

Konstytucja a rzeczywista rola ustrojowa Sejmu III RP

1. Minęło już pokolenie, dla którego Konstytucja jest jedynym aktem normatywnym rangi konstytucyjnej obowiązującym w państwie. Ustrojowy model polskiego parlamentaryzmu kształtował się jednak dłużej niż historia powstania, wejścia w życie i obowiązywania obecnie obowiązującej Konstytucji. Bogate doświadczenia funkcjonowania państwa z okresu „Sejmu szlacheckiego”¹, Sejmów II RP oraz całego okresu PRL pozwalały – wraz z chwilą rozpoczęcia transformacji ustrojowej – nie tylko na sięgnięcie po ornamentykę obrad sejmowych, ale także na wyciągnięcie wniosków ustrojowych na przyszłość. Szczególnie czas „prowizorium konstytucyjnego” lat 1989–1997 dał szansę na sprawdzenie nowych rozwiązań racjonalizujących parlamentaryzm i skonsumowanie doświadczeń z czasu obowiązywania Małej Konstytucji². Stworzona konstrukcja, przynajmniej w zakresie ustrojowej pozycji, organizacji wewnętrznej i sposobu działania, wydawała się spójna. Przez pierwsze dwie dekady pozwalała na poprawne funkcjonowanie polskiego modelu parlamentarnego. Nie zawsze jednak, co by potwierdzała praktyka od 2016 r., twórcy Konstytucji wyciągnęli poprawne wnioski z doświadczeń II RP i rozejścia się wówczas życia publicznego z tekstem Konstytucji marcowej, a potem już jawnego odejścia od demokratycznych standardów ustrojowych. Ponadto niekiedy rozwiązania obowiązującej Konstytucji zmieniły rozwiązania Małej Konstytucji, psując wyrażone w niej konstrukcje prawne³.

Próbując uchwycić faktyczne miejsce Sejmu w systemie ustrojowym państwa⁴ po ponad dwóch dekadach obowiązywania Konstytucji w ramach artykułu

¹ Warto zwrócić uwagę, że w Sejmie VIII kadencji doszło do zmiany sposobu liczenia początków Sejmu. W 1993 r. świętowano pięćsetną rocznicę ukształtowania się w Rzeczypospolitej Sejmu z dwiema izbami (oraz królem jako trzecim stanem sejmującym). Natomiast w 2018 r. zdecydowano się jednak świętować pięćset pięćdziesięciolecie parlamentaryzmu, wybierając inny punkt odniesienia z przeszłości.

² Zob. np. J. Trzcinki, S. Rogowski, *Kształtowanie się pozycji ustrojowej i zasad funkcjonowania Sejmu 1989–1997. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010, s. 189 i n.

³ Zob. np. kwestię czasowych ram zastępczego wykonywania obowiązków głowy państwa przez Marszałka Sejmu – M. Zubik, *Gdy Marszałek Sejmu jest pierwszą osobą w państwie, czyli polskie interregnum*, *Przegląd Sejmowy* 2010, nr 5, s. 84–86.

⁴ Zob. M. Zubik, *Organizacja pracy i struktura wewnętrzna Sejmu*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 28 i n.

naukowego, nie jest możliwa szczegółowa analiza całej praktyki ustrojowej tego okresu. Ograniczę się zatem wyłącznie do wybranych – zapewne subiektywnie – przykładów ilustrujących najbardziej charakterystyczne zjawiska, jakie miały miejsce w praktyce ćwierćwiecza obowiązywania Konstytucji.

2. Konstytucja podtrzymała dotychczasowy model dwuizbowego parlamentu o zróżnicowanej pozycji izb względem siebie⁵. Oznacza to, że została utrwalona ogólna koncepcja dwuizbowości, przyjęta jeszcze w 1989 r. Wówczas był to jednak bardziej kompromis polityczny niż racjonalnie skonstruowany system ustrojowy. Kadencja Sejmu jest umiarkowanie długa – czteroletnia (art. 98 ust. 1 zd. 1); odnosi się ona również do Senatu. Tylko raz – we wrześniu 2007 r.⁶ – doszło do skrócenia kadencji Sejmu w trybie samorozwiązania (art. 98 ust. 3). Ustrojodawca podtrzymał zasadę ciągłości prac parlamentu, wyraźnie dystansując się od koncepcji przerwy międzykadencyjnej. Do Sejmu i Senatu odnosi się zasada autonomii izb parlamentarnych. Obie uczestniczą w funkcjach ustrojodawczej i ustawodawczej (w tym budżetowej), z prawem początkowania procesu legislacyjnego wyłącznie w izbie pierwszej oraz w funkcji kreatywnej⁷, a od 2004 r. także europejskiej – o czym akurat milczy Konstytucja. Mniej jednoznacznie – chociażby w świetle różnicy obu ustępów art. 95 Konstytucji – przedstawia się odpowiedź na pytanie o współdziałanie izb w ramach funkcji kontrolnej⁸. Niewątpliwie jednak kontrolę parlamentarną nad rządem sprawować ma tylko Sejm.

3. Konstytucja z 1997 r. weszła w życie (17.10.1997 r.) niemalże równocześnie z rozpoczęciem III kadencji Sejmu (20.10.1997 r.). Pisana była z wyraźną chęcią wzmocnienia władzy wykonawczej, w tym wyeksponowania roli Prezesa Rady Ministrów. Ustrojodawca realizował zatem szczególnie dwie dyrektywy ustrojowe odnoszące się do nowożytnego państwa – nie może ono poprawnie funkcjonować bez stabilnego rządu oraz względnie zrównoważonego i szczegółowego budżetu. Idee te przekształcone zostały w koncepcję zrjonalizowanego parlamentaryzmu, która zmodyfikowała ogólny model parlamentarno-gabinetowo-

⁵ Zob. P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, PiP 1997, nr 11–12, s. 35–37.

⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 7.09.2007 r. w sprawie skrócenia kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 163, poz. 1154).

⁷ Chociaż w gestii Sejmu i Senatu pozostaje obsadzenie składu osobowego wielu organów władzy, to jednak fakt uzyskania najlepszego wyniku wyborczego przez dane ugrupowanie nie uprawnia do zawłaszczania struktur całego państwa, a jedynie do – i to pod warunkiem stworzenia większości sejmowej – sformowania Rady Ministrów. Konstytucyjnie określony system zróżnicowanej kadencji tych organów zakłada „pluralizm kohabitacyjny”. Zob. np. L. Garlicki, *System rządów III RP – dawne obawy a nowe wyzwania*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, red. M. Zubik, Warszawa 2012, s. 110–111. Niestety, to założenie konstytucyjne, choć doznawało niejednokrotnie pewnych naruszeń, niemal całkowicie zostało przekreślone dopiero w kadencjach VIII i IX Sejmu.

⁸ Zob. P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Sejmowy 2000, nr 6, s. 9 i n.; L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, Przegląd Sejmowy 2000, nr 6, s. 28 i n.

wego systemu rządów. Założenia pozostały niezmienione – rząd musi się cieszyć chociaż milczącą akceptacją Sejmu⁹; rozwiązania te nie poszły natomiast dalej, jak chociażby w Szwecji, i nie przekształciły się w koncepcję parlamentaryzmu mniejszościowego. Izba może prawnie wymusić zmianę rządu, jednak wyłącznie na podstawie wyraźnej decyzji wspartej większością ustawowej liczby posłów, podjętej w ściśle określonym trybie, stabilizującym dotychczasowy rząd. W przeciwnym razie Sejm – w ramach swojej kadencji – musi tolerować Prezesa Rady Ministrów i kierowany przez niego rząd dopóty, dopóki nie uda mu się przeprowadzić konstruktywnego wotum nieufności i zmienić premiera (art. 158).

Założenia te sprawdziły się w praktyce – przynajmniej co do ich konstrukcji prawnej. W całym tym okresie jedynie w trzech pierwszych kadencjach doszło do sytuacji, kiedy Sejm nie był w stanie stworzyć i podtrzymać większość rządową przez całą kadencję. Konstytucja i sytuacja polityczna pozwoliły natomiast na trwanie zarówno rządów mniejszościowych (III kadencja – rząd J. Buzka od 2000 r.; IV kadencja – rządy L. Millera od 2003 r. i M. Belki; V kadencja – rządy K. Marcinkiewicza i J. Kaczyńskiego), jak i dokonywanie zmian Prezesa Rady Ministrów przy zachowaniu stabilnej większości rządowej.

W całym okresie obowiązywania Konstytucji jedynie raz doszło do wyraźnego nadużycia rozwiązań konstytucyjnych odnoszących się do wotum nieufności wobec ministrów¹⁰. Tuż przed skróceniem V kadencji Sejmu (2007 r.) ówczesna opozycja zgłosiła wnioski w sprawie wyrażenia wotum nieufności co do większości członków Rady Ministrów. Chcąc uniknąć jawnego pokazania mniejszościowego charakteru rządu, premier złożył u prezydenta (będącego jego bratem) wniosek o odwołanie tych osób ze stanowisk. Prezydent udzielił dymisji ministrom, ale premier złożył jednocześnie wnioski o ponowne powołanie tych osób do pełnienia tych samych funkcji w ramach Rady Ministrów¹¹. Natomiast Marszałek Sejmu – w związku z dymisją członków rządu – uznał wnioski opozycji o wotum nieufności za bezprzedmiotowe, mimo że nie doprowadziły one do skutku w postaci utraty prawnej zdolności członka Rady Ministrów do zasiadania w rządzie. Był to pierwszy sygnał, że rozwiązania Konstytucji co do ponoszenia politycznej odpowiedzialności członków rządu przed Sejmem nie są wolne od konstrukcyjnej wady. Prawdą jest natomiast, że nigdy potem sytuacja ta nie powtórzyła się z taką ostrością, a kolejni Prezesi Rady Ministrów potrafili obronić członków swojego gabinetu przed wnioskami opozycji parlamentarnej. W praktyce zdarzył się przypadek, kiedy to większość sejmowa obroniła swój rząd w obliczu konstruktywnego wotum nieufności¹², ale tego samego dnia do-

⁹ L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze 2002, s. 119.

¹⁰ Zob. szerzej L. Garlicki, M. Zubik, *Idea parlamentaryzmu zrationalizowanego w praktyce ustrojowej III RP*, [w:] *Księga pamiątkowa Profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009, s. 182–185.

¹¹ Na tym tle powstało pytanie o możliwość pełnienia funkcji przez nowo powołaną 7.09.2007 r. (acz dotychczasową) Minister Spraw Zagranicznych, która tego dnia przebywała w Portugalii na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych UE. Przysięgę przed prezydentem złożyła dopiero 10.09.2007 r.

¹² Poselski wniosek o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów kierowanej przez Prezesa Rady Ministrów Beatę Szydło i wybranie Grzegorza Schetyny na Prezesa

tychczasowa premier złożyła rezygnację z urzędu¹³, a większość sejmowa wyłoniła nowego premiera¹⁴. Mieściło się to w granicach prawnych, choć procedura ta była podyktowana bardziej czynnikami politycznymi niż konstytucyjnymi.

4. Nie tylko ze swojej nazwy parlament ma być miejscem debaty publicznej, gdzie ucierają się sprawy ważne dla całej wspólnoty politycznej. Z założenia Sejm ma być miejscem, gdzie w godziwej formie ustala się wszystkie ważne zagadnienia dotyczące funkcjonowania państwa¹⁵. Wymagania praktyczne i natura polityczna sprawiają, że ustalenia tego typu poprzedzone będą zazwyczaj rozstrzygnięciami podjętymi w węższych gremiach decyzyjnych. Ostatecznie o sprawie zdecyduje większość sejmowa, ale w sprawach dotyczących wszystkich prawo wypowiedzenia się powinny mieć wszystkie opcje reprezentowane w izbie, jeśli nie wręcz wszyscy deputowani. Musi pozostawać harmonia między sprawnością działania organu państwa a zachowaniem równych zasad sprawowania mandatu, nie wyłączając z tego deputowanych opozycyjnych.

W odniesieniu do parlamentu bardzo ważny jest – obok norm prawnych – element psychologii społecznej i czynnik politologiczny. Powinno się dążyć do zapewnienia roztropnej równowagi między wewnętrznymi normami prawnymi, regulującymi sposób procedowania i porządek obrad izby, a innymi systemami normatywnymi uzupełniającymi zachowania parlamentarzystów w ramach prac Sejmu czy Senatu. Dopiero to może zapewnić odpowiedni stopień kultury współżycia, poszanowania praw mniejszości, możliwego stopnia zaufania i przewidywalności oraz innych elementów współpracy, tak by naturalne elementy konkurencji między ugrupowaniami pozwalały jednak na współdziałanie na rzecz dobra wspólnego. W przeciwnym wypadku, kiedy dojdzie do upadku obyczajów parlamentarnych i jedynym wyznacznikiem zostaną normy prawne, najczęściej uszczerbek poniesie na tym wizerunek społeczny parlamentu, złe obyczaje zostaną przeniesione do samorządowych organów przedstawicielskich oraz życia społecznego, a rzeczywiste możliwości pracy parlamentarzystów opozycji zawnę faktycznie nie na normach regulaminu, ale dobrej woli marszałka izby¹⁶, pochodzącego przecież w polskich warunkach politycznych z większości.

Ustrojodawca, kreując normy prawne, nie powinien ignorować tych zależności, szczególnie w społeczeństwie, które wychowane było – przynajmniej w oficjalnej propagandzie – w przeświadczeniu o Sejmie jako „najwyższym organie władzy” (art. 20 ust. 1 Konstytucji PRL w wersji tekstu jednolitego) czy idei parlamentu jako „rządzie komitetu”. Nawet jednak w ustroju opierającym się na

Rady Ministrów – druk sejmowy nr 2075 z 24.11.2017 r. Głosowanie w tej sprawie odbyło się podczas 53 posiedzenia Sejmu w dniu 7.12. 2017 r.

¹³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 8.12.2017 r., nr 1131.16.2017, o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P., poz. 1143).

¹⁴ Prezydent desygnował na premiera M. Morawieckiego 8.12.2017 r. Sejm udzielił wotum nieufności nowemu rządowi kilka dni później – uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 12.12.2017 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów (M.P., poz. 1177).

¹⁵ Zob. np. M. Stębel, *Rola polskiego parlamentu po transformacji ustrojowej*, [w:] *XV lat...*, s. 146–147 oraz cyt. lit.

¹⁶ Zob. szerzej M. Zubik, *Prawowitość procedur sejmowych. Fair play reasumpcji głosowania*, *Przegląd Konstytucyjny* 2022, nr 1, s. 111 i n.

zasadzie podziału władz przedstawicielskie organy kolegialne, pochodzące z wyborów powszechnych, będą się cieszyć szczególnym miejscem w systemie organów państwa. Mając legitymację polityczną wprost wychodzącą od suwerena – ściślej, klasy osób korzystających z czynnego prawa wyborczego – łatwiej będą mogły odwoływać się do aktualnej woli narodu, mającego władzę zwierzchnią w państwie (art. 4 ust. 1), niż organy wykonujące władztwo publiczne na podstawie samych norm prawnych, nawet rangi konstytucyjnej.

5. W całym okresie po rozpoczęciu transformacji ustrojowej w Polsce trudno byłoby odnaleźć szeroką i pogłębioną dyskusję na temat liczby posłów. Tak rozumiana debata nie odbyła się na forum Zgromadzenia Narodowego podczas prac nad Konstytucją ani po wprowadzeniu organów przedstawicielskich w ramach samorządu terytorialnego już nie tylko o charakterze lokalnym (gminy, powiaty), ale i regionalnym (województwa), ani w obliczu dokonujących się zmian demograficznych. Cały czas pozostaje zatem ogólna liczba posłów – 460 – wyznaczona jeszcze w 1960 r.¹⁷ Wydaje się, że jest to sprawa, która powinna być ponownie rozważona w przypadku szerszej reformy systemu organów państwa i konstytucyjnego systemu rządów w Polsce¹⁸.

Różnorodność składu parlamentu obrazuje mozaikę poglądów politycznych społeczeństwa i jego kultury politycznej. W społeczeństwie, w którym panuje niska kultura prawna, trudno jest oczekiwać, aby wybrani przez wyborców parlamentarzysty prezentowali radykalnie wyższy stopień odpowiedzialności za sprawy publiczne. Skoro wyłaniani są w ramach wyborów powszechnych, zwłaszcza z zachowaniem zasady proporcjonalności, chcąc zostać wybranymi, kandydaci będą najczęściej musieli schlebiać tym, od których głosów zależy ich elekcja. Im bardziej wyborcy nieskorzy są do skorzystania z rozumu, aby oddzielić to, co jest ładnie opakowaną propagandą, od tego, co faktycznie służy dobru wspólnemu, tym większe znaczenie w procesie promocji list kandydatów będą odgrywały emocje oraz umiejętności korzystania z mechanizmów socjotechniki. Zależności te prowadzą nieuchronnie do splecenia debaty publicznej, wysuwają na plan pierwszy spory na tematy zastępcze, promują populizm, demagogię i wulgaryzację języka i obyczajów. Zniechęca to osoby faktycznie zatroskane dobrem wspólnym do angażowania się w procesy polityczne, które wymagają od nich poświęcenia czasu, wysiłku i środków – co jest elementem stałym i koniecznym – ale porzucenia także kultury osobistej, własnych wartości i ideałów, co bywa nie do pogodzenia z ich sumieniem.

Niechęć wobec sposobu uprawiania polityki może oddziaływać negatywnie w dwóch wymiarach. Najbardziej spektakularny wymiar to frekwencja

¹⁷ Ustawa z 22.12.1960 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 57, poz. 322).

¹⁸ Do zobrazowania problemu warto przywołać pewne dane. Jeden radny gminny przypada na 0,7 tys. wyborców; odpowiednio radny powiatowy na 4,8 tys. wyborców, a radny sejmiku samorządowego na 54,6 tys. wyborców. Jednocześnie jeden parlamentarzysta (posłowie i senatorowie) przypada na 53,8 tys. wyborców. Widać wyraźnie, że stopień zróżnicowania reprezentacji zostaje zaburzony na poziomie organów przedstawicielskich samorządu regionalnego i parlamentu ogólnokrajowego.

wyborcza¹⁹. Przeświadczenie obywateli o braku sensowności dokonania aktu wyborczego może być wyrazem braku dostrzegania wpływu własnego głosu na zmianę rzeczywistości publicznej, frustracji wynikającej z własnej sytuacji życiowej czy braku zainteresowania sprawami publicznymi. Jest jednak i inny wymiar, który może – łącznie ze współczesnymi warunkami prowadzenia kampanii wyborczej – zniechęcać osoby o ustalonej pozycji zawodowej czy w danej grupie społecznej do podejmowania wysiłku konkurencji o mandat²⁰. Wówczas powoduje to dalszą erozję społecznego autorytetu organu przedstawicielskiego i stawia pytania o kondycję demokratycznego ustroju państwa. Mamy do czynienia z negatywną selekcją i najczęściej z dalszym pogłębianiem procesów erozji kultury prawnej. Procesy te zazwyczaj przerywa bunt, rewolucja, wojna, czy inne traumatyczne zdarzenie prowadzące do przesilenia społecznego. Te paradoksy demokracji od dawna są rozpoznane, chociażby przez naukę prawa czy naukę o polityce²¹, niemniej jednak w drodze stanowienia prawa nie zaproponowano żadnych powszechnie uznanych istotnych mechanizmów korygujących. Te ostatnie muszą wyjść zatem od działań edukacyjnych i promowania postaw dobrze rozumianej obywatelskości.

6. Właściwe wypełnianie funkcji ustrojowych wymaga nie tylko ukształtowania norm dotyczących kompetencji Sejmu i Senatu, ale także odpowiednich cech osobistych osób, które pełnią mandat przedstawicielski, oraz wysokiego autorytetu społecznego, jakim cieszyć się będą te organy. Jeśli chodzi o ten ostatni czynnik, sytuacja przedstawia się niezbyt dobrze. W całym okresie obowiązywania Konstytucji Sejm generalnie nigdy nie cieszył się poparciem społecznym przekraczającym 50%, a jedynie sporadycznie przekraczającym 40%. Najczęściej poparcie to oscylowało między 15% a 25%. Natomiast w całym tym okresie negatywne oceny działalności oscylują najczęściej między 50% a 70%, choć pod koniec IV kadencji Sejmu ocen negatywnych było ponad 80%.

¹⁹ W ostatnim dwudziestolecu frekwencja w wyborach sejmowych kształtowała się między 40,57% (2005 r.) a 61,74% (2019 r.). Więcej niż połowa uprawnionych do głosowania wzięła udział w wyborach parlamentarnych w wyborach przeprowadzanych w 2007 r. (53,88%), w 2015 r. (50,92%) oraz w 2019 r. (61,74%). Poniżej tego progu kształtowała się frekwencja w głosowaniu w 2001 r. (46,28%), w 2005 r. (40,57%) i w 2011 r. (48,92%).

²⁰ Warto byłoby dokonać szerszej analizy odnoszącej się do kandydatów oraz warunków rywalizacji wyborczej. Liczba startujących komitetów i kandydatów jest zmienna w czasie. Niemniej jednak w wyborach parlamentarnych w 2005 r. wystartowało 10 658 kandydatów skupionych w 22 komitetach (były to rekordowe wielkości), w 2011 r. było to odpowiednio 7035 kandydatów z 11 komitetów, a w 2019 r. już tylko 5111 kandydatów (najmniej w całej historii wyborów pod rządami Konstytucji z 1997 r.) z 18 komitetów. Prawdą jest jednak, że kulisy uprawiania polityki w różnych czasach odstraszały od niej niejednokrotnie ludzi dużego formatu intelektualnego. Zob. np. E. Stein, *Autoportret z listów. Część trzecia – Listy do Romana Ingardena*, Kraków 2003, s. 172.

²¹ Zob. L. Diamond, *Three Paradoxes of Democracy*, Journal of Democracy 1991, vol. 1, nr 3, s. 48–60. Tekst opublikowany m.in. w pracy – *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*, wybór i wstęp P. Śpiwak, przeł. P. Rymarczyk, Warszawa 2005, s. 40–57. W nawiązaniu do tego tekstu – M. Zubik, *O paradoksach i wrogach demokracji*, [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020, s. 94–104.

Najlepszy bilans ocen (stosunek pozytywnych i negatywnych) działalności Sejmu przypada na początkowe lata III kadencji (w pewnych momentach oceny dobre przewyższały negatywne, nawet w relacji 50% do 35%)²² oraz pierwszym półroczu IX kadencji (relacja 45% do 39%)²³. Choć zatem parlament, a ściślej Sejm, jest głównym organem przedstawicielskim w państwie, generalnie nie cieszy się znaczącym poparciem i autorytetem społecznym. Jest to niepokojące szczególnie w perspektywie utrzymania demokratycznego ustroju państwa. Stanowi bowiem grunt do wykorzystania społecznej niechęci do działań antydemokratycznych. Dlatego zjawisko to powinno być stałym przedmiotem analiz osób, które biorą odpowiedzialność za sprawowanie władzy w państwie, a szczególnie samych parlamentarzystów.

7. Na faktyczny sposób sprawowania mandatu parlamentarnego oddziałują naturalne czynniki systemów politycznych i systemu wyborczego. W polskim systemie partii politycznych, finansowanych z budżetu państwa²⁴, oraz w systemie wyborczym opartym na zasadzie proporcjonalności istnieje bardzo silne uzależnienie deputowanego od gremiów decyzyjnych popierającego go ugrupowania. Deputowani stali się zakładnikami partii politycznych. Stawia to pod znakiem zapytania ogólną koncepcję mandatu wolnego przyjętą w Konstytucji²⁵. Deputowany co prawda nie może być odwołany przez swoich wyborców, a tym samym w ramach kadencji nie może być przez nich rozliczony politycznie. Niemniej jednak kierowanie się kryterium „pomyślności Ojczyzny”, dobrem obywateli czy przestrzeganiem Konstytucji (por. art. 104 ust. 2) znacząco zniekształcające jest dyscypliną partyjną i klubową²⁶. Oczywiście, do jakiegoś stopnia jest ona konieczna, o ile ugrupowanie w ramach parlamentu chce skutecznie realizować swój program i dążyć do zdobycia i sprawowania rządów w państwie. Założenie

²² Zob. CBOS, *Ocena działalności wybranych instytucji politycznych i opozycji parlamentarnej*, Komunikat BS/33/99, marzec 1999, s. 3; CBOS, *Oceny działalności parlamentu i prezydenta*, Komunikat nr 158/2021, grudzień 2021, s. 1–2.

²³ Zob. CBOS, *Oceny działalności parlamentu, prezydenta, Trybunału Konstytucyjnego, policji i Kościoła*, Komunikat nr 159/2020, grudzień 2020, s. 1.

²⁴ Mechanizm ten ma chronić przed nasileniem się zjawisk korupcji czy nadmiernym wpływem wielkiego kapitału na sprawy publiczne. Ma on jednak i negatywne konsekwencje. Nie pozwala wyeliminować z życia politycznego partii, które nie dostały się do parlamentu, ale są finansowane przez całą kadencję. Rodzi to nierówne warunki startu w wyborach przez nowo powstałe ugrupowania oraz dotychczasowe, grożąc sztucznym utrwaleniem sceny politycznej. Wszystkie te czynniki łącznie mogą wreszcie jednoczyć partie polityczne finansowane z budżetu państwa przeciwko dokonywaniu zmian w tym systemie, prowadząc do kartelizacji życia politycznego.

²⁵ M. Zubik, *Doświadczenia racjonalizacji polskiego parlamentarizmu okresu transformacji ustrojowej*, [w:] *Quo vadis Polonia? W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989–2009*, red. J. Kochanowski, M. Kuruś, Warszawa 2020, s. 89–94.

²⁶ Zob. wypowiedź posłanki K. Pawłowicz podczas posiedzenia Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka 29.11.2017 r. podczas prac nad projektem ustawy o SN (druk sejmowy nr 2003): „Z powodu umowy politycznej będę głosowała tak jak mój klub, ale podzielałam w pełni pogląd pana ministra Warchoła i uważam, że zapis zamieszczony w art. 86 § 1 pkt 1 jest wprost jaskrawo sprzeczny z konstytucją w swoim brzmieniu, ponieważ art. 188 Konstytucji przyznaje tylko Trybunałowi Konstytucyjnemu prawo do orzekania o zgodności wszelkiego rodzaju aktów z konstytucją”.

to przykrywa jednak doniosły problem rzeczywistego realizowania idei mandatu wolnego na rzecz partyjnego mandatu imperatywnego²⁷. Poseł, jeśli chce myśleć o reelekcji, musi się liczyć z życzliwością tych gremiów decyzyjnych, od których zależy ustalenie listy kandydatów w wyborach. Co prawda, punktem wyjścia jest zawsze ogólny wynik wyborczy komitetu wyborczego, gdyż do przydzielenia mandatów może dojść tylko po przekroczeniu poparcia okręgowych list kandydatów powyżej progów wyborczych – decyduje też on o ogólnej liczbie mandatów przydzielanych danemu komitetowi. Niemniej jednak nie bez znaczenia jest miejsce na tej liście poszczególnych osób, a nie tylko sama rozpoznawalność u wyborcy²⁸.

Mniejsze znaczenie odgrywają natomiast inne mechanizmy uzależniające parlamentarzystów od gremiów partyjnych – chodzi o zrzeczenia się mandatu, podpisywane przez kandydatów na posłów *in blanco*, czy zaciąganie zobowiązań finansowych wobec partii lub innej organizacji w postaci weksla²⁹. Pomysły te, jak się wydaje, zostały poniechane, gdyż nie przyniosły oczekiwanego rezultatu prawnego ani politycznego.

8. Konstytucja nie dokonała radykalnej reformy zarówno co do rozumienia autonomii parlamentu, jego struktury, organizacji wewnętrznej Sejmu, jak i sposobu pracy, w tym co do utrzymania zasady dyskontynuacji prac parlamentu³⁰. W porównaniu do Małej Konstytucji (art. 10 ust. 2) nie podtrzymała natomiast przepisów o prezydium izb jako kolegialnych organach kierowniczych Sejmu i Senatu.

Po wejściu w życie Konstytucji w Sejmie nastąpiła reforma regulaminowego rozdziału kompetencji między organy wewnętrzne izby – jako główny podmiot kierujący pracami izby wskazano Marszałka Sejmu. Dekonstytucjonalizacja Prezydium Sejmu nie wymuszała takiego ruchu, choć mieściło się to w ramach autonomii izb. Wyraźnie istniała także wówczas chęć wzmocnienia pozycji jednoosobowego organu kierowniczego izby. Chodziło o zapewnienie sprawności działania izby i przeciwdziałania zjawiskom obstrukcji parlamentarnej. Niestety, w polskich warunkach niskiej kultury politycznej, świadomej instrumentalizacji parlamentu przez polityków, pogłębionej prowadzoną propagandą ostrej walki politycznej, nieszanującej współpracy, takie rozwiązanie powoduje marginalizację roli opozycji oraz grozi podejmowaniem działań wypaczających poprawne funkcjonowanie izb.

²⁷ Zob. J. Zaleśny, *Posel a partia polityczna*, [w:] *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, red. M. Kruk, Warszawa 2013, s. 244 i n.

²⁸ W wyborach do Sejmu z 2019 r. aż 77% wszystkich mandatów poselskich zostało obsadzonych przez kandydatów startujących z pierwszych pięciu miejsc na listach kandydatów. Natomiast kandydaci z pierwszych miejsc na liście obsadzili aż 151 mandatów poselskich. Kilkunastu natomiast posłów uzyskało mandat z ostatniego miejsca na liście, mimo że były to miejsca od 20 do nawet 40, co czyni również z ostatniego miejsca na liście interesujący punkt startu po mandat przedstawicielski.

²⁹ Zob. szerzej J. Jastrzębski, M. Zubik, *Mandat wolny versus weksel*, *Przegląd Sejmowy* 2007, nr 2, s. 67–85.

³⁰ M. Zubik, *O dyskontynuacji prac parlamentu raz jeszcze*, *Przegląd Konstytucyjny* 2022, nr 2, s. 133 i n.

Ustalenie przez naukę prawa oraz orzecznictwo TK miejsca Regulaminu Sejmu w ramach systemu źródeł prawa wydaje się już ugruntowane. Po początkowych wątpliwościach³¹, wynikających m.in. z nowej, ogólnej koncepcji wydzielenia systemu form stanowienia norm prawa powszechnie obowiązującego, pogłębiło się pytanie o miejsce Regulaminu Sejmu w systemie prawa. Przyjęto stanowisko, że Regulamin Sejmu jest aktem normatywnym uchwalanym samodzielnie przez izbę, bez udziału innych organów państwa, na podstawie wyraźnej normy kompetencji prawodawczej wynikającej z Konstytucji (art. 112). Jako uchwała izby nie mieści się w systemie prawa powszechnie obowiązującego. Niemniej jednak, zważywszy na normy Konstytucji wskazujące treści, jakie mają być normowane w Regulaminie Sejmu (na podstawie art. 124 także i w Regulaminie Senatu), pojawia się pytanie o relację, jaka zachodzi między normami mieszczącymi się w „materii regulaminowej” (art. 112, art. 123 ust. 2 i art. 61 ust. 4) a zakresem przedmiotowym ustaw. Trybunał Konstytucyjny wyznaczył trzy możliwe sfery relacji: sprawy przekazane przez Konstytucję do wyłącznej regulacji Regulaminu; sprawy regulowane zarówno przez Regulamin, jak i ustawę; sprawy pozostające w ogólnej właściwości ustawodawstwa³². W pierwszej sferze TK uznał wyłączość treściową Regulaminu, z pominięciem kompetencji prawodawczej ustawodawcy. W jednym wszakże wypadku, na podstawie art. 61 ust. 4 Konstytucji, Regulamin, a nie ustawa, regulować ma kwestie należące do dziedziny prawa powszechnie obowiązującego. Chodzi mianowicie o unormowanie obywatelskiego prawa dostępu do informacji o działalności Sejmu oraz prawa wstępu na posiedzenia izby. Normy te, na podstawie wyraźnego przepisu Konstytucji, mają w tym zakresie taki sam charakter jak inne normy prawa powszechnie obowiązującego.

Trybunał Konstytucyjny dopuścił badanie hierarchicznej zgodności norm nie tylko regulaminu izby, ale także innych uchwał Sejmu. Może to nastąpić wszakże tylko wówczas, gdy uda się uprzednio stwierdzić ich normatywność. Trybunał uznał zatem normatywność np. uchwały o powołaniu sejmowych komisji śledczych i badał jej zgodność z Konstytucją w tym zakresie³³; nie uznał natomiast żadnej normatywnej treści w uchwałach uchylających wybór sędziów TK, nawet jeżeli te uchwały zostały wydane bez podstawy konstytucyjnej, a zatem w praktyce samodzielnie kreowały normę kompetencyjną dla Sejmu do odwołania sędziego TK³⁴.

Kwestia spójności rozwiązań Regulaminu Sejmu była przedmiotem troski Prezydium Sejmu już u progu wejście w życie Konstytucji³⁵. Podjęto również prace nad przygotowaniem projektów nowego regulaminu jeszcze w III kaden-

³¹ Szerzej zob. L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, Przegląd Sejmowy 2000, nr 2, s. 10 i n.

³² Zob. np. wyroki TK: z 14.04.1999 r., K 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41, pkt 2 uzasadnienia; z 3.12.2015 r., K 34/15, OTK-A ZU 2015, nr 11, poz. 185, pkt 6.10 uzasadnienia.

³³ Zob. wyroki TK: z 22.09.2006 r., U 4/06, OTK-A ZU 2006, nr 8, poz. 109; z 26.11.2008 r., U 1/08, OTK-A ZU 2008, nr 9, poz. 160.

³⁴ Zob. postanowienia TK: z 7.01.2016 r., U 8/15, OTK-A ZU 2016, poz. 1; z 12.03.2020 r., U 1/17, OTK-A ZU 2020, poz. 11.

³⁵ Zob. *Sprawozdanie z przebiegu spotkania na temat projektów regulaminu Sejmu zorganizowanego w dniu 19 kwietnia 2001 r.*, Przegląd Sejmowy 2001, nr 4, s. 10 i n.

cji³⁶. Nie przyniosły one spodziewanych efektów. Mamy do czynienia z pogłębiającym się stanem elektryzacji Regulaminu Sejmu. W całym omawianym okresie podjęto 74 uchwał o zmianie Regulaminu Sejmu oraz wydano 6 tekstów jednolitych tego aktu normatywnego. Początkowo zmiany te były przedmiotem regularnej analizy nauki prawa konstytucyjnego³⁷. Z czasem ta dobra praktyka niestety zanikła, być może dlatego, że szczegółowe kwestie dotyczące bieżącej pracy izb parlamentu nie stały się przedmiotem szerszego zainteresowania środowiska naukowego.

Mimo braku przyjęcia nowego regulaminu Sejmu zmiany dotychczasowego zachodziły jednak nieuchronnie. Modernizacja Regulaminu Sejmu nie dokonywała się jednak przez roztropną i uprzednią analizę tego, co konieczne i przydatne, ale powodowana była najczęściej przez bieżące warunki życia politycznego i społecznego. Czas pandemii, która wybuchła na przełomie 2019/2020 r., wymusił na Sejmie przyjęcie nowych rozwiązań dotyczących prowadzenia prac izby. Pod koniec marca 2020 r.³⁸ wprowadzono nowe rozwiązania dotyczące wykorzystania środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość w ramach posiedzeń plenarnych izby, komisji i podkomisji³⁹. Również rozwiązania dotyczące postępowania z rozporządzeniem Prezydenta w sprawie wprowadzenia stanów nadzwyczajnych oraz konieczności uzyskania zgody na przedłużenie stanu nadzwyczajnego⁴⁰ pojawiły się dopiero wówczas, kiedy rzeczywistość życia państwowego wymusiła to na Sejmie.

9. Konstytucja przyjmuje zasadę jawności posiedzeń Sejmu (art. 113), co powinno być widziane jako element szerszej ustrojowej zasady – jawności życia publicznego (tak np. art. 11 ust. 2, art. 61)⁴¹. Określa jako formę pracy izby zasadę

³⁶ M. Zubik, *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Sejmu*, Przegląd Sejmowy 2001, nr 4, s. 49 i n.

³⁷ Zob. M. Kudej, *Zmiany w regulaminie Sejmu dokonane 4 września i 28 października 1997 r.*, Przegląd Sejmowy 1998, nr 3, s. 9 i n.; M. Kudej, *Zmiany regulaminu Sejmu na tle Konstytucji RP*, Przegląd Sejmowy 2000, nr 2, s. 34 i n.; M. Kudej, *Zmiany w regulaminie Sejmu uchwalone na początku IV kadencji*, Przegląd Sejmowy 2002, nr 5, s. 55; M. Zubik, *Zmiany regulaminu Sejmu w latach 2007–2009*, Przegląd Sejmowy 2009, nr 3, s. 121 i n. Częściowo także P. Kędziora, *Wybrane instytucje dotyczące postępowania ustawodawczego wprowadzone do Regulaminu Sejmu w kadencjach IV i VI i ich wykorzystanie w praktyce parlamentarnej*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015, s. 277 i n.

³⁸ Uchwała Sejmu z 26.03.2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P., poz. 327).

³⁹ Możliwość skorzystania z nich rozszerzono w lipcu 2022 r. – uchwała Sejmu z 22.07.2022 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P., poz. 723).

⁴⁰ Uchwała Sejmu z 29.09.2021 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P., poz. 888).

⁴¹ Mechanizmem, który może poszerzyć nie tylko jawność prac Sejmu, ale także otworzyć się na szerszą debatę społeczną, jest wysłuchanie publiczne. Zostało ono dodane do Regulaminu Sejmu w 2006 r. (uchwała Sejmu z 24.02.2006 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 15, poz. 194). Wysłuchanie publiczne jest jednak oszczędnie wykorzystywane. Zastosowano je do tej pory w kolejnych ka-

permanencji w drodze odbywania posiedzeń (art. 109 ust. 1). Świadomie odrzucono natomiast system sesyjny, a ustalenie terminu rozpoczęcia oraz zakończenia obrad izby, jak i przedmiotu jej prac, pozostawione jest wyłącznie (poza wyznaczeniem terminu pierwszego po wyborach posiedzenia izby – art. 109 ust. 2) w gestii Sejmu i jego organów. Pewne ograniczenia narzuca co prawda Konstytucja, niemniej jednak są to generalnie sprawy mieszczące się w ramach autonomii parlamentu.

Najpoważniejszym w całej historii parlamentaryzmu III RP incydem odnoszącym się do sposobu prac Sejmu były wydarzenia tzw. „puczu kanapkowego”⁴². Chodzi o sytuację, kiedy większość sejmowa – wraz z marszałkiem izby – spodziewając się obstrukcji ze strony opozycji w trakcie posiedzenia, którego punktem porządku dziennego było m.in. uchwalenie ustawy budżetowej na rok 2017 r., przygotowali się na odbycie posiedzenia poza salą plenarną obrad Sejmu. Po prowokacyjnym wykluczeniu przez Marszałka Sejmu posła opozycji z posiedzenia⁴³ postowie klubów mniejszościowych zaczęli blokowanie mównicy. Marszałek zdecydował się na przeniesienie obrad z sali obrad plenarnych do Sali Kolumnowej głównego budynku Sejmu – po tym, jak w tej sali odbyło się wcześniej posiedzenie klubu parlamentarnego partii rządzącej. Jednakże sposób przygotowania sali, przeprowadzenia głosowań, blokowanie możliwości zgłaszania wniosków czy wręcz udziału w głosowaniu, faktycznie stawiał pod znakiem zapytania możliwość swobodnego sprawowania mandatu przez parlamentarzystów na równych zasadach. Wiele szczegółów związanych z przygotowaniem się większości parlamentarnej do spacyfikowania opozycji i spodziewanej obstrukcji poznała opinia publiczna z postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie w sprawie odmowy wszczęcia śledztwa prokuratury w tej sprawie⁴⁴. Po raz pierwszy w historii parlamentaryzmu odrodzonego państwa polskiego – nie w trakcie trwania stanu nadzwyczajnego – doszło do uchwalania ustaw poza salą posiedzeń plenarnych przy sprzeciwie posłów opozycji, w tym tak doniosłej, jak ustawa budżetowa⁴⁵.

dencjach jedynie w odniesieniu do nieco ponad trzydziestu projektów ustawy na kilka tysięcy zgłoszonych w tym czasie. Niestety, niekiedy wysłuchanie wykorzystywane jest w grze politycznej do innych celów, m.in. przewlekłości procedowania w komisjach. Jak się wydaje, tak stało się w odniesieniu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z 16.07.1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz ustawy z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta (Sejm V kadencji, druk sejmowy nr 818): Wysłuchanie publiczne zarządziła Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej 17.08.2006 r., co mogło zniweczyć dojście do skutku tej ustawy przed wyborami do organów samorządu terytorialnego. Większość sejmowa jednak uzupełniła skład tej komisji 22.08.2006 r., dzień później dokonała zmiany przewodniczącego, a potem komisja ta – w poszerzonym składzie – 23.08.2006 r. podjęła uchwałę o odwołaniu wysłuchania publicznego.

⁴² Zob. szerzej M. Zubik, *Sejm VIII kadencji. Ostatnia kadencja Rzeczypospolitej czy pierwsza „dobrej zmiany”?*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M. Wiszowaty, Gdańsk 2020, s. 932 i n.

⁴³ *Sprawozdanie stenograficzne z 33 posiedzenia Sejmu w dniu 16 grudnia 2016 r.*, Warszawa 2016, s. 62.

⁴⁴ Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 18.12.2017 r., VIII Kp 1335/17.

⁴⁵ Co prawda, w sierpniu 2010 r. (VI kadencja), w związku z koniecznością uchwalenia ustaw „okołopowodziowych”, w sytuacji przeprowadzania remontu sali posiedzeń plenarnych izby, odbyło się posiedzenie Sejmu w Sali Kolumnowej. Miejsce obrad było

10. Z punktu widzenia życia społecznego oraz założeń ustrojowych parlament ma wypełniać kilka doniosłych funkcji. Nie zawsze jest łatwo wytyczyć ścisłe granice między nimi. Niejednokrotnie, szczególnie w ramach tradycyjnych funkcji, wymienionych chociażby w art. 10 Konstytucji, wzajemnie się one przeplatają i zazębiają. W ramach realizacji owych funkcji nakładają się bowiem wymagania życia społecznego i politycznego. Rozwiązania prawne jedynie starają się je spajać i wyznaczać im ramy. Siła jednak oddziaływania norm prawnych zależy od kultury prawnej i nie zawsze jest w stanie zrównoważyć napięcie wynikające z uwarunkowań politycznych czy nagłych konieczności życia publicznego.

11. Funkcja ustrojodawcza pozostawiona została w Polsce w gestii parlamentu. Wraz z wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. kompetencje do modyfikowania jej treści lub uchwalenia nowego aktu konstytucyjnego utraciło Zgromadzenie Narodowe, rozumiane jako odrębny organ państwa. Wyłączną kompetencję do kształtowania norm rangi konstytucyjnej ma od tego momentu Sejm oraz Senat, przy czym tylko izba pierwsza ma możliwość korygowania projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Jedynie w pewnym zakresie zmiana taka – i to fakultatywnie – może spotkać się z koniecznością akceptacji w drodze referendum ogólnokrajowego. Przybiera ono postać weta ludowego, jeżeli zmiana nie uzyska poparcia obywateli, gdyż ustawa o zmianie Konstytucji nie dojdzie wówczas do skutku.

Generalnie stopień rozłożenia się mandatów uzyskanych w Sejmie przez ugrupowania polityczne uniemożliwiało w ostatnim ćwierćwieczu szerszą reformę treści Konstytucji. Do pewnego stopnia przyczyniło się to do stabilizacji jej tekstu⁴⁶. Mniej pozytywna może być ocena, kiedy spojrzymy na ten efekt w perspektywie zapewnienia adekwatności regulacyjnej Konstytucji. Niestety, brak politycznej zdolności do uzyskania konsensusu w Sejmie doprowadził do pewnego rozejścia się tekstu Konstytucji z potrzebami życia państwowego. Po pierwsze, przyczyniło się do tego niewątpliwie doniosłe ustrojowo zdarzenie, jakim było wstąpienie RP do UE, i racjonalne wkomponowanie tych okoliczności do norm konstytucyjnych. Podejmowano wszakże próby uregulowania tych kwestii w Konstytucji, niekiedy w bardzo szerokim zakresie (np. druk sejmowy nr 3598 z 12.11.2010 r.). Po drugie, szczególnie po 2015 r., zmiany ustrojowe zaczęły być dokonywane w drodze albo redefinicji pojęć konstytucyjnych (proces ten zauważalny był już wcześniej, i to przy akceptacji ze strony TK), albo w drodze

jednak znane posłom w chwili zwoływania posiedzenia izby, odbyło się ono przy konsensusie klubów parlamentarnych, posłom zapewniono równe warunki sprawowania mandatu, a niemożność odbycia posiedzenia w zwykłej sali posiedzeń plenarnych miała charakter obiektywny.

⁴⁶ Tylko dwukrotnie doszła do skutku ustawa o zmianie Konstytucji. Pierwsza z 2006 r. (Dz.U. Nr 200, poz. 1471) odnosiła się do art. 55 – zmiana związana była z wyrokiem TK z 27.04.2005 r., P 1/05 (OTK-A ZU 2005, nr 4, poz. 42). Niemniej jednak obniżyła poziom ochrony obywateli przed ekstradycją dużo poniżej wymagań wynikających z tego orzeczenia. Druga ustawa z 2009 r. (Dz.U. nr 114, poz. 946) dotyczyła art. 99 – dodano nową, ujemną przesłankę posiadania biernego prawa wyborczego, a tym samym możliwości sprawowania mandatu przedstawicielskiego.

precedensów obok jej tekstu, podważając w ogóle znaczenie regulacyjne Konstytucji. Brak reakcji Sejmu i Senatu co do dokonywania zmian w Konstytucji, szczególnie w tej formie, podkopuje w konsekwencji również faktyczne znaczenie funkcji ustrojodawczej parlamentu.

12. Realizacja funkcji ustawodawczej przebiega w warunkach zbliżonych do rozwiązań Małej Konstytucji, niestety również ze wszystkimi jej wadami. Konstytucja przyniosła jedynie pewne korekty co do ogólnego trybu legislacyjnego. Jej rozwiązania nie mogły jednak wymusić radykalnej zmiany praktyki legislacyjnej.

Dojście do skutku każdego aktu prawotwórczego, w tym ustawy, wymaga zachowania reguł dotyczących normy kompetencji prawotwórczej (m.in. co do zakresu regulacyjnego ustawy⁴⁷), jak i trybu dojścia do skutku tego aktu. Naruszenie tych norm dotyczących warunków stanowienia prawa spowoduje, że konkretna ustawa powinna zostać uznana za pozór prawa (gdy przekroczono normę kompetencyjną) albo za wadliwą, o różnym stopniu i różnych skutkach (gdy naruszono warunki proceduralne). Tym samym właściwe odczytanie przepisów konstytucyjnych dotyczących kompetencji i sposobu działania Sejmu ma doniosłe znaczenie dla uznania konstytucyjności ustaw. Chociaż naruszenie rozwiązań prawnych odnoszących się do trybu dojścia do skutku ustawy może być widziane jako naruszenie art. 7 Konstytucji, uznaje się jednak, że nie każde uchybienie postanowień regulaminowych powinno skutkować orzeczeniem o niekonstytucyjności ustawy. W tym przypadku decydujące znaczenie ma stwierdzenie, czy uchybienia prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że faktycznie uniemożliwiają posłom efektywny udział w procesie dojścia ustawy do skutku⁴⁸.

Sposób interpretacji przepisów konstytucyjnych dotyczących prawa inicjatywy ustawodawczej oraz wnoszenia poprawek były rozwijane przez Trybunał Konstytucyjny z zachowaniem ciągłości orzecznictwa, ukształtowanego jeszcze na gruncie wcześniej obowiązujących przepisów konstytucyjnych. Trybunał podtrzymywał, że skorzystanie z kompetencji w postaci inicjatywy ustawodawczej rodzi po stronie Sejmu obowiązek rozpatrzenia projektu. Jednak dotyczy to tylko projektów ustaw spełniających stosowne kryteria⁴⁹, a rozpatrzenie projektu

⁴⁷ Poważnymi wyjściem poza kompetencje prawodawcze parlamentu – również w kontekście zasady podziału władz – co może być widziane jako uzurpacja władzy, są te rozwiązania ustaw uchwalanych od 2016 r., w których dokonuje się np. oceny ważności orzeczeń sądowych (np. art. 1 ustawy z 12.04.2018 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz.U., poz. 849), czy przenoszących sędziów ze stanu spoczynku do służby „czynnej” (por. np. art. 2 ustawy z 21.11.2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz.U., poz. 2507).

⁴⁸ Zob. wyrok TK z 23.03.2006 r., K 4/06, OTK-A ZU 2006, nr 3, poz. 32. TK uznał jednak naruszenie art. 7 Konstytucji przez ustawę zmieniającą Kodeks karny – w sytuacji, kiedy Marszałek Sejmu nie zdecydował się na jej skierowanie do tzw. kodeksowej ścieżki legislacyjnej, co skutkowało znacznymi ograniczeniami chociażby wypowiedzi posłów w trakcie procedowania tej ustawy. Zob. wyrok TK z 14.07.2019 r., Kp 1/19, OTK-A ZU 2019, poz. 36.

⁴⁹ Wyrok TK z 16.04.2009 r., P 11/08, OTK-A ZU 2009, nr 4, poz. 49.

nie może być rozumiane jako ogólny obowiązek uchwalenia ustawy przez Sejm czy zakaz dokonywania zmian legislacyjnych⁵⁰. Co do rządowej kompetencji nadania własnemu projektowi ustawy klauzuli pilności, TK nie uznaje konieczności uzasadnienia tego szczególnymi względami⁵¹. Natomiast sam fakt szybkiego procedowania innych projektów ustawy nie oznacza naruszenia art. 123 Konstytucji ani samodzielnego argumentu za niekonstytucyjnością trybu dojścia ustawy do skutku⁵².

Trybunał Konstytucyjny odróżnia kompetencje do uchwalenia ustawy, co należy generalnie do Sejmu, od uprawnień innych podmiotów do współuczestniczenia w procesie realizacji inicjatywy ustawodawczej, a potem dojścia do skutku ustawy. Procedury uzgodnieniowe, opiniodawcze i tym podobne nie przełamują kompetencji Sejmu do uchwalenia ustawy⁵³. Trybunał dostrzega jednak pewne materie (wolności osobiste i polityczne, niezawisłość sędziowska), gdzie niedochowanie obowiązku konsultacyjnego może być widziane jako poważne naruszenie prawnych reguł przyjęcia ustawy⁵⁴.

Trybunał konsekwentnie dokonuje również rozróżnienia poprawki⁵⁵ oraz inicjatywy ustawodawczej. Najczęściej czynił to, opierając się na dwóch kryteriach – uprawnionych podmiotów oraz etapu procedury sejmowej, na którym mogą być one wykorzystywane⁵⁶. Wyodrębnienie tych procedur nie może prowadzić do zacierania granic między nimi bądź omijania wymogów lub przesłanek wykorzystania tych instytucji. Niemniej, jak na razie, nie dokonano oceny, czy konstytucyjne jest ukształtowanie prawa wnoszenia poprawek jako kompetencji realizowanej kolektywnie przez posłów (tak obecnie choćby w drugim czytaniu projektu ustawy – art. 45 ust. 1 Regulaminu Sejmu).

Trybunał szeroko odczytał wymaganie, wynikające z art. 119 ust. 1 Konstytucji, rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach. Ma z tego wynikać nakaz, by podstawowe treści, które znajdą się ostatecznie w ustawie, przebyły pełną drogę procedury sejmowej⁵⁷. W postępowaniu sejmowym szczególnie szeroka możliwość modyfikowania projektu ustawy występuje, zdaniem TK, na etapie prac komisji – między pierwszym a drugim czytaniem projektu. Bardziej ograniczone jest prawo wnoszenia poprawek w drugim czytaniu i w dalszych etapach postępowania sejmowego⁵⁸, choć oczywiście Konstytucja

⁵⁰ Wyroki TK: z 24.03.2004 r., K 37/03, OTK-A ZU 2004, nr 3, poz. 21; z 18.11.2014 r., K 23/12, OTK-A ZU 2014, nr 10, poz. 113.

⁵¹ Wyrok TK z 15.07.2013 r., K 7/12, OTK-A ZU 2013, nr 6, poz. 76.

⁵² Wyrok TK z 23.03.2006 r., K 4/06, OTK-A ZU 2006, nr 3, poz. 32.

⁵³ Wyrok TK z 8.11.2005 r., SK 25/02, OTK-A ZU 2005, nr 10, poz. 112.

⁵⁴ Wyroki TK: z 24.06.1998 r., K 3/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52; z 28.11.2007 r., K 39/07, OTK-A ZU 2007, nr 10, poz. 129; z 13.07.2011 r., K 10/09, OTK-A ZU 2011, nr 6, poz. 56.

⁵⁵ Zob. szerzej P. Chybalski, *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2014.

⁵⁶ Wyrok TK z 24.03.2004 r., K 37/03.

⁵⁷ Wyroki TK: z 24.06.1998 r., K 3/98; z 21.10.1998 r., K 24/98, OTK ZU, 1998, nr 6.

⁵⁸ Zob. wyrok TK z 12.12.2002 r., K 9/02, OTK-A ZU 2002, nr 7, poz. 94.

RP nie wyklucza możliwości wnoszenia poprawek dopiero w drugim czytaniu⁵⁹. Jednak decydujące znaczenie Trybunał przypisał przedmiotowi poprawki. Jeśli treść i rozmiar proponowanych zmian prowadzą do przeistoczenia poprawek w nową inicjatywę ustawodawczą, konieczne jest rozważenie, czy nie dochodzi w ten sposób do naruszenia postanowień art. 118 ust. 1 Konstytucji. Tak się dzieje wówczas, gdy poprawka stanowi projekt nowej regulacji prawnej, a jej treść wyraża nowość normatywną pozbawioną bezpośredniego związku z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu⁶⁰.

W ocenie TK Konstytucja nie determinuje natomiast pojęcia czytania. Trybunał nie uznał go za pojęcie zastane. Tym samym w zakresie autonomii regulaminowej mieści się uregulowanie pozwalające uczynić projekt ustawy przedmiotem prac sejmowych w pierwszym czytaniu – zarówno na posiedzeniu plenarnym izby, jak i w ramach prac komisji sejmowych⁶¹.

Konstytucja wymaga trzech – a nie dwóch, jak to było w Małej Konstytucji – czytań projektu ustawy, poprzedzających jego uchwalenie. Z założenia miało to sprawić, by projekty ustaw dochodziły do skutku po możliwie jak najbardziej starannym i wnikliwym rozpatrzeniu przez Sejm. W praktyce jednak niewiele zmieniło to w jakości stanowienia prawa. Mechanizmy polityczne, które mogą zdeformować proces legislacyjny, nie zostaną zniwelowane wyłącznie przez zwiększenie liczby czytań. Była to złudna nadzieja twórców obecnej Konstytucji, o ile zakładali właśnie taki efekt. Zresztą, poprawa stanu prawodawstwa w Polsce od dawna wymagałaby szerszego przemyślenia roli Rady Ministrów oraz posłów w tym procesie, znacznie wychodząc poza obecne rozwiązanie Konstytucji.

Faktycznej zmianie uległo natomiast znaczenie rozwiązania przewidzianego w art. 119 ust. 4 Konstytucji, przyznającego kompetencję Marszałkowi Sejmu do odmowy poddania pod głosowanie – a zatem uznania prawnego znaczenia – poprawki, która nie była wcześniej przedłożona komisji. Rozwiązanie to, w okresie Małej Konstytucji i dwóch czytań, miało realne znaczenie. Natomiast obecnie, kiedy trzecie czytanie sprowadza się najczęściej do głosowania nad wcześniej już zgłoszonymi poprawkami, po tym jak odesłano projekt ustawy po drugim czytaniu do prac w komisji, nie ma większego znaczenia i – ze względów praktycznych – nie jest też szeroko wykorzystywane.

Jednoznacznie negatywnie należy ocenić – również w perspektywie zapewnienia jawności prac Sejmu – tendencję obu izb parlamentu wybranych w 2015 r. do przyjmowania kluczowych ustaw zmieniających ustrój organów władzy publicznej w późnych godzinach wieczornych czy wręcz nocnych, niekiedy bez rozsądnego czasu do namysłu⁶². Trudno nazwać ten tryb procedo-

⁵⁹ Wyrok TK z 18.11.2014 r., K 23/12.

⁶⁰ Zob. wyroki TK: z 24.06.1998 r., K 3/98; z 24.03.2009 r., K 53/07, OTK-A ZU 2009, nr 3, poz. 27; z 16.04.2009 r., P 11/08; z 18.11.2014 r., K 23/12.

⁶¹ Wyrok TK z 7.11.2013 r., K 31/12, OTK-A ZU 2013, nr 8, poz. 121.

⁶² Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (druk sejmowy nr 2663), po uzgodnieniach międzynarodowych, w tym z rządem Izraela, czego wyrazem była deklaracja premierów Izraela i Polski z 27.06.2018 r., tego samego dnia został złożony

wania za normalny sposób załatwiania spraw publicznych przez organy przedstawicielskie.

13. Nastąpiła wyraźna erozja w przypadku realizacji funkcji kontrolnej przez Sejm. Wpłynęły na to trzy okoliczności. Po pierwsze, orzecznictwo TK bardzo wąsko odczytało ustrojowe znaczenie realizowania funkcji kontrolnej przez parlament. Trybunał położył nacisk na odczytanie przepisów Konstytucji ściśle odnoszących się do tej funkcji, odkładając niejako na bok ogólne założenie ustrojowe dotyczące Sejmu i Senatu jako organów przedstawicielskich⁶³. Na tym tle pewne nadzieje na bardziej efektywne realizowanie funkcji kontrolnej wiązały się z wykorzystaniem komisji śledczych jako mechanizmu kontroli sejmowej. Początkowe nadzieje, jakie mogły być związane z działalnością pierwszej sejmowej komisji śledczej, powołanej przez Sejm IV kadencji w 2003 r. (tzw. sprawa Rywina)⁶⁴, z czasem – jak się wydaje – zostały wyczerpane. Sejm – w całym omawianym tu okresie – bardzo powściągliwie korzystał z kompetencji, jaką daje mu art. 111 Konstytucji⁶⁵. Niestety tam, gdzie już to czynił, nie zawsze były to rozstrzygnięcia wolne od bieżącej rywalizacji partyjnej. Po drugie, nie bez znaczenia miały z pewnością osobiste przymioty parlamentarzystów, chętnych realizować funkcję kontrolną w ramach sprawowania mandatu⁶⁶. Dotyczyło to także właściwego wykorzystywania komisji sejmowych do realizacji tej funkcji, co należy do jednej z ich podstawowych zadań (zob. art. 17 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Wreszcie, szczególnie od VIII kadencji, w Sejmie rola opozycji, podobnie jak i konstytucyjne rozwiązania związane z obowiązkami informacyjnymi różnych organów państwa względem izb parlamentu, zostały sprowadzone wyłącznie do ornamentu (zob. art. 179 ust. 1a w zw. z art. 124 Regulaminu Sejmu⁶⁷). Piętnastominutowe wystąpienia – Prezesa TK, Pierwszego Prezesa SN, Prezesa NBP, RPO, RPDz czy przewodniczącego KRS, przedstawiających coroczne informacje i sprawozdania wynikające z działalności konstytucyjnych organów państwa, nie pozwalają niekiedy nawet na przedstawienie podstawowych problemów, nie mówiąc już o ich wyjaśnieniu czy skomentowaniu dla

w Sejmie i przeszedł całą ścieżkę legislacyjną, łącznie z podpisem Prezydenta RP, przebywającym w tym dniu z oficjalną wizytą na Łotwie.

⁶³ Zob. wyroki TK: z 22.09.2006 r., U 4/06; z 26.11.2008 r., U 1/08.

⁶⁴ Uchwała Sejmu z 10.01.2003 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania ujawnionych w mediach zarzutów dotyczących przypadków korupcji podczas prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji (nie publ.).

⁶⁵ Sejm powołał w IV kadencji 3 komisje śledcze. w V – 1 komisję, w VI – 4 komisje i w VIII – 2 komisje. Zob. A. Bagińska-Masiota, *Sejmowa komisja śledcza w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2010.

⁶⁶ Być może do deprecjacji znaczenia interpelacji poselskich przyczyniło się ich nadużywanie przez posłów – zob. M. Kruk, *Konstytucyjny system rządów. Założenia i praktyka*, [w:] 25 lat..., s. 30–31. Szczególnie w Sejmie IX kadencji aktywna działalność niektórych posłów, niekiedy wraz z dziennikarzami, przyczyniła się jednak do ujawnienia kontrowersyjnych przypadków gospodarowania środkami budżetowymi (zob. np. tzw. aferę respiratorową).

⁶⁷ Art. 179 ust. 1a został dodany do Regulaminu Sejmu uchwałą Sejmu z 28.02.2018 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P., poz. 267).

potrzeb organu przedstawicielskiego, również w perspektywie ewentualnych zmian ustawodawczych.

Opozycja, w sytuacji jej marginalizacji, nie jest w stanie nie tylko uruchomić mechanizmów kontroli parlamentarnej, wymagających uzyskania większości, ale nawet skutecznie realizować tych, które przewidziane są dla pojedynczych parlamentarzystów. Natomiast bez pozostawienia opozycji odpowiedniej przestrzeni realizowania funkcji przedstawicielskiej nie będzie poprawnie wykonywana funkcja kontrolna przez parlament⁶⁸, bowiem w systemie wyborczym opartym na proporcjonalności, przy akceptacji łączenia mandatu parlamentarnego z członkostwem w Radzie Ministrów, parlament kreuje zaplecze polityczne dla rządu. Trudno zatem oczekiwać, by większość chciała realizować czynności kontrolne wobec własnego rządu. Co najwyżej, większość rządząca może być zainteresowana rozliczeniem swoich konkurentów z ich wcześniejszego okresu rządzenia.

Natomiast całkowitej atrofii doznała realizacja odpowiedzialności konstytucyjnej. Generalnie sposób skrojenia realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej bardziej przypomina atrapę niż rzeczywisty mechanizm kontroli konstytucyjności czynności osób pełniących najwyższe funkcje państwowe. W okresie obowiązywania Konstytucji dwa zdarzenia okazały się szczególnie dewastujące porządek ustrojowy i samą procedurę odpowiedzialności konstytucyjnej. Pierwsze odnosi się do wieloletniej obstrukcji Sejmu przy wyborze oskarżycieli w postępowaniu wobec ministra E. Wąsacza, postawionego przed TS jeszcze przez Sejm IV kadencji (2005 r.). Sejm tak długo nie realizował swoich obowiązków procesowych, że sprawę tę TS formalnie umorzył w 2019 r. Drugim zdarzeniem, bardzo brzemiennym w skutkach, było niepostawienie w stan oskarżenia przed TK byłego Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego w 2015 r.⁶⁹ Już sam fakt, że dojście do głosowania w tej sprawie zajęło Sejmowi VII kadencji bez mała całą jego kadencję (wniosek złożono jeszcze w 2012 r.) był niepokojący, zważywszy że zarzuty dotyczyły nadużycia władzy i odnosiły się do lat 2006–2007. Natomiast od strony politycznej, nierozliczenie osób sprawujących władzę z kresu Sejmu V kadencji, wraz z działaniami prezydenta wybranego w 2015 r.⁷⁰, otworzyło im drogę powrotu do sprawowania władzy po 2015 r.

Warto również wspomnieć o jeszcze jednym zjawisku, które powinno być widziane w kontekście wykonywania rzeczywistej funkcji kontrolnej przez Sejm. Mianowicie, ustawami kreowane są nowe kompetencje dla prezydenta, niekiedy w sprawach, które w ogóle nie są znane tekstowi Konstytucji. Oczywiście ustawa jest, co do zasady, wystarczającą formą prawną, aby kreować nowe kompetencje również dla prezydenta. Niemniej jednak nie sposób nie zauważyć, że dokonuje się – przy akceptacji TK i SN w składach orzekających ukształtowanych

⁶⁸ M. Stębel, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012.

⁶⁹ Zob. głosowanie nr 73 podczas 101 posiedzenia Sejmu w dniu 25.09.2015 r.

⁷⁰ Prezydent tak skomentował skorzystanie przez siebie z prawa łaski: „Ta sprawa była nieprawdopodobnie niszcząca dla wymiaru sprawiedliwości i jeśli mamy budować dobry obraz wymiaru sprawiedliwości w Polsce, postanowiłem uwolnić wymiar sprawiedliwości od tej sprawy”, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/postanowilem-uwolnic-wymiar-sprawiedliwosci-od-sprawy-m-kaminskiego,64> (dostęp: 3.08.2022 r.).

od 2016 r. – proces wymykania się spod możliwej realizacji odpowiedzialności premiera za kontrasygnowane akty rządowe prezydenta, co wprost przewiduje art. 144 ust. 2 Konstytucji. Chodzi tu np. o kreowane w ustawie o SN z 2017 r. kompetencje prezydenta w odniesieniu do powoływania sędziów SN oraz spraw wewnętrznych tego sądu (co jednocześnie budzi wątpliwości co do naruszenia chociażby art. 173 Konstytucji) czy powoływanie przedstawiciela prezydenta w KRS lub w Komisji Nadzoru Finansowego. Praktyka, która poszła w kierunku ucieczki tych aktów rządowych prezydenta spod kontrasygnaty, stanowi jednocześnie uszczuplenie zakresu realizacji odpowiedzialności premiera przed Sejmem za te akty władcze.

14. Nie mniejszemu – jak w przypadku funkcji kontrolnej – zwicnięciu uległa funkcja budżetowa. Co prawda, nadal Sejm corocznie akceptuje politykę, jaką ma zamiar prowadzić rząd przez uchwalenie ustawy budżetowej na dany rok. To formalnie pozostaje niezmienione. Faktyczna rola w autoryzacji planu finansowego państwa na dany rok budżetowy uległa zmniejszeniu z dwóch powodów: przez przełamanie konstytucyjnej zasady roczności ustawy budżetowej (art. 219 ust. 1); przez naruszenie zakazu finansowania deficytu budżetowego przez NBP (art. 220 ust. 2). Co prawda, tego typu zjawiska, szczególnie ingerujące w tę pierwszą konstytucyjną zasadę prawa budżetowego, występowały niemal od początku obowiązywania Konstytucji. Niemniej jednak skala naruszeń w IX kadencji Sejmu nie ma swojego odpowiednika w całym mijającym ćwierćwieczu. Zjawiska te bardzo wyraźnie wystąpiły już podczas realizacji ustawy budżetowej na rok 2021, co wypomniała rządowi NIK w swojej analizie wykonania tej ustawy⁷¹.

Najwyższa Izba Kontroli zarzuciła rządowi „kreatywną księgowość” i sztuczne zaniżanie deficytu budżetowego (w 2021 r. oficjalnie deficyt wyniósł 26,4 mld zł w sytuacji, gdy dochody państwa wyniosły 494,8 mld zł). Chodzi o praktykę zlecania jednostkom spoza sektora finansów publicznych, w tym Bankowi Gospodarstwa Krajowego oraz Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A., zadań należących do władz publicznych. Podmioty te pozyskiwały środki finansowe na realizację działań związanych z przeciwdziałaniem negatywnym skutkiem epidemii COVID-19 dzięki emisji własnych obligacji nominowanych w złotych (42 mld zł), euro (1 mld) i dolarach amerykańskich (400 mln). Ponadto rząd nieodpłatnie przekazał podmiotom spoza sektora finansów publicznych (Centralny Port Komunikacyjny Agencja Rozwoju Przemysłu, jednostki publicznej radiofonii i telewizji itp.) obligacje Skarbu Państwa na kwotę ponad 22 mld zł. Najwyższa Izba Kontroli oszacowała, że działania tego typu nie doszacowały wartości deficytu budżetu państwa w 2021 r. na kwotę co najmniej 64,3 mld zł.

Najwyższa Izba Kontroli uznała, że część wydatków budżetu państwa wykazanych w rządowym sprawozdaniu, jako wydatki zrealizowane w 2021 r., w rzeczywistości nie została w tym okresie poniesiona. Wreszcie wyjątkowe

⁷¹ Zob. Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 r. (Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 2347). Sejm w uchwale z 22.07.2022 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. oraz w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów (M.P., poz. 722) nie tylko zaakceptował sposób prowadzenia gospodarki budżetowej przez rząd, ale także wytknął NIK nieprawidłowości w wykonaniu jej części budżetu państwa.

rozwiązanie przewidziane w prawie, w postaci niewygasania niektórych środków budżetowych, stało się rozwiązaniem nadmiernie często wykorzystywanym (chodzi o kwotę 7,6 mld zł), a co więcej, w znacznej mierze środki tego typu przeznaczone zostały na realizację zadania rozpoczynającego się w kolejnym roku budżetowym, gwałcąc zasadę roczności budżetu państwa. Zdaniem NIK w ustawie budżetowej na 2020 r. przewidziano prawie 50 mld zł na realizację zadań, które miały być realizowane dopiero w 2021 r.

Pojawiła się też praktyka planowania publicznych środków finansowych o znaczących rozmiarach poza budżetem państwa, wpływając tym samym na oficjalne ujęcie m.in. deficytu budżetowego. Dotyczyło to głównie środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. Spłata zadłużenia Banku Gospodarstwa Krajowego i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. jest gwarantowana przez Skarb Państwa. Natomiast limit udzielonych w ten sposób gwarancji nie został objęty w ustawie budżetowej. Najwyższa Izba Kontroli oszacowała, że spod kontroli parlamentu wyłączono kwotę niemal 215 mld zł potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa.

15. Od 2004 r. pojawia się jeszcze jedna doniosła funkcja ustrojowa wypełniana przez Sejm i Senat – funkcja europejska. Realizowana jest jednak poza szczegółowymi przepisami konstytucyjnymi, choć oczywiście w ramach konstytucyjnego ustroju państwa⁷². Po wejściu Polski do UE parlament zaczął realizować nowe zadania wynikające z członkostwa Polski w tych strukturach. Warto jednak zwrócić uwagę, że po początkowych głosach, wskazujących na potencjalną utratę znaczenia krajowego parlamentu w zakresie prawodawstwa, trudno byłoby jednak zauważyć radykalną różnicę ustrojową w tym zakresie. W Sejmie udało się włączyć do przepisów regulaminowych nowe rozwiązania, m.in. ocenę zgodności projektu z prawem UE (art. 34 Regulaminu Sejmu), stworzyć odrębny tryb postępowania prawodawczego z projektami ustaw wykonujących prawo UE (art. 95a–95f Regulaminu Sejmu) czy podejmowania uchwał związanych z funkcjonowaniem Polski w UE, które wymagają udziału parlamentu krajowego (art. 148b–148cf Regulaminu Sejmu).

Warto wreszcie przywołać wyrok TK odnoszący się do relacji między izbami parlamentu w przypadku realizowania zadań wynikających z członkostwa Polski w UE – na tle pierwszej ustawy regulującej współdziałanie rządu z parlamentem w tym zakresie⁷³. Trybunał Konstytucyjny uznał, że skoro Konstytucja wskazuje zarówno Sejm, jak i Senat jako organy wykonujące władzę ustawodawczą, to „wszystko, co wiąże się ze stanowieniem prawa lub też wpływaniem na jego treść, należy do konstytucyjnych kompetencji” obu izb⁷⁴.

⁷² R. Puchta, *Czy Konstytucja wymaga naprawy? O propozycjach zmian ustawy zasadniczej*, [w:] XV lat..., s. 249–253; A. Dudzic, *Deficyt ustawodawczy Sejmu RP po wejściu Polski do UE – wybrane zagadnienia*, [w:] 25 lat..., s. 253 i n.; R. Balicki, *Funkcja europejska Sejmu RP*, Wrocław 2019.

⁷³ Ustawa z 11.03.2004 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 ze zm.).

⁷⁴ Zob. wyrok TK z 12.01.2005 r., K 24/04, OTK-A ZU 2005, nr 1, poz. 3; postanowienie TK z 20.05.2009 r., Kpt 2/08, OTK-A ZU 2009, nr 5, poz. 78.

16. Paradoksalnie, im bardziej osoby, które zdobyły mandat parlamentarny, żądne są sprawowania w państwie władzy nieograniczonej prawem, skłonne mogą być przerysowywać werbalnie znaczenie organu przedstawicielskiego, uosabiając go z władzą zwierzchnią narodu. Rzecz znamienna, czynić tak będą tym silniej, im bardziej sprowadzają parlament do formalnego czynnika, jedynie potwierdzającego decyzje ustalone gdzie indziej. W takich momentach dziejowych w oficjalnej retoryce rządzących parlament wydaje się być najwyższym organem władzy w państwie⁷⁵. Faktycznie jednak jest świadectwem, że rzeczywistość życia państwowego zorganizowana jest nie tyle według reguł wyznaczonych przez normy prawne ustawy zasadniczej, ile podąża za bieżącymi ustaleniami życia politycznego. Konstytucję państwa wyznacza wówczas wola polityczna, a nie ustalone demokratycznie normy prawne. W takim jednak wypadku parlament, formalnie wykonując władzę ustawodawczą, jest tylko zbiorem osób, pozwalających ustalić większość decyzyjną, a nie forum ucierania poglądów ze względu na troskę o dobro wspólne (art. 1 i art. 82).

The 1997 Constitution and the Actual Role of the Sejm of the Republic of Poland

The article analyses the actual position of the Polish parliament in the system of state organs, which took shape after the entry into force of the 1997 Constitution. The author analyses the Polish model of bicameral parliament. He indicates the dangers related to the situation of actually holding a mandate of a member of parliament. The article discusses the adequacy of solutions to the regulations of the first chamber of parliament and the compliance of constitutional assumptions regarding the rules of procedure and practice of the functioning of the parliament. Finally, the most worrying situations are presented, which were examples of violations of the constitutional principles of the functioning of the first chamber of parliament in the context of adopting laws, exercising the control function vis-à-vis the government, and the procedure for approving the state budget and holding the government accountable for its implementation.

Słowa kluczowe: parlament, Sejm, Senat, konstytucja, regulamin Sejmu, deputowany, kontrola państwowa, budżet państwa

Keywords: parliament, Sejm, Senate, constitution, rules of procedure of the Sejm, member of parliament, state control, state budget

⁷⁵ Zob. np. wypowiedź posła K. Morawieckiego podczas rozpatrywania sprawy wyboru sędziów TK w ramach posiedzenia Sejmu w dniu 2.12.2015 r. – o nadrzędności „dobra narodu” czy „dobra społecznego” nad prawem, w tym i Konstytucją.

Bibliografia

- Bagieńska-Masiota A., *Sejmowa komisja śledcza w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2010
- Balicki R., *Funkcja europejska Sejmu RP*, Wrocław 2019
- Chybalski P., *Poprawka w postępowaniu ustawodawczym w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2014
- Diamond L., *Three Paradoxes of Democracy*, *Journal of Democracy* 1991, vol. 1, nr 3
- Dudzic A., *Deficyt ustawodawczy Sejmu RP po wejściu Polski do UE – wybrane zagadnienia*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015
- Garlicki L., *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, *Przegląd Sejmowy* 2000, nr 6
- Garlicki L., *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, *Przegląd Sejmowy* 2000, nr 2
- Garlicki L., *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze 2002
- Garlicki L., *System rządów III RP – dawne obawy a nowe wyzwania*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, red. M. Zubik, Warszawa 2012
- Garlicki L., Zubik M., *Idea parlamentaryzmu racjonalizowanego w praktyce ustrojowej III RP*, [w:] *Księga pamiątkowa Profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009
- Jastrzębski J., Zubik M., *Mandat wolny versus weksel*, *Przegląd Sejmowy* 2007, nr 2
- Kędziora P., *Wybrane instytucje dotyczące postępowania ustawodawczego wprowadzone do Regulaminu Sejmu w kadencjach IV i VI i ich wykorzystanie w praktyce parlamentarnej*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015
- Kruk M., *Konstytucyjny system rządów. Założenia i praktyka*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015
- Puchta R., *Czy Konstytucja wymaga naprawy? O propozycjach zmian ustawy zasadniczej*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, red. M. Zubik, Warszawa 2012
- Sarnecki P., *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, *PiP* 1997, nr 11–12
- Sarnecki P., *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, *Przegląd Sejmowy* 2000, nr 6
- Stębelski M., *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012
- Stębelski M., *Rola polskiego parlamentu po transformacji ustrojowej*, [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, red. M. Zubik, Warszawa 2012
- Trzcinki J., Rogowski S., *Kształtowanie się pozycji ustrojowej i zasad funkcjonowania Sejmu 1989–1997. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010
- Zaleśny J., *Poseł a partia polityczna*, [w:] *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, red. M. Kruk, Warszawa 2013
- Zubik M., *Doświadczenia racjonalizacji polskiego parlamentaryzmu okresu transformacji ustrojowej*, [w:] *Quo vadis Polonia? W drodze do demokratycznego*

- państwa prawa. Polska 1989–2009*, red. J. Kochanowski, M. Kuruś, Warszawa 2020
- Zubik M., *Gdy Marszałek Sejmu jest pierwszą osobą w państwie, czyli polskie interregnum*, *Przegląd Sejmowy* 2010, nr 5
- Zubik M., *O dyskontynuacji prac parlamentu raz jeszcze*, *Przegląd Konstytucyjny* 2022, nr 2
- Zubik M., *O paradoksach i wrogach demokracji*, [w:] *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Płoszka, Warszawa 2020
- Zubik M., *O potrzebie uchwalenia nowego regulaminu Sejmu*, *Przegląd Sejmowy* 2001, nr 4
- Zubik M., *Prawowitość procedur sejmowych. Fair play reasumpcji głosowania*, *Przegląd Konstytucyjny* 2022, nr 1
- Zubik M., *Sejm VIII kadencji. Ostatnia kadencja Rzeczypospolitej czy pierwsza „dobrej zmiany”?*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. Wiszowaty, Gdańsk 2020