożek M., *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5.
- Bożyk S., *Konstytucyjna zasada pluralizmu politycznego a prawo do opozycji parlamentarnej*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Fundamentalne wartości i zasady ustrojowe. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa w Polsce*, Lublin 2016.
- Bożyk S., *Prawoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej*, Białystok 2006.
- Brzozowski W., *Niezależność konstytucyjnego organu państwa i jej ochrona*, Warszawa 2016.
- Burda A., Klimkowiecki R., *Prawo państwowe*, Warszawa 1958.
- Burda A., Klimkowiecki R., *Prawo państwowe*, Warszawa 1958.

- Burda A., *Niektóre zagadnienia regulaminu sejmowego w Polsce Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 6.
- Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978.
- Cancik P., *Rechtsquellen und Handlungsformen*, [w:] M. Morlok, U. Schliesky, D. Wiefelspütz (red.), *Parlamentsrecht. Praxisbuch*, Baden-Baden 2016.
- Caroll A., *Constitutional and Administrative Law*, London 1998.
- Cerese M., „Autodichia” v. ordinary justice, [w:] N. Igot, A. Rezsöhazy, M. Van Der Hulst (red.), *Parliament & Judiciary*, Brussels 2007.
- Chmaj M., *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności przeszukania pokoju zajmowanego przez posta w hotelu sejmowym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6.
- Chmaj M., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencja). Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 1999.
- Chmielarz A., *Funkcja prawna konstytucji na przykładzie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2011.
- Chmielarz A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2011.
- Chorażewska A., *Parlament*, [w:] R. Małajny (red.), *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*
- Chybalski P., *Opinia w sprawie dopuszczalności zabrania głosu na posiedzeniu Sejmu przez kandydata na Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4.
- Chybalski P., *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2014
- Cicconetti S.M., *Regolamenti parlamentari e giuridizioni costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, Milano 1970.
- Cid Villagrasa B., *Origen y evolución de la Administración Parlamentaria*, „Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid” 2001, no. 5.
- Ciemniewski J. – wypowiedź ekspercka – posiedzenie podkomisji organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego, 6 grudzień 1994 r., Zgromadzenie Narodowe Komisja Konstytucyjna, Biuletyn 9–11, 1994–1995, Warszawa 1994.
- Ciemniewski J. – wypowiedź ekspercka – posiedzenie podkomisji organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego, 6 grudzień 1994 r., Zgromadzenie Narodowe Komisja Konstytucyjna, Biuletyn 9–11, 1994–1995, Warszawa 1994.
- Ciemniewski J. – wypowiedź ekspercka – posiedzenie podkomisji organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego, 6 grudzień 1994 r., Zgromadzenie Narodowe Komisja Konstytucyjna, Biuletyn 9–11, 1994–1995, Warszawa 1994.
- Ciemniewski J., *Podział władz w „Małej Konstytucji” (Kilka uwag o stosunkach między parlamentem i rządem)*, [w:] M. Kruk (red.), *Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych*, Warszawa 1993.
- Couderc M., *The Administrative and Financial Autonomy of Parliamentary Assemblies*, Report of Association of General Secretaries of Parliaments, Moscow 1998, <http://www.asgp.co/sites/default/files/documents/OMQJLYHYSWWZWJFVQG FGIIDSANRDGW.pdf> (28.06.2017).

- Cozzoli V., *Ewolucja roli ugrupowań parlamentarnych w Regulaminie Izby Deputowanych*, „Przegląd Sejmowych” 2004, nr 3.
- Crisafulli V., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1990.
- Cuocolo L., *Parliament*, [w:] G.F. Ferrari (red.), *Introduction to Italian Public Law*, Milan 2008.
- Cybichowski Z., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1929.
- Czajowski J., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszej kadencji 1922–1997*, Warszawa 1999.
- Czapliński W., *Sejm w latach 1587–1696* [w:] J. Michalski (red.), *Historia Sejmu Polskiego*, t. I, Warszawa 1984.
- Czarny P., *Glosa do wyroku TK z dnia 22 września 2006 r. (sygn. akt U 4/06)*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1.
- Czarny P., *Glosa do wyroku TK z dnia 23 marca 2006 r. (sygn. akt K 4/06)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4.
- Czarny P., *Rozdział VII. Sejm i Senat*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014.
- Czarny P., *Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych na tle ogólnych dylematów parlamentarnej kontroli tych służb*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2.
- Czeszejko-Sochacki Z., Garlicki L., Trzciński J., *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Moc wiążąca orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 4.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Przebieg prac nad utworzeniem polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 3.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Trójaspektowa kontrola konstytucyjności w ujęciu art. 42 ustawy o TK z 1997 r.*, [w:] T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. N. Gajl*, Warszawa 1999.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Procesowe granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999.
- Danel Ł., *Izba Lordów w parlamentarystyce brytyjskiej*, Warszawa 2014.
- Dąbrowski M., *Domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*, Olsztyn 2017.
- Delcamp A., *The Autonomy of Parliaments: Responses to a Questionnaire*, dokument sporządzony pod auspicjami Association of Secretaries General of Parliaments, Cape Town 2008 (maszynopis bez numeracji stron), <http://www.asgp.co/node/30124> (3.07.2018).
- Dezső M., Somody B., *Constitutional Law in Hungary*, Austin–Boston–Chicago–New York 2010.
- Dębowska A., Florczak-Wątor M., *Domniemanie konstytucyjności ustawy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 2.

- Di Pirro M., *Compendio di diritto costituzionale*, Piacenza 2014.
- Dirck P, Caboor G., *The Sensitive Relationship between Parliament and Judiciary*, [w:] N. Igot, A. Rezsöházy, M. Van Der Hulst (red.), *Parliament & Judiciary*, Brussels 2007.
- Domingo L., *Les actes internes du Parlement Étude sur l'autonomie parlementaire (France, Espagne, Italie)*, Paris 2008.
- Dreier H., *Regelungsform und Regelungsinhalt des autonomen Parlamentsrecht*, „Juristen Zeitung” 1990, no. 45.
- Dudek D., *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013.
- Dudek D., *Funkcjonowanie systemu źródeł prawa w orzecznictwie sądowym*, referat wygłoszony na XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego w Nałęczowie – 1–3 czerwca 2000, materiał wydany przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego KUL w Lublinie.
- Duguit L., *Traité de droit constitutionnel*, t. II, Paris 1924.
- Działocha K., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP*, [w:] K. Działocha (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, Warszawa 2004.
- Działocha K., *Charakter prawny regulaminu Sejmu PRL*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 10.
- Działocha K., *Komentarz do art. 87, uwaga nr 2*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Działocha K., *Komentarz do art. 87, uwaga nr 4*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Działocha K., *Komentarz do art. 228, uwaga nr 7*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.
- Działocha K., *Konstytucja PRL po nowelizacji z 10 II 1976. Uwagi o zmianie koncepcji Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 2.
- Działocha K., *O wzajemnym stosunku Regulaminu Sejmu i Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Symposium poświęcone problematyce regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej/Kancelaria Sejmu, Instytut Nauk o Państwie i Prawie UW*, Warszawa 1987.
- Działocha K., Paweł S., *Zmiany właściwości Trybunału Konstytucyjnego de lege lata i de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 11.
- Działocha K., *Pojęcie aktu normatywnego w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze PAN” 1989, nr 2–3.
- Działocha K., Repel J., *Charakter prawny regulaminu Sejmu PRL*, Państwo i Prawo 1983, nr 10.
- Działocha K., Repel J., *Uwagi o charakterze prawnym regulaminu Sejmu z 1957 r. po jego nowelizacji*, [w:] *Regulamin Sejmu: teoria – praktyka – wnioski de lege ferenda. Symposium naukowe*, Warszawa 1983.
- Działocha K., *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994.
- Działocha K., *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) Komisji ds. Europejskich*, „Przegląd Sejmowy 2004, nr 2.

- Działocha K., *W sprawie możliwości określania przez przyszłą komisję ds. europejskich stanowiska wiążącego Radę Ministrów na forum Unii Europejskiej*, „Przebieg Sejmu” 2004, nr 2.
- Działocha K., Złasiński T., *Sądy i trybunały. Rozdział VIII. Art. 198*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Działocha K., *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji i praktyce*, [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005.
- Escuder Márquez G., *Parlamento y futuro: los retos de la administración parlamentaria*, „Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid” 2004, nr 10.
- Esmein A., *Éléments de droit constitutionnel*, Paris 1896.
- Filipczak T., *Kancelaria Sejmu i Rady Państwa oraz archiwum w latach [1944] 1952–1989*, Warszawa 2015.
- Fisher L., *The Growing Power and Autonomy of House of Commons Select Committees: Causes and Effects*, „Political Quarterly” 2015, vol. LXXXVI, no. 3.
- Florczak-Wątor M., Mikuli P., *Systemy konstytucyjne Cypru i Malty*, Warszawa 2009.
- Florczak-Wątor M., *O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji*, „Zeszyty Prawnicze. Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2013, nr 2.
- Fuccaro N., *L'autonomia parlamentare davanti alla Corte costituzionale. Seminario del corso di Diritto costituzionale II (A.A. 2017-18)*, <http://www.costituzionale.unige.it/lara.trucco/AutonomiaCamere.pdf> (3.09.2018).
- Fuksiewicz A., *Sejm i Senat po wejściu w życie traktatu lizbońskiego – dostosowanie do reformy instytucjonalnej*, Warszawa 2011.
- Galicki A., *Propozycja ustawowego umocowania Straży Marszałkowskiej*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn Biura Sejmowych Ekspertyz” 1995, nr 4.
- Galicki Z., Mordwiłko J., W. Sokolewicz, *Opinia uzupełniająca w sprawie uchwały Sejmu z 28 maja 1992 r.*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne Kancelarii Sejmu” 1992, nr 2.
- Garlicki L., *Rozdział IV. „Sejm i Senat”, art. 114*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Dopuszczalność żądania przez Sejm od rządu lub od poszczególnych ministrów przedstawienia informacji na określony temat. Opinia prawna z 30 marca 1993 r.*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski (oprac.), *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, Warszawa 2010.
- Garlicki L., Gołyński K., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1996.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 114, uwaga nr 3*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 108, uwaga nr 8*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 111 Konstytucji, uwaga nr 9*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 113 Konstytucji, uwaga 7*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 113, uwaga nr 5*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.

- Garlicki L., *Komentarz do art. 115, uwaga nr 5*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 123, uwaga 12*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 5*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005
- Garlicki L., *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej? Uwagi na marginesie Profesora Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6.
- Garlicki L., *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2.
- Garlicki L., *Konstytucyjny system źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, [w:] M. Granat (red.), *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Naęczów, 1–3 czerwca 2000*, Lublin 2000.
- Garlicki L., *Parlament a rząd: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011.
- Garlicki L., *Prawo parlamentarne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Rada Państwa a konstytucyjność prawa*, „Prawo i Życie” 1979, nr 3.
- Garlicki L., *Regulamin Sejmu w systemie źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4.
- Garlicki L., *Regulamin w systemie źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4.
- Garlicki L., *Rozdział IV, „Sejm i Senat”, art. 114, uwaga 7*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Garlicki L., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987.
- Garlicki L., Zubik M., *Idea parlamentaryzmu zrationalizowanego w praktyce ustrojowej III RP*, [w:] A. Łabno, E. Zwierchowski (red.), *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, Katowice 2009.
- Garlicki L., Zubik M., *Ustawa w systemie źródeł prawa* [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005.
- Garlicki L., *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dnia 17 października 199 r. (U 14/92)*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1.
- Gebert K., *Czuwanie przez Radę Państwa nad zgodnością prawa z Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 1.
- Gicquel J.É., *La transparence et l'autonomie des assemblées parlementaires*, „Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel” 2018, no. 2.
- Gierach E., *Komentarz do art. 114, uwaga nr 2*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II: Art. 87–243, Warszawa 2016.
- Gierach E., *Komentarz do art. 105, uwaga 1*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: Art. 87–243, Warszawa 2016.

- Gierach E., *Komentarz do art. 114, uwaga nr 1*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: *Art. 87–243* Warszawa 2016.
- Gierach E., *Zasada autonomii parlamentu w świetle przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2012, nr 2.
- Górka K., *Jawność posiedzeń Sejmu i Senatu oraz jej ograniczenia w Konstytucji*, Warszawa 2014.
- Grajewski K., *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001.
- Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- Grajewski K., *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności przeszukania pokoju zajmowanego przez posła w hotelu sejmowym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6.
- Grajewski K., *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2016.
- Granat M., *Opinia dotycząca zgodności z Konstytucją RP uchwały Sejmu z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5.
- Granat M., *Opinia w sprawie dostępu do informacji w Kancelarii Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 1.
- Granat M., *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2.
- Gromek Z., *Odpowiedzialność konstytucyjna w świetle zasady określoności przepisów represyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2.
- Gromski W., *W sprawie pojęcia aktu normatywnego (Uwagi na tle glos do orzeczenia TK z 19 VI 1992, U 6/92)*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 9.
- Groszyk H., Sobczak J., *Kontrola konstytucyjności uchwał Sejmu*, [w:] A. Jackiewicz, J. Trzciniński (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.
- Grzybowski K., *Immunitet poselski a Wielka Rewolucja Mieszczańska*, „Państwo i Prawo” 1950, nr 4.
- Grzybowski K., *Treść i forma regulaminu parlamentarnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1928 (Lwów).
- Grzybowski M., *Status prawny rządu po rozwiązaniu Sejmu i Senatu*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1.
- Grzybowski M., *Zakres przedmiotowy regulacji konstytucyjnej w klasycznych i historycznych konstytucjach pisanych*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997.
- Grzybowski M., *Zaniechanie prawodawcze w praktyce polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, www.lrkt.lt (19.10.2018).
- Gwiżdż A., *Burżuazyjno-obszarnicza Konstytucja z 1921 r. w praktyce*, Warszawa 1956.
- Gwiżdż A., *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 1992 r. (U 14/92)*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3.

- Gwiżdż A., *Istota i charakter prawny regulaminu sejmowego*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 7.
- Gwiżdż A., *O zmianach w regulaminie Sejmu*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 10.
- Gwiżdż A., *Organizacja i zasady funkcjonowania* [w:] A. Burda (red.), *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1975.
- Gwiżdż A., *Pilny projekt ustawy*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994.
- Gwiżdż A., *W sprawie wykładni niektórych postanowień regulaminu Sejmu*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 8–9
- Gwiżdż A., *Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972.
- Haagen K., *Die Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnung*, Berlin 1929.
- Haschek J., *Englische Verfassungsgeschichte bis zum Regierungsantritt der Königin Viktoria*, München 1913.
- Hatschek J., *Das Reichsstaatsrecht*, Bd. II, Berlin 1923.
- Hatschek J., *Englisches Staatsrecht mit Berücksichtigung der für Schottland und Irland Geltenden Sonderheiten*, Tübingen 1905.
- Hatschek J., *Institutionen des deutschen Staatsrechtes. Das Reichsstaatsrecht*, Bd. I, Berlin 1923.
- Herbet A., *Opinia prawna na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2014, nr 1.
- Hołyst B. (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*, Warszawa 2005.
- Hönnige Ch., *U. Sieberer, Germany: Limited Government Agenda Control and Strong Minority Rights*, [w:] Rasch B.E., Tsebelis G. (red.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Abington 2011, s. 28.
- Isenee J., Kirchhof P., *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, tłum. B. Banaszak, Warszawa 1995.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- Izdebski Z., *Rola ustawy konstytucyjnej w procesie stosowania prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”, 1957, nr 6.
- Jacobs F.J., White R., Ovey C., *The European Convention on Human Rights*, Oxford 2017.
- Jamróz A., *Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 Konstytucji (propozycje wykładni)*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- Jarosz Z., *Glosa do orzeczenia z 17 listopada 1992, U 14/92*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 5.
- Jarosz Z., *Model konstytucyjny władzy ustawodawczej a praktyka ustrojowa – parlament*, [w:] K. Działocha (red.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, Warszawa 2004.
- Jarosz Z., *Parlament jako organ władzy ustawodawczej*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997.
- Jaskiernia J. – wypowiedź ekspercka – posiedzenie podkomisji organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego, 6 grudzień 1994 r., Zgro-

- madzenie Narodowe Komisja Konstytucyjna, Biuletyn 9–11, 1994–1995, Warszawa 1994.
- Jaskiernia J., *Akcesja do Unii Europejskiej a konstytucyjny system stanowienia prawa*, [w:] *Akcesja do Unii Europejskiej a konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. XLIII Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Rzeszów 2002.
- Jaskiernia J., *Parlament i procesy integracyjne*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model Konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Jaskiernia J., *Rola parlamentów narodowym w procesie integracji europejskiej po Traktacie z Lizbony i konieczne zmiany w prawie parlamentarnym*, „Studi polacco-italiani di Toruń”/„Toruńskie studia polsko-włoskie” 2013, t. IX.
- Jaskiernia J., *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999.
- Jeanneau B., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1978.
- Jellinek G., *Besondere Staatslehre* [w:] W. Jellinek (red.) *Ausgewählte Schriften und Reden*, Bd. II, Berlin 1911.
- Jellinek G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Freiburg 1892.
- Jozefowicz H., *La réforme des règlements des assemblées parlementaires: entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme*, „Revue française de Droit Constitutionnel” 2010, no. 82.
- Juchniewicz J., Dąbrowski M., *Kompetencyjny charakter art. 126 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4.
- Juchniewicz J., *Zasady reprezentacji politycznej w organach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucjonalne gwarancje zasady pluralizmu politycznego w Polsce na tle standardów europejskich*, Lublin 2014.
- Kaczorowski B. (red.), *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. I, Warszawa 2004.
- Kalinowska-Wójcik A., *Procedura pociągania do odpowiedzialności karnej prezesa Najwyższej Izby Kontroli*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 3.
- Kamiński I.C., *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010.
- Karp J., Szymanek J., *Wpływ orzecznictwa TK na kształtowanie się prawa parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4.
- Kastelik-Smaza A., *Spór o prymat prawa europejskiego po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4.
- Kaźmierczuk A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka rozpatrzy skargę Szczerby*, „Rzeczpospolita” z 22 marca 2017 r., <https://www.rp.pl/Platforma-Obywatelska/170329618-Europejski-Trybunał-Praw-Człowieka-rozpatrzy-skarge-Szczerby.html> (28.06.2017).
- Kędzia Z., *Parlament socjalistyczny: ustrój wewnętrzny. Studium porównawcze z zakresu europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1975.
- Kiiver P., *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution – Building*, The Hague 2006.
- Klein F., *Art 40, Rn 18*, [w:] T. Maun, G. Dürig (red.), *Grundgesetz Kommentar. Loseblattsammlung*, München 1958.

- Koksanowicz G., *Prawny model kierownictwa Sejmem w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997*, Lublin 2014.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937.
- Konarski M., *Głos w dyskusji*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007.
- Konstytucja Francji*, tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2005, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html> (5.07.2018), a także *Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.*, tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2008, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja.html> (5.07.2018).
- Korybski A., Leszczyński L., Pieniążek A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2010.
- Kosiorowski G., *Charakter prawny uchwały o powołaniu komisji śledczej*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 6.
- Kretschmer G., *Geschäftsordnungen deutscher Volksvertretungen*, [w:] H.P. Schneider, W. Zeh (red.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin–New York 1989.
- Kruk M., *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008.
- Kruk M., *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5.
- Kruk M., *O sposobie powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Grzybowski, P. Tuleja (red.), *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia konstytucyjne. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, t. I, Kraków 2014.
- Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2.
- Kruk M., *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.
- Kubas S., *Organy kierownicze Sejmu w świetle Konstytucji RP oraz nowelizacji regulaminu Sejmu w latach 1997–2000*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 3.
- Kuciński, J., *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji z 1997 roku (prolegomena)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego – Seria Prawnicza” 2016, nr 94.
- Kuczma P., *Komentarz do art. 8*, [w:] *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stosowania prawa. Komentarz*, Toruń 2013.
- Kuczma P., *Ślubowanie sędziego Trybunału Konstytucyjnego a jego niezależność*, [w:] M. Grzesik-Kulesza, G. Pastuszko (red.), *Idea wolności i niezależności w państwie demokratycznym – perspektywa praw jednostki*, Rzeszów 2017.
- Kudej M., *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995.
- Kudej M., *Kilka uwag o rezolucjach Sejmu*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999.
- Kudej M., *Komentarz do Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Katowice 1974, *passim*; K. Małecki, *Regulamin Sejmu w systemie prawnym PRL*,

- [w:] A. Gwiżdż (red.), *Regulamin Sejmu. Materiały sympozjum – listopad 1987*, Warszawa 1988.
- Kudej M., *Na temat usytuowania i kompetencji Prezydium Sejmu w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1.
- Kudej M., *Pojęcie parlamentaryzmu na tle ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.*, [w:] K. Działocha (red.), *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, Wrocław 1995.
- Kudej M., *Regulamin Sejmu w świetle postanowień Konstytucji i zasad autonomii*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Kudej M., *Regulamin Sejmu w świetle postanowień Konstytucji i zasad autonomii*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model Konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Kudej M., *Zagadnienia ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1
- Kudej M., *Zmiany regulaminu Sejmu na tle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2.
- Kudej M., *Zmiany w Regulaminie Sejmu dokonane 4 września i 28 października 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3.
- Kulesza E., *Pozycja i uprawnienia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w świetle ustawy o ochronie danych osobowych. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6.
- Kulig A., *Rozdział VIII. Rada Ministrów*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2014
- Kupis M., *Sejm cztery lata po przyjęciu Traktatu z Lizbony – rozwiązania prawne i praktyka parlamentarna*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 1.
- Kustra A., *Komentarz do art. 114*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II: *Art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Kustra A., *Kontrola konstytucyjności całej ustawy*, „Przegląd Sejmowy” 2012.
- Kuś A., *Konstytucyjność Traktatu z Lizbony*, [w:] P. Daniluk, P. Radziejewicz (red.), *Aktualne problemy konstytucyjne w świetle wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010.
- Laskowska M., Herbet A., *Opinia prawna dotycząca przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, [w:] *Konferencja – Seminarium na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o TK*, Warszawa 2014.
- Lewandowski M., Kowalski A., Osiński T., *Komentarz do art. 13*, [w:] *Sejmowa komisja śledcza. Ustawa z 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2006.
- Lis-Staranowicz D., *Komisja śledcza i Komisja ds. Unii Europejskiej w systemie organów Sejmu*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007.
- Lis-Staranowicz D., *Odpowiedzi na pytania w dyskusji*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007.
- Łopatka A., *Prawoznawstwo*, Warszawa 2005.

- Łustacz L., J. Milewski, *System źródeł prawa w Konstytucji PRL*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Materiały Sesji Naukowej PAN 4–9 lipca 1953 r.*, t. II.
- Majewski W. – wypowiedź ekspercka – posiedzenie podkomisji organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego, 6 grudzień 1994 r., Zgromadzenie Narodowe Komisja Konstytucyjna, Biuletyn 9–11, 1994–1995, Warszawa 1994.
- Małajny R.M., *Konstytucjonalizm a przedmiotowy zakres konstytucji*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997.
- Maroń G., *Instytucja Marszałka Seniora Sejmu w polskim porządku prawnym*, „Polityka i Społeczeństwo” 2014, nr 2.
- Marsch N., Vilain Y., M. Wendel, *Französisches und Deutsches Verfassungsrecht: Ein Rechtsvergleich*, Berlin 2015.
- Martines T., *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, [w:] *Studinelle scienze giuridiche e sociali*, t. XXXIII, Pavia 1953.
- Martines T., *La natura giuridica dei Regolamenti parlamentari*, [w:] A. Giuffrè (red.), *Opere. Fonti del diritto e giustizia costituzionale*, t. II, Milano 2000.
- Masternak-Kubiak M., Trzcziński J., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – analiza kompetencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.
- Maunz T., *Deutsches Staatsrecht*, Monachium i Berlin (wyd. w jęz. rosyjskim), Moskwa 1959.
- May E., *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London 1976.
- McLachlin B., *Reflections on the Autonomy of Parliament*, „Canadian Parliamentary Review” 2004.
- Meyer G., G. Anschütz, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, Berlin 1919.
- Mik C., Pawłowski B., *Ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Komentarz*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2.
- Mik C., *Pozycja prawna parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, z. 2.
- Mik C., *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) Komisji ds. Europejskich*, „Przegląd Sejmowy 2004, nr 2.
- Mikulski P., *Głos w dyskusji*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007.
- Möhrle F.S., *Die Geschäftsordnung des Nationalrates im Vergleich mit der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung der Minderheitenrechte und der Rechte des einzelnen Abgeordneten*, Wien 2010.
- Mojak R., *Funkcja parlamentarnej kontroli rządu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model Konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Mojak R., Sobczak J., *Zgromadzenie Narodowe*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2.
- Mojak R., Trubalski A., *Pozycja ustrojowa oraz funkcje i zadania ustrojowe Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] S. Bożyk, A. Olechno (red.), *Ustrój państwa, myśl polityczno-prawna, współcze-*

- sne systemy rządów. *Prace ofiarowane prof. zw. nauk prawnych Adamowi Jamrozowi z okazji Jego Jubileuszu*, Białystok 2018.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2008.
- Mordwiłko J., *O zgodności art. 53 ust. 6 Regulaminu Senatu z art. 113 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4.
- Mordwiłko J., *O pozycji polityczno-prawnej posła na Sejm PRL*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 4.
- Mordwiłko J., *W sprawie możliwości uchylecia przez Sejm uchwały wykładniczej Prezydium Sejmu*, „Eksperytyzy i Opinie Prawne. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2002, nr 3.
- Mordwiłko J., *W sprawie struktury i kompetencji kierowniczego organu Sejmu w świetle Konstytucji RP*, „Eksperytyzy i Opinie Prawne. Biuletyn Biura Studiów i Analiz” 1997, nr 3.
- Munro C.R., *Studies in Constitutional Law*, London–Edinburgh–Dublin 1999.
- Mycielski A., *Polskie prawo polityczne (Konstytucja z 17.III.1921 r.)*, Kraków 1947.
- Naleziński B., *Kontrola uchwał normatywnych Sejmu i Senatu*, [w:] A. Pułło (red.), *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1993.
- Naleziński B., Wojtyczek K., *Glosa do orzeczenia TK z 19. VI. 1992, U 6/92*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 1
- Neale J.E., *The Commons Privilage of Free Speech in Parliament*, [w:] *Historical Studies of the English Parliament – 1399–1603*, vol. II, Cambridge 1970.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Funkcja kontrolna Sejmu na tle zagadnienia rozdziału władzy publicznej i zasady nadrzędności konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Glosa do wyroku TK z 26 listopada 2008 r. (sygn. akt U 1/08)*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Głos w dyskusji – Sprawozdanie z przebiegu spotkania na temat projektów regulaminu Sejmu zorganizowanego w dniu 19 kwietnia 2001 r.*, oprac. Redakcja „Przeglądu Sejmowego” na podstawie stenogramu, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Komentarz do art. 21*, [w:] A. Szymt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2017.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności przeszukania pokoju zajmowanego przez posła w hotelu sejmowym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6.
- Oniszczyk J., *Wykładnia Trybunału Konstytucyjnego (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4
- Opalek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969.
- Pastuszko G., *Funkcjonowanie mechanizmu władzy państwowej w okresie wykonywania zastępstwa Prezydenta RP (uwagi na tle naczelných zasad ustrojowych)*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5.
- Pastuszko G., *Granice autonomii regulacyjnej w regulaminach polskiego parlamentu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 5.
- Pastuszko G., *Kompetencje Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 8.
- Pastuszko G., *Konstytucyjne prawo do opozycji a postanowienia regulaminu Sejmu*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Fundamentalne wartości i zasady ustrojowe. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa w Polsce*, Lublin 2016.

- Pastuszko G., *Marszałek Sejmu jako osoba wykonująca tymczasowo obowiązki prezydenta RP – dylematy konstytucyjne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.
- Pastuszko G., *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4.
- Pastuszko G., *Organy kierownicze Zgromadzenia Narodowego w V Republice Francuskiej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, vol. XXIV, nr 4.
- Pastuszko G., *Procedura ustalania porządku dziennego posiedzeń Sejmu RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 5.
- Pastuszko G., *Uwagi w sprawie projektów zmian regulaminu Sejmu dotyczących trybu przeprowadzania debaty parlamentarnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, nr 2.
- Pastuszko G., *Wykładnia regulaminu Sejmu – garść refleksji*, [w:] M. Konarski, M. Woch (red.), *Z zagadnień nadzoru i kontroli organów władzy publicznej w Polsce*, t. V, Warszawa 2015.
- Patrzalek A., Szmyt A., *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994.
- Patyra S., *Granice poselskich poprawek do rządowych projektów tzw. ustaw zwykłych oraz ustawy budżetowej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 4.
- Patyra S., *Nowe czasy – stare błędy. Refleksje na temat skutków łączenia funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości na gruncie ustawy z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze*, [w:] M. Grzesik-Kulesza, G. Pastuszko (red.), *Idea wolności i niezależności w państwie demokratycznym. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębie-Zaluckiej w czterdziestą rocznicę pracy naukowej*, Rzeszów 2017.
- Patyra S., *Tryb pilny w teorii i praktyce procesu ustawodawczego pod rządami Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.
- Perels K., *Geschäftsgang und Geschäftsformen*, [w:] *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Bd. I, Tübingen 1930.
- Pierre E., *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Paris 1893.
- Piotrowski R., *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności przeszukania pokoju zajmowanego przez posła w hotelu sejmowym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6.
- Pleszka K., *Wykładnia rozszerzająca*, Warszawa 2010.
- Pogłódek A., Przywora B., *Opinia prawna nt. statusu zarządzenia nr 1 Marszałka Sejmu z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wstępu i wjazdu na tereny pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu*, „Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” BAS-WAKU-193/17 (niepublikowany maszynopis).
- Popławska E., *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2.
- Preisner A., *Hasło: Regulamin parlamentu*, [w:] A. Preisner (red.), *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 2001
- Prélot M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1963.
- Prélot M., *Droit parlementaire français*, vol. I, Paris 1953–1954.

- Pudło A., *Funkcja europejska parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 1.
- Pudło A., *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2014
- Radajewski M., *Regulamin Zgromadzenia Narodowego. Refleksje na tle art. 114 ust. 2 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 1.
- Radziejewicz P., *Informacja na temat statusu prawnego komisji śledczej – zagadnienia ogólne*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2.
- Radziejewicz P., *Kontrola konstytucyjności uchwał Sejmu (uwagi na marginesie postanowienia TK w sprawie U 8/15)*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 7.
- Radziejewicz P., *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, Warszawa 2018.
- Rasch B. E., G. Tsebelis (red.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Abington 2011.
- Repel J., *Głos w dyskusji*, [w:] E. Zwierzchowski, M. Mączyński (red.), *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Katowice 2000.
- Repel J., *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Ludowej*, Wrocław 1978.
- Repel J., *Stosunek regulaminu Sejmu do Konstytucji i ustawy w prawie PRL*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1979, nr 468, Prawo LXXIX.
- Repel J., *Trybunał Konstytucyjny a zasada nadrzędności Sejmu*, [w:] J. Trzciński (red.), *Trybunał Konstytucyjny*, Wrocław 1987.
- Repel J., *Uchwały Sejmu a rola Trybunału Konstytucyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1992, nr 1290.
- Repel J., *Ze studiów nad genezą i rozwojem regulaminu parlamentarnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1972, nr 169, Prawo XXXVI.
- Romano S., *Principi di diritto costituzionale*, Milano 1945.
- Romano S., *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, [w:] Scritti minori. Diritto costituzionale, vol. I, Milano 1950.
- Rot H., *Akty prawotwórcze w PRL. Koncepcja i typy*, Wrocław 1980.
- Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967.
- Rozmaryn S., *Kontrola konstytucyjności ustaw (Dokończenie)*, „Państwo i Prawo” 1948, nr 12.
- Rozmaryn S., *Pierwsza sesja Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1953, nr 1.
- Rozmaryn S., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951.
- Rozmaryn S., *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964.
- Russel M., Paum A., *The House Rules? International lessons for enhancing the autonomy of the House of Commons*, London 2007.
- Rybicki M., *Zmiany regulaminów sejmowych w Polsce Ludowej*, [w:] *Regulamin Sejmu: teoria – praktyka – wnioski de lege ferenda. Sympozjum naukowe*, Warszawa 1983.
- Rykowski Z., Sokolewicz W., *Kontrola konstytucyjności prawa w Polsce*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 2.
- Sadowski P., *Niekonstytucyjność wtórna przepisów ustawowych – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 3.

- Safjan M., *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3.
- Sandulli A.M., *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, „Giurisprudenza Italiana” 1977, no. 11.
- Sandulli Aldo M., *Legge (Diritto Costituzionale)*, „Novissimo Digesto Italiano” 1963, t. IV.
- Sarnecki P. – wypowiedź ekspercka – posiedzenie podkomisji organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego, 6 grudzień 1994 r., Zgromadzenie Narodowe Komisja Konstytucyjna, Biuletyn 9–11, 1994–1995, Warszawa 1994.
- Sarnecki P., *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
- Sarnecki P., *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6.
- Sarnecki P., *Konstytucyjny system źródeł prawa o charakterze powszechnym*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007.
- Sarnecki P., *O relacjach między przepisami nowej Konstytucji a pozycją i uprawnieniami Prezydium Sejmu*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn Biura Studiów i Analiz” 1997, nr 3.
- Sarnecki P., *Opinia dotycząca zgodności z Konstytucją RP uchwały Sejmu z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5.
- Sarnecki P., *Opinia w sprawie dopuszczalności zabrania głosu na posiedzeniu Sejmu przez kandydata na Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Sarnecki P., *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1995.
- Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Sarnecki P., *Uwagi w sprawie uchwały Rady Państwa w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 7.
- Sarnecki P., *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) Komisji ds. Europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2.
- Sarnecki P., *W sprawie statusu prawnego „wielkiej” sejmowej komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2.
- Sarnecki P., *Wpływ nowych zasad konstytucyjnych na procedury parlamentarne*, [w:] M. Kruk (red.), *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993.
- Sarnecki P., *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem przy wykonywaniu przez Polskę praw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5.
- Sarnecki P., *Założenia systemu „rządów zgromadzenia” i możliwości ich adaptacji do przyszłej Konstytucji RP*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemu rządów*, Warszawa 1997.

- Schäfer F., *Der Bundestag: Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform*, Aufl. 2, Opladen 1975.
- Schreiner H.J., *Procedury w niemieckiej tradycji parlamentarnej*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4.
- Schwab P., *Administration parlementaire suisse: partage des responsabilités en matière de gestion du personnel*, Séminaire sur le statut du personnel administratif dans les Parlements francophones, Association des secrétaires généraux des parlements francophones (ASGPF), Paris 2013.
- Serowaniec M., *Parlamentarne komisje do spraw europejskich*, Warszawa 2016.
- Siemieński F., *Czy zasada trójpodziału władz jest istotną gwarancją demokracji?*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1993.
- Siemieński F., *Glosa do orzeczenia TK z 19. VI. 1992, U 6/92*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1.
- Siemieński F., *Hasło: Regulamin Sejmu*, [w:] B. Hołyst, E. Smoktunowicz (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Warszawa 2005.
- Siemieński F., *Pozycja ustrojowa i właściwość Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, nr 4.
- Siemieński F., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.
- Siemieński F., *Problem kontroli konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, nr 4.
- Siemieński F., *Trybunał Konstytucyjny*, [w:] M. Granat, R. Mojak, J. Sobczak (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa*, red. Lublin 1997.
- Siemieński F., *Źródła prawa w Konstytucji PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1976, nr 3.
- Šimáčková K., *Autonomy of the Parliament and Parliamentary Immunity in the Current Case-law of the Constitutional Court of the Czech Republic*, [w:] P. Pázmány (red.), *Challenges with Eegard to Constitutional Jurisdiction in Central Europe*, Budapeszt 2016 (maszynopis pozyskany z prywatnych zbiorów autorki, pozbawiony numeracji stron).
- Skotnicki K., *Głos w dyskusji*, [w:] *Spotkanie dyskusyjne w redakcji „Przeglądu Sejmowego” na temat funkcji kontrolnej Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3.
- Skotnicki K., *O potrzebie i kierunkach zmian sposobu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Uwagi w związku z Ankieta Konstytucyjną)*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji osiemdziesiątych urodzin*, Wrocław 2012.
- Skotnicki K., *Opinia dotycząca zgodności z Konstytucją RP uchwały Sejmu z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5.
- Skotnicki K., *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, t. XXXVI
- Skrzydło W., *Komentarz do art. 112 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Lex 2013.

- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Skrzydło W., *Na temat usytuowania i kompetencji Prezydium Sejmu w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1.
- Skrzydło W., *Rada Ministrów*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1996.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny Polski Ludowej i jego ewolucja*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Prawo konstytucyjne*, Lublin 2006.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2009.
- Sobczak J., *Sądy i trybunały*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2006.
- Sobolewski M., *Uwagi wstępne*, [w:] A. Burda, M. Rybicki (red.), *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971.
- Sobolewski M., *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969.
- Sobolewski M., *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969.
- Sokolewicz W., *Aktualne kierunki zmian w strukturze i działalności organów przedstawicielskich*, „Problemy Rad Narodowych” 1973, nr 23.
- Sokolewicz W., *Formy oddziaływania polskiego parlamentu na prawodawstwo Unii Europejskiej. Wybrane problemy prawne*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska a Unia Europejska. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Wierzba, 3–5 czerwca 2004 r.*, Warszawa 2005.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 112, uwaga 4*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 112, uwaga nr 3*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2001.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 112, uwaga nr 5*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 14, uwaga nr 10*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II, Warszawa 1996.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 14, uwaga nr 5*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II, Warszawa 1996.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 112, uwaga 9*, L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 112, uwaga nr 6*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 112, uwaga nr 9*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 14, uwaga nr 11*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II, Warszawa 1996.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 14, uwaga nr 9*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polski*, Warszawa 1996.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 14, uwaga nr 9*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II, Warszawa 1996.

- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 214, uwaga nr 3*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 61 ust. 4, uwaga 36*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 61, uwaga 7*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003.
- Sokolewicz W., *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978.
- Sokolewicz W., *Niektóre zagadnienia procedur parlamentarnych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001.
- Sokolewicz W., *Odpowiedzialność parlamentarna rządu RP (votum zaufania, votum nieufności, absolutorium)*, Warszawa 1993.
- Sokolewicz W., *Rada Ministrów i administracja. Rozdział VI. Art. 156*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Sokolewicz W., *Regulamin Sejmu w świetle Małej Konstytucji*, [w:] *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi*, „Studia Iuridica” 1995, t. XXVIII.
- Sokolewicz W., *Rząd w przyszłej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 7.
- Sokolewicz W., *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) Komisji ds. Europejskich*, „Przegląd Sejmowy”, „Przegląd Sejmowy 2004, nr 2.
- Sokolewicz W., *Zasada podziału władz w prawie i orzecznictwie konstytucyjnym*, [w:] A. Jackiewicz, J. Trzeciński (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.
- Starck Ch., *Autonomie und Grundrechte*, „Anstalt des öffentlichen Recht” 1967, no. 92.
- Stecker, Ch., *Agenda Control in Western and Eastern Europe*, Paper (first draft) prepared for ECPR joint sessions in Rennes, 2008 (bez numeracji stron) <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/bcb25e7e-b965-43a1-bbc5-4851bb14cdb2.pdf> (6.10.2017).
- Steiger H., *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems: eine Untersuchung zur rechtlichen Stellung des Deutschen Bundestages*, Berlin 1973.
- Steinborn S., *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności przeszukania pokoju zajmowanego przez posła w hotelu sejmowym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6.
- Stembrowicz J., *Czuwanie nad zgodnością prawa z Konstytucją*, „Palestra” 1979, nr 2.
- Stembrowicz J., *Rada Konstytucyjna a parlament w V Republice*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, nr 1.
- Stembrowicz J., *Zakres regulacji regulaminu Sejmu. Regulamin a konstytucja*, [w:] *Regulamin Sejmu: teoria – praktyka – wnioski de lege ferenda. Symposium naukowe*, Warszawa 1983.
- Stębelński M., *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012.
- Sylwestrzak A., *Konstytucja RP z 1997 r. – nowe interpretacje podziału władzy*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007.
- Syryt A., *Kontrola trybu uchwalenia ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014.

- Szeliga Z., *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Lublin 1998.
- Szmulik B. (red.), *Fundamentalne wartości i zasady ustrojowe. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa w Polsce*, Lublin 2016.
- Szmyt A., *Geneza sądownictwa konstytucyjnego w Polsce*, [w:] R. Piotrowski, A. Szmyt (red.), *Trybunał Konstytucyjny na straży wartości konstytucyjnych w Polsce 1986–2016*, Warszawa 2017.
- Szmyt A., *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3.
- Szmyt A., *O wnioskach do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie tzw. uchwały konkordatowej Sejmu RP z 1 lipca 1994 r.*, [sygn. U. 5/94], [w:] A. Jackiewicz, J. Trzciniński (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.
- Szmyt A., *Opinia dotycząca zgodności z Konstytucją RP uchwały Sejmu z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5.
- Szmyt A., *Opinia w sprawie dopuszczalności zabrania głosu na posiedzeniu Sejmu przez kandydata na Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4.
- Szmyt A., *Opinie na temat statusu prawnego komisji śledczej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2.
- Szmyt A., *Relacja między przepisami ustawy i regulaminu sejmowego*, [w:] A. Szmyt (red.), *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008.
- Szmyt A., *Uwagi na marginesie trybu pilnego*, [w:] *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008.
- Szmyt A., *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) Komisji ds. Europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2.
- Szmyt A., *W sprawie regulaminowego określania sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3.
- Szmyt A., *W sprawie statusu prawnego „wielkiej” sejmowej komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2.
- Szmyt A., *W sprawie wykładni przepisów regulaminu sejmowego*, [w:] *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008.
- Szmyt A., *Zarządzenie przerwy w obradach i odraczanie posiedzenia Sejmu*, [w:] *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008.
- Szmyt, A., *Opinia w sprawie dostępu do informacji w Kancelarii Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 1.
- Szmyt A., *Zarządzenie przerwy w obradach i odraczanie posiedzenia Sejmu*, [w:] *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008.
- Szymanek J., *„Funkcja europejska” Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Wierzba, 3–5 czerwca 2004 r.*, Kraków 2005.

- Szymanek J., *Bilans francuskich reform konstytucyjnych*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- Szymanek J., *O potrzebie euro-nowelizacji Konstytucji RP*, „*Studia Prawnicze*” 2010, nr 1(183).
- Szymanek J., *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności przeszukania pokoju zajmowanego przez posła w hotelu sejmowym*, „*Przegląd Sejmowy*” 2014, nr 6.
- Szymanek J., *Opinia prawna: 1) czy przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015, poz. 1064) dotyczące wyboru sędziów Trybunału w 2015 r. są zgodne z Konstytucją? oraz 2) czy niezakończona ślubowaniem przed Prezydentem procedura obsadzania stanowiska sędziego TK ma – w świetle wzorca konstytucyjnego i ustawowego – charakter zamknięty, a w szczególności czy podlega zasadzie dyskontynuacji?*, „*Biuro Analiz Sejmowych*” BAS-69/15A, Warszawa 2015.
- Szymanek J., *Sejm, Senat a Trybunał Konstytucyjny. Współzależności w kształtowaniu systemu prawnego państwa*, „*Przegląd Legislacyjny*” 2004, nr 4.
- Szymanek J., *Spotkanie dyskusyjne w redakcji „Przeglądu Sejmowego” na temat „Prezydent a rząd”*, Warszawa, dnia 19 listopada 2015 r., „*Przegląd Sejmowy*” 2016, nr 2(133).
- Szymanek J., Zalesny J., *Polskie regulaminy parlamentarne 1986–2002*, Warszawa 2002.
- Szymański E., *Geneza i przesłanki polityczne regulaminu Sejmu*, [w:] *Symposium poświęcone problematyce regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej/Kancelaria Sejmu, Instytut Nauk o Państwie i Prawie UW*, Warszawa 1987.
- Szyszkowski W., Witkowski Z., Galster J., *Prawo konstytucyjne. Zarys instytucji w okresie transformacji ustrojowej*, Toruń 1998.
- Torres Muro I., *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia italiana*, „*Revista Española de Derecho Constitucional*” 1986, no. 17.
- Traversa S., *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, [w:] V. Longi (red.), *Regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma 1968.
- Trzeciński T., *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 1993 r. (Sygn. akt U. 10/92)*, „*Przegląd Sejmowy*” 1993, nr 2.
- Tudela Aranda J., *La Administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación*, „*Anuario de Derecho Parlamentario*” 2010, no. 23.
- Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003
- Uziębło P., *Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*, „*Przegląd Sejmowy*” 2000, nr 4.
- Uziębło P., *Źródła prawa powszechnie obowiązującego*, [w:] T. Bąkowski, P. Uziębło, P. Wierczyński (red.), *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, Wrocław 2010.
- Valle R.H., *Regulamin parlamentarny jako podstawa badania zgodności prawa z konstytucją*, „*Przegląd Sejmowy*” 1995, nr 1.
- Vier L.C., *Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les règlements des Assemblées*, „*Revue du droit public*” 1972.

- von Boetticher Ch., *Parlamentsverwaltung und parlamentarische Kontrolle*, Berlin 2002.
- Wasilewski P., *Wolność prasowej wypowiedzi satyrycznej: Studium cywilistyczne na tle porównawczym*, Warszawa 2012.
- Wild M., Naleziński B., *Komentarz do art. 61, uwaga nr 7*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I: Art. 1–86, Warszawa 2016.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000
- Winczorek P., *Na temat usytuowania i kompetencji Prezydium Sejmu w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1.
- Winczorek P., *Na temat usytuowania i kompetencji Prezydium Sejmu w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1.
- Winczorek P., *Opinia na temat usytuowania i kompetencji Prezydium Sejmu w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1.
- Winczorek P., *Opinia w sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2.
- Winczorek P., *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2.
- Winczorek P., *W sprawie możliwości określania przez przyszłą komisję ds. europejskich stanowiska wiążącego Radę Ministrów na forum Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2.
- Witkowski Z., *Opinia w sprawie dopuszczalności zabrania głosu na posiedzeniu Sejmu przez kandydata na Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987.
- Witkowski Z., *Rada Państwa jako organ czuwający nad zgodnością prawa z Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 7.
- Witkowski Z., *Zagadnienie zgodności aktów Sejmu z Konstytucją PRL*, „Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny” 1981, nr 1.
- Witkowski Z., *Zakres konstytucjonalizacji zasad ustrojowych w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997.
- Włodek T., *Instytucja rozwiązania parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009.
- Wojtyczek K., *Glosa do orzeczenia z 17 listopada 1992, U 14/92*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 5.
- Wojtyczek K., *Glosa do postanowienia TK z dnia 6 XII 1994 r. (Sygn. akt U.5/94)*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2.
- Wojtyczek K., *Sejm i Senat*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2005.
- Wojtyczek K., *Wpływ Traktatu z Lizbony na ustroj Polski*, *Przegląd Sejmowy*” 2010, nr 4.
- Wronkowska S., *Zamknięty system źródeł prawa w praktyce oraz dostosowanie prawa do wymogów Konstytucji RP*, [w:] *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.

- Wróblewski B., *Sejm Kwiatkowskiego przepraszać nie musi*, artykuł prasowy opublikowany 19 listopada 2009 r., http://wyborcza.pl/1,75398,7268264,Sejm_Kwiatkowskiego_przepraszac_nie_musi.html, (3.07.2009).
- Wróblewski J., *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990.
- Wróblewski J., *Sposoby wyznaczania zachowania się przez przepisy prawne*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1965, Nauki Humanistyczno-Społeczne.
- Wróblewski, J. *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Wstęp do inwentarza zespołu Biuro Sejmu RP, Warszawa, 31 października, (publikacja bezimienna).
- Zagrebel'sky G., *Manuale di diritto costituzionale. I. Il Sistema delle fonti del diritto*, Torino 1990.
- Zakrzewska J., *Kontrola konstytucyjności ustaw (we współczesnym państwie burżuazyjnym)*, Warszawa 1964.
- Zakrzewska J., *Kontrola konstytucyjności ustaw w powojennej Francji*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 12.
- Zakrzewska J., *Trybunał Konstytucyjny a zabezpieczenie zgodności ustaw z konstytucją we Włoszech*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 11.
- Zakrzewski W., *Hasło: autonomia parlamentu (art. 112)*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.
- Zakrzewski W., *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979.
- Zieleniewski L., *Regulaminy Sejmu i Senatu*, „Nowe Państwo” 1936, t. IV, z. 2.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017.
- Ziemiński J., *Głos w dyskusji*, [w:] M. Granat, R. Mojak, J. Sobczak (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa*, Lublin 1987.
- Ziemiński Z., *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 4.
- Ziemiński Z., *Przepis prawny a norma prawna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1960, nr 1.
- Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1978.
- Ziemiński Z., *W sprawie pojęcia aktu normatywnego (Uwagi na tle glos do orzeczenia TK z 19 VI 1992, U 6/92)*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 11–12.
- Ziemiński Z., *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993.
- Zięba-Zatucka H., *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Senat*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 2.
- Zrębiec D., *Zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej w nowej Konstytucji RP (wybrane zagadnienia)*, „Annales UMCS” 1999, Sectio G. vol. XLVI.
- Zubik M., *Komentarz do art. 204, uwaga nr 3*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2017.
- Zubik M., *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4.

- Zubik M., *Opinia na temat konieczności uzyskania wotum zaufania przez rząd wyłożony na skutek zgłoszenia konstruktywnego wotum nieufności*, „Biuletyn Biura Ekspertyz i Opinii Prawnych” 1999, nr 5.
- Zubik M., *Opinia w sprawie dostępu do informacji w Kancelarii Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 1
- Zubik M., *Organizacja pracy i struktura wewnętrzna Sejmu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model Konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Zubik M., *Prawo parlamentarne i postępowanie ustawodawcze w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.
- Zubik M., *Problemy ustrojowe dotyczące sejmowych komisji śledczych*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 9.
- Zubik M., *Trybunał Stanu – stan Trybunału*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, Gdańsk 2008.
- Zubik M., *Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych*, opracowanie przygotowane na użytek seminarium „Lobbing i działalność rzecznicza organizacji pozarządowych w świetle nowych regulacji prawnych” zorganizowanego 10 stycznia 2006 r. w ramach Programu „Trzeci Sektor”, finansowanego przez Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe oraz Fundację im. Stefana Batorego, Warszawa 2006.
- Zubik M., *Zmiany Regulaminu Sejmu w latach 2007–2009*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3.
- Zwierzchowski E., *Kontrola konstytucyjności aktów ustawodawczych (wykład na prawach rękopisu dla studentów I i II roku prawa studiów dziennych i zaocznych, I roku Studium Administracji)*, Katowice 1982
- Zwierzchowski E., *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994.
- Zwierzchowski E., *Znaczenie prawne uchwał Sejmu*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 2.
- Zubik M., Wiącek M., *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4

2. Akty normatywne

2.1. Akty konstytucyjne

- Konstytucja Królestwa Belgii z dnia 7 lutego 1831 r., tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2010.
- Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga z dnia 17 października 1868 r., tłum. A. Wojtyczek-Bonnad, K. Wojtyczek, Warszawa 2009.
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267).
- Konstytucja Republiki Łotewskiej uchwalona przez Zgromadzenie Konstytucyjne w dniu 15 lutego 1922 r. i wprowadzona w życie dnia 7 listopada 1922 r., tłum. L. Gołubiec, I. Jaroszkiewicz, Warszawa 2009.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227).

- Konstytucja Irlandii uchwalona przez Naród dnia 1 lipca 1937 r., weszła w życie dnia 29 grudnia 1937 r., tłum. Sabina Grabowska, Warszawa 2009.
- Konstytucja Islandii 17 czerwca 1944 roku. tłum., J. Osiński. Warszawa 2009.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 18, poz. 71).
- Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2010.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232).
- Konstytucja Królestwa Danii z dnia 5 czerwca 1953 r., tłum. Marian Grzybowski, Warszawa 2009.
- Konstytucja Republiki Cypryjskiej z dnia 16 sierpnia 1960 r. tłum. L. i P. Akritidis, Warszawa 2013.
- Konstytucja Grecji z 9 czerwca 1975 r., tłum.: Grażyna i Włodzimierz Uliccy, Bartłomiej Zdaniuk, Natalia Ciesielczyk, Warszawa 2008.
- Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 5, poz. 29).
- Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., tłum. T. Mołdawa, Warszawa 2011.
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 11, poz. 83).
- Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r., tłum. T. M. Wójcik, M. Pełtryńska, Warszawa 2007.
- Konstytucja Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r., tłum. A. Cosma, Warszawa 1996.
- Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r., tłum. P. Winczorek, Warszawa 2009.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 67, poz. 336).
- Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r., tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2010.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 17 marca 1995 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 150, poz. 729).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Konstytucja Republiki Finlandii z dnia 11 czerwca 1999 r., tłum. J. Osiński, Warszawa 2007.

2.2. Umowy międzynarodowe

- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. C 306 z 17.12.2007)).

2.3. Ustawy

Ustawa z dnia 27 lipca 1922 r. – Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 66, poza. 596.).

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. nr 11, poz. 84).

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. 2016, poz. 2050).

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1915).

Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 22, poz. 98).

Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów na Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 37, poz. 173).

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2179).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 19, poz. 101).

Ustawa z dnia 4 lipca 1992 r. o ratyfikacji Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. nr 60, poz. 302).

Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1414; 2111, 2018, poz. 650, 915).

Ustawa z 23 dnia grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. 2017, poz. 524; 2018, poz. 1000).

Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora z dnia 9 maja 1996 r. (Dz.U. 2018, poz. 1799).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (t.j. Dz.U. 2012, poz. 392 ze zm.).

Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 102, poz. 643 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1373.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. 2016, poz. 922).

Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. 2007, nr 63, poz. 424, nr 64, poz. 432, nr 83, poz. 561, nr 85, poz. 571, nr 140, poz. 983 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1024).

- Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2120).
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (t.j. Dz.U. 2017, poz. 922.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1523).
- Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (t.j. Dz.U. 2017, poz. 985, 1321, 2405; 2018, poz. 106).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1330, 1669).
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1920 ze zm.).
- Ustawa 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).
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1954).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, (t.j. Dz.U. 2017, poz. 248).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz.U. nr 267, poz. 2258).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2104).
- Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1318 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2077 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 412).
- Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. nr 213, poz. 1395).
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz.U. 2018, poz. 389, 848, 1045, 1443. 89).
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. 2013, poz. 628, 1165 oraz Dz.U. 2014, poz. 24, 1199).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. 2018, poz. 870).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1064, 1928, 2147, 2217).
- Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 677).
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 452 ze zm.).

- Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz.U. 2016, poz. 929).
- Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1157).
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. 2018, poz. 2267).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018, poz. 5, 650, 771, 847, 848, 1045).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 3).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz.U. poz. 729).

2.4. Uchwały parlamentarne

- Regulamin obrad Sejmu uchwalony 16 lutego 1923 r. (druk 406/49).
- Regulamin obrad Senatu uchwalony dnia 24 marca 1923 r. (druk nr 7).
- Tymczasowy regulamin Senatu uchwalony w dniu 5 października 1935 r. ze zmianami z 27 marca 1936 r., 17 lutego, 1937 r., 17 grudnia 1937 r. i 28 listopada 1938 r., Warszawa 1938.
- Regulamin Sejmu z dnia 5 października 1935 r. z poprawkami uchwalonymi przez Sejm w dniu 29 listopada 1938 r. Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (druk nr 2).
- Regulamin obrad Krajowej Rady Narodowej: uchwalony na 7 plenarnym posiedzeniu K.R.N. w dniu 6 maja 1945 r., Warszawa 1945.
- Regulamin obrad Sejmu uchwalony dnia 16 grudnia 1930 r. oraz Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1931 (druk nr 34).
- Regulamin Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej uchwalony dnia 25 czerwca 1948 r. Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyciąg zawierający powołane w niej artykuły Konstytucji z 17 marca 1921 r.
- Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalony dnia 21 listopada 1952 r. (druk nr 15).
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. nr 19, poz. 145).
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 25 marca 1976 r. zmieniająca regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. nr 13, poz. 61).
- Uchwała z dnia 14 lipca 1979 r. w sprawie czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją oraz ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (M.P. nr 19, poz. 119).
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. nr 21, poz. 151).
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. 1991, nr 2, poz. 11).
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. (t.j. M.P. 2002, poz. 32 ze zm.).
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Tymczasowy regulamin Senatu (M.P. 1991, nr 2, poz. 11).

- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 26, poz. 185).
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 marca 1993 r. w sprawie zmiany regulaminu Senatu (M.P. nr 16, poz. 128).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 lipca 1994 r. o trybie prac nad ustawą o ratyfikacji Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską (M.P. nr 39, poz. 326).
- Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 22 września 1994 r. – Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 7, poz. 75).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lutego 1995 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1995, nr 8, poz. 111).
- Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 23 grudnia 1995 r. – Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1996, nr 1, poz. 1).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 1997 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 34, poz. 323).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 września 1997 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 58, poz. 558).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 października 1997 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 80, poz. 779).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 r. – Zasady etyki poselskiej (M.P. nr 24, poz. 338).
- Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 6 grudnia 2000 r. – Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 40, poz. 774).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 2003 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 23, poz. 337).
- Uchwała Sejmu RPP z 20 lutego 2004 r. o zmianie Regulaminu Sejmu RP (M.P. nr 12, poz. 182).
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. 2004, nr 18, poz. 302).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lutego 2006 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 15, poz. 194).
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. nr 21, poz. 232).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r. (M.P. nr 24, poz. 265).
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. nr 86, poz. 925).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 stycznia 2008 r. o powołaniu Komisji Śledczej do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu

przez członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na funkcjonariuszy Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w związku z postępowaniami karnymi oraz czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i dziennikarzom, w okresie od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r. (M.P. nr 5, poz. 51).

Uchwała Senatu z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie zmiany regulaminu Senatu, (M.P. nr 90, poz. 781)

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, (M.P. 2009, nr 2, poz. 9).

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 kwietnia 2010 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. nr 25, poz. 225).

Uchwała Sejmu z dnia 25 lutego 2011 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 18, poz. 186.).

Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 29 maja 2014 r. – Regulaminu Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu wysłuchania orędzia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 397).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 550).

Uchwała w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanej w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. 1038 (M.P. poz. 1131), dotycząca wyboru Romana Hausera.

Uchwała w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanej w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. 1039 (M.P. poz. 1132), dotycząca wyboru Andrzeja Jakubeckiego.

Uchwała w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanej w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. 1040 (M.P. poz. 1133), dotycząca wyboru Krzysztofa Ślęzaka.

Uchwała w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanej w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. 1041 (M.P. poz. 1134), dotycząca wyboru Bronisława Sitka.

Uchwała w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanej w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. 1042 (M.P. poz. 1135), dotycząca wyboru Andrzeja Jana Sokali.

Uchwała w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2015 r. (M.P. poz. 1182), dotycząca wyboru Henryka Ciocha.

- Uchwała w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2015 r. (M.P. poz. 1183), dotycząca wyboru Lecha Morawskiego.
- Uchwała w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2015 r. (M.P. poz. 1184), dotycząca wyboru Mariusza Romana Muszyńskiego.
- Uchwała w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2015 r. (M.P. poz. 1185), dotycząca wyboru Julii Anny Przyłębskiej.
- Uchwała w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2015 r. (M.P. poz. 1186), dotycząca wyboru Piotra Leszka Pszczółkowskiego.

2.5. Rozporządzenia

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie wzoru umundurowania oraz odznak strażnika Straży Marszałkowskiej, (Dz.U. poz. 287).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie rodzajów dokumentów, na podstawie których funkcjonariusz Straży Marszałkowskiej ustala tożsamość osoby legitymowane (Dz.U. poz. 1136).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie rodzajów dokumentów, na podstawie których funkcjonariusz Straży Marszałkowskiej ustala tożsamość osoby legitymowanej, Dz.U. poz. 1136; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie wielokrotności kwoty bazowej, stanowiącej przeciętne uposażenie funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (Dz.U. poz. 983).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie stopni policyjnych, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Ochrony Państwa, Służby Więziennej, Służby Celno-Skarbowej i Centralnego Biura Antykorupcyjnego odpowiadających stopniom Straży Marszałkowskiej (Dz.U. poz. 1147).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2018 r. w sprawie badań okresowych i kontrolnych funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (Dz.U. poz. 1127).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2018 r. w sprawie stawek uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (Dz.U. poz. 1080).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2018 r. w sprawie przeniesienia do służby w Straży Marszałkowskiej (Dz.U. poz. 1180).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2018 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego dla kandydatów do służby w Straży Marszałkowskiej (Dz.U. poz. 1170).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. 2016, poz. 283).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. 2016, poz. 283).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2018 r. w sprawie mianowania na stopnie funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (Dz.U. poz. 1305).

- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2018 r. w sprawie nagrody jubileuszowej funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (Dz.U. poz. 1304).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie legitymacji służbowej funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej (Dz.U. poz. 1425).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2018 r. w sprawie świadectwa służby funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej (Dz.U. poz. 1549).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 sierpnia 2018 r. w sprawie badań lekarskich osób ujętych przez funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (Dz.U. poz. 1643).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 września 2018 r. w sprawie umundurowania funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej (Dz.U. poz. 1788).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 września 2018 r. w sprawie należności pieniężnych przysługujących funkcjonariuszowi Straży Marszałkowskiej z tytułu podróży służbowej (Dz.U. poz. 1766).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 września 2018 r. w sprawie przekazywania informacji Straży Marszałkowskiej (Dz.U. poz. 1763).

2.6. Zarządzenia Marszałka Sejmu i Senatu

- Zarządzenie Marszałka Sejmu z dnia 18 października 2001 r. w sprawie organizacji wewnętrznej i szczegółowego trybu działania Straży Marszałkowskiej
- Załącznik do zarządzenia nr 6 Marszałka Sejmu z dnia 21 marca 2002 r. – Statut Kancelarii Sejmu
- Zarządzenie nr 10 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu.
- Kancelaria Sejmu – Statut, załącznik do zarządzenia nr 6 Marszałka Sejmu z dnia 21 marca 2002 r.
- Zarządzenie nr 10 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu.
- Zarządzenie nr 3 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 3 marca 2006 r. w sprawie udostępniania informacji publicznej w Kancelarii Sejmu.
- Zarządzenie Marszałka Sejmu z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie wstępu do budynków pozostających w zarządzie Kancelarii Sejmu oraz wjazdu na tereny pozostające w zarządzie Kancelarii Sejmu.
- Zarządzenie nr 9 Szefa Kancelarii Senatu z dnia 13 czerwca 2016 r. w sprawie udostępniania informacji publicznej oraz udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania.
- Zarządzenie nr 31 Szefa Kancelarii Senatu z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Senatu.
- Zarządzenie nr 8 Marszałka Senatu z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie zasad wstępu na posiedzenia Senatu i komisji senackich.

2.7. Uchwały Prezydium Sejmu i Senatu

- Uchwała nr 11 z dnia 3 kwietnia 2002 r. w sprawie wykładni art. 56n ust. 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.
- Uchwała nr 17 z dnia 31 marca 1998 r. w sprawie wykładni pkt 4 załącznika „Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych” w zw. z art. 74h regulaminu Sejmu

- Uchwała nr 22 z dnia 14 lipca 2014 r. w sprawie wykładni art. 179 ust. 1, art. 184 ust. 1 oraz art. 185 ust. 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.
- Uchwała nr 34 z dnia 19 kwietnia 1995 r. w sprawie wykładni art. 84 ust. 2 i art. 89 ust. 2 w zw. z art. 113 ust. 2.
- Uchwała nr 4 z dnia 7 marca 2001 r. w sprawie wykładni art. 50 ust. 6 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.
- Uchwała nr 41 z dnia 2 grudnia 2002 r. w sprawie wykładni art. 25 ust. 2 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.
- Uchwała nr 42 z dnia 14 listopada 2003 r. w sprawie wykładni art. 189 ust. 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.
- Uchwała nr 48 Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 marca 1993 r. (M.P. nr 16, poz. 128).
- Uchwała nr 6 z dnia 16 lutego 2007 r. w sprawie wykładni art. 188 ust. 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
- Uchwała nr 73 z dnia 24 października 1996 r. w sprawie wykładni art. 90 ust. 1 w zw. z art. 40 ust. 3.
- Uchwała nr 4 z dnia 5 lutego 1998 r. w sprawie wykładni art. 99.
- Uchwała Prezydium Senatu z dnia 17 grudnia 1991 r. w sprawie wykładni art. 16 ust. 4 pkt 5 uchwały Senatu.

3. Orzeczenia

3.1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

- Wyrok TK z dnia 7 czerwca 1989 r. (sygn. U 15/88).
- Wyrok TK z dnia 19 czerwca 1990 r. (sygn. U 2/90).
- Wyrok TK z dnia 13 września 1990 r. (sygn. U 4/90).
- Wyrok TK z dnia 28 stycznia 1991 r. (sygn. K 13/90).
- Wyrok TK z dnia 19 czerwca 1992 r. (sygn. U 6/92).
- Wyrok TK z dnia 17 listopada 1992 r. (sygn. U 14/92).
- Wyrok TK z dnia 23 stycznia 1993 r. (sygn. U 10/92).
- Wyrok TK z dnia 26 stycznia 1993 r. (sygn. U 10/92).
- Wyrok TK z dnia 26 stycznia 1993 r., (sygn. U 10/92).
- Wyrok TK z dnia 12 maja 1998 r. (sygn. U 17/97).
- Wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r. (sygn. K 3/98).
- Wyrok TK z dnia 1 grudnia 1998 r. (sygn. K 21/98).
- Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r. (sygn. K 8/99).
- Wyrok TK z dnia 13 marca 2001 r. (sygn. K 21/00).
- Wyrok TK z dnia 28 listopada 2001 r. (sygn. K 36/01).
- Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r. (sygn. K 20/01).
- Wyrok TK z dnia 19 czerwca 2002 r. (sygn. K 11/02).
- Wyrok TK z dnia 16 września 2002 r. (sygn. K 38/01).
- Wyrok TK z 19 lutego 2003 r. (sygn. P 11/02).
- Wyrok TK z dnia 27 maja 2003 r. (sygn. K 11/03).
- Wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r. (sygn. K 37/03).

Wyrok TK z dnia 8 listopada 2004 r. (sygn. K 38/03).
Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 r. (sygn. K 24/04).
Wyrok TK z dnia 6 września 2005 r. (sygn. K 46/04).
Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r. (sygn. K 4/06).
Wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2006 r. (sygn. K 6/06).
Wyroki TK z dnia 24 kwietnia 2006 r. (sygn. P 9/05).
Wyrok TK z dnia 16 września 2006 r. (sygn. K 38/01).
Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r. (sygn. U 4/06).
Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r. (sygn. K 31/06).
Wyrok TK z dnia 22 maja 2007 r. (sygn. K 42/05).
Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2008 r. (sygn. K 50/05).
Wyrok TK z dnia 19 września 2008 r. (sygn. K 5/07).
Wyrok TK z dnia 26 listopada 2008 r. (sygn. U 1/08).
Wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2009 r. (sygn. P 11/08).
Wyrok TK z dnia 23 czerwca 2009 r. (sygn. K 54/07).
Wyrok TK z 16 lipca 2009 r. (sygn. Kp 4/0822).
Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r. (sygn. K 9/11).
Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 r. (sygn. P 35/12).
Wyrok TK z dnia 15 lipca 2013 r. (sygn. K 7/12).
Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15).
Wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. K 35/15).
Wyrok TK z dnia 9 marca 2016 r. (sygn. K 47/15).
Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2016 r. (sygn. K 13/16).
Wyrok TK z dnia 5 października 2017 r. (sygn. Kp 4/15).
Postanowienie TK z dnia 6 grudnia 1994 r. (sygn. U 5/94).
Postanowienie TK z dnia 29 marca 2000 r. (sygn. P 13/99).
Postanowienie TK z dnia 9 lipca 2002 r. (sygn. K 1/02).
Postanowienie TK z dnia 7 stycznia 2016 r. (sygn. U 8/15).
Rozstrzygnięcie TK z dnia 9 marca 2016 r. (sygn. K 47/15).

3.2. Zdania odrębne sędziów Trybunału Konstytucyjnego

Zdanie odrębne sędziego W. Łączkowskiego od wyroku z 19 czerwca 1992 r. (sygn. U 6/92).
Zdanie odrębne sędziego T. Dybowskiego od postanowienia Trybunału Konstytucyjnego i uzasadnienia do postanowienia z dnia 6 grudnia 1994 r. (sygn. U 5/94).
Zdanie odrębne sędziego F. Rymarza od postanowienia i uzasadnienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 1994 r. (sygn. U 5/94).
Zdanie odrębne sędziego W. Łączkowskiego od postanowienia TK z dnia 6 grudnia 1994 r. (sygn. U 5/94).
Zdanie odrębne sędziego M. Zdyba od wyroku TK z dnia 23 czerwca 1998 r. (sygn. K. 3/98).
Zdanie odrębne sędziego J. Ciemnińskiego od wyroku TK z dnia 12 stycznia 2005 r. (sygn. K 24/04).
Zdanie odrębne sędziego M. Granata do wyroku TK z dnia 26 listopada 2008 r. (sygn. U 1/08).

3.3. Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu

- Wyrok ETCS z 27 sierpnia 1991 r. – Demicoli przeciwko Malcie (nr 13057/87).
Wyrok ETCS z 13 listopada 2014 r. – Hoon przeciwko Zjednoczone Królestwo (nr 14832/11).
Wyrok ETCS z 17 maja 2016 r. – Karácsony i in. przeciwko Węgrom (nr 42461/13).
Wyrok ETCS z 8 listopada 2016 r. – Szanyi przeciwko Węgrom (nr 35493/13).
Wyrok ETCS z 17 maja 2016 r. – Karácsony i inni przeciwko Węgrom (nr 42461/13).
Wyrok ETCS z 18 lutego 2016 r. (nr 6091/06, 4047/07 i 4070/07).
Wyrok ETCS z 8 listopada 2016 r. – Szanyi przeciwko Węgrom (nr 35493/13).
Wyrok ETCS z dnia 9 lutego 2017 r. – Selmani i inni przeciwko byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (nr 67259/14).
Postanowienie ETCS z 9 września 2003 r. – Alinak przeciwko Turcji (nr 39930/98).

3.4. Orzeczenia sądów konstytucyjnych państw obcych

- Wyrok niemieckiego FTK z 6 marca 1952 (2 BvE 1/51).
Wyrok włoskiego TK z dnia 4 marca 1965 r. (nr 14).
Wyrok włoskiego TK z 6 czerwca 1975 r. (nr 148).
Wyrok włoskiego TK z dnia 23 maja 1985 r. (nr 154).

4. Dokumenty źródłowe

- Sprawozdanie z posiedzenia 20 Sejmu w dniach 25–25 marca 1982 r., „Diariusz Sejmowy” 1982.
Sprawozdanie z 64 posiedzenia Sejmu z dnia 29 kwietnia 1985 r., „Diariusz Sejmowy” 1985, nr 5.
Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniu 19 lipca 1989 r., Warszawa 1989.
Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniu 29 maja 2014 r., Warszawa 2014.
Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XIX.
Uzasadnienie do projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej – Komisyjny projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Straży Marszałkowskiej, pismo z 27 października 2017 r., druk nr 1972.

