

Grzegorz Pastuszko*

O zwoływaniu posiedzeń Sejmu i Senatu RP

On Convening Sitzings of the Sejm and Senate of the Republic of Poland

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: *Sejm RP, Senat RP, zwoływanie posiedzeń Sejmu, zwoływanie posiedzeń Senatu, Marszałek Sejmu i Senatu*

Keywords: *Sejm of the Republic of Poland, Senate of the Republic of Poland, convening sessions of the Sejm, convening sessions of the Senat, Marschall of the Sejm and Senate*

Abstrakt: *Przedmiotem niniejszego artykułu jest zagadnienie prawnych mechanizmów zwoływania posiedzeń Sejmu i Senatu RP. Autor dokonuje w nim prezentacji oraz dogmatycznej analizy przepisów normujących tryb zbierania się obu izb zarówno z mocy postanowienia ich Marszałków, jak i Prezydenta. Dąży on przy tym do usunięcia pojawiających się tutaj interpretacyjnych wątpliwości i jednocześnie zgłasza doskonalące dzisiejsze rozwiązania postulaty de lege ferenda. Przeprowadzone rozważania mają charakter kompleksowy i ukazują całokształt problemów składających się na tytułową tematykę. Na ich tle wyłania się główna teza opracowania, z której wynika, że choć istniejący mechanizm zwoływania posiedzeń izb skonstruowany jest zasadniczo w sposób prawidłowy, to jednak częściowo wymaga on normatywnych modyfikacji.*

Abstract: *The subject of this article is the issue of legal mechanisms for convening meetings of the Sejm and Senate of the Republic of Poland. The author presents and dogmatically analyzes the provisions regulating the manner of meetings of both chambers, both by decision of their Speakers and by the President. At the same time, he strives to remove the interpretative doubts that appear here and at the same time puts forward de lege*

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1494-6409>, dr hab. Uniwersytet Rzeszowski.
E-mail: grzegorz.pastuszko@onet.pl

ferenda postulates that improve today's solutions. His considerations are comprehensive and show all the problems that constitute the title topic. Against this background, the main thesis of the study emerges, which states that although the existing mechanism for convening chamber meetings is basically constructed correctly, it partially requires normative modifications.

Wprowadzenie

W świetle obowiązujących uregulowań prawnych posiedzenia Sejmu i Senatu zwołuje co do zasady Marszałek każdej z izb. W przypadku Sejmu tak ukształtowana konstrukcja prawna pojawiła się w 1997 r., dzięki przeprowadzonym w owym czasie regulaminowym zmianom¹, a jej przyjęcie wiązało się z usunięciem rozwiązania wyposażającego we wskazaną kompetencję Prezydium Sejmu². W przypadku Senatu funkcjonowała ona już od momentu restytuowania tej instytucji w 1989 r.³, choć jeszcze wtedy nie została osadzona w systemie regulacji ustrojowych w sposób trwały. W 1990 r. zastąpiono ją chwilowo konstrukcją czyniącą organem decyzyjnym Prezydium⁴ i dopiero po upływie 7 lat, w wyniku reformy regulaminu dokonanej pod wpływem świeżo uchwalonej Konstytucji, przywrócono ostatecznie do porządku prawnego⁵. Przywołując historyczne korzenie wskazanych regulacji, warto podkreślić, że ich ustanowienie wynikało ze świadomego odrzucenia PRL-owskiego modelu zwoływania parlamentu (wtedy jednoizbowego Sejmu PRL) na sesje przez ówczesną głowę państwa – Radę Państwa. Izby, które zdecydowały się pójść w tym kierunku, działały z intencją wyeliminowania znanej z przeszłości praktyki umyślnego manipulowania terminami sesji⁶ oraz wyrugowaniem nadużywanej w dobie PRL instytucji dekretu z mocą ustawy wydawanego w okresach między sesjami⁷. Wyraźnie więc towarzyszyła im troska o to, aby negatywne zjawiska obecne w minionej epoce nie znalazły kontynuacji w funkcjonowaniu Sejmu i Senatu III RP.

¹ Nr 24 uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 października 1997 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z dnia 31 października 1997 r. Nr 80, poz. 779.

² Nr 10 uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z dnia 14 sierpnia 1992 r. Nr 26, poz. 185.

³ Nr 39 uchwała Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 4 lipca 1989 r. w sprawie Senatu, M. P. z dnia 15 lipca 1989 r. Nr 22, poz. 161.

⁴ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r.

⁵ Nr 56 uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 listopada 1997 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu, M. P. z dnia 15 listopada 1997 r. Nr 82, poz. 794.

⁶ M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 209.

⁷ Zob. wypowiedź J. Ciemnińskiego podczas obrad Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy konstytucyjnej z dnia 15.05.1993 r., BIS/394/I kad., Warszawa 1993, s. 2.

Należy pamiętać, że ustanowione wówczas rozwiązanie, utrwalone na gruncie obowiązującego prawodawstwa, było i nadal jest jednym z kluczowych czynników określających pozycję prawną Sejmu i Senatu. Jak słusznie podkreśla się w piśmiennictwie, dzięki niemu izby uniezależniają się względem innych organów władzy i przez to wzmacniają swoje stanowisko w mechanizmie państwowym⁸. Wynika to stąd, że zwoływanie ich posiedzeń może nastąpić co do zasady w dowolnym momencie okresu trwania kadencji i leży w gestii – jeśli rzecz jasna nie liczyć pierwszego posiedzenia – wyłącznie organów wewnętrznych. Nie ma więc żadnych ograniczeń czasowych dla ustrojowej aktywności izb i nie ma też możliwości ingerowania w dokonywane ustalenia organów pozaparlamentarnych. W tym względzie organ zwołujący pozostaje, przynajmniej z formalnego punktu widzenia, w pełni swobodny. Oczywiście może się zdarzyć, że w pewnych sytuacjach napotka on na obiektywne przeszkody uniemożliwiające zebranie się Sejmu i Senatu na posiedzenie. Nie są to sytuacje standardowe, ale w życiu państwowym należy się liczyć z ich występowaniem. Zawsze będą one powodowały konieczność zwołania Sejmu i Senatu w innym, możliwym najkrótszym terminie, zmuszając decydentów do rewizji wcześniejszych planów. O ewentualności zaistnienia takich sytuacji wspomina zresztą sama Konstytucja, która zagrożenie związanym z niemożnością zebrania się Sejmu (Senatu *implicite*) upatruje w wystąpieniu okoliczności uzasadniających wprowadzenie stanu wojny (art. 116 ust. 2 Konstytucji), bądź stanu wojennego (art. 234 ust. 1 Konstytucji)⁹. Widać wyraźnie, że ustrojodawca jest świadomy tego rodzaju problemów, choć – jak można sądzić – nie wskazuje on wyczerpująco wszystkich scenariuszy niosących podobne ryzyko. Nietrudno sobie przecież wyobrazić, że zwołanie posiedzenia w danym momencie może stać się nierealne również z innych przyczyn, np. ze względu na trwające w kraju zamieszki, bądź przeprowadzany w określonym czasie zamach stanu.

Bezpośrednią konsekwencją wprowadzonego mechanizmu – o czym także warto wspomnieć – jest urzeczywistnienie dwóch istotnych w płaszczyźnie konstytucyjnej zasad: permanencji i autonomii prac izby. Treść tej pierwszej zasady stanowi możliwość działania Sejmu i Senatu w sposób ciągły, bez dzielenia kadencji na okresy sesyjne i międzysesyjne, treść drugiej natomiast – zachowanie decyzji w sprawach związanych ze zwoływaniem izb w rękach wewnętrznego organu – Marszałka¹⁰. Obie są częścią funkcjonującego w Polsce systemu parla-

⁸ A. Gwiżdż, *W sprawie wykładni niektórych postanowień regulaminu Sejmu*, «Państwo i Prawo» 1960, nr 8–9, s. 329.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁰ O tym, że zasada permanencji wzmacnia parlament w mechanizmie państwowym, pisano wielokrotnie w doktrynie prawa konstytucyjnego. Dla przykładu zob. A. Gwiżdż,

mentarnego i obie też mają wpływ na charakterystykę konstytucyjnego ustroju państwa. O tym ostatnim przekonuje doktryna prawa konstytucyjnego, która podkreśla znaczenie przyjętej formuły prac parlamentu dla działania innych mechanizmów oraz instytucji ustrojowych. Podnosi się tutaj m.in., że permanencja i powiązana z nią autonomia determinują sposób planowania prac izby, decydują o obniżeniu, czy wręcz marginalizacji znaczenia aktów prawodawstwa delegowanego, wzmacniają możliwość kontrolowania rządu przez Sejm etc.¹¹ Należy więc mieć świadomość ich ustrojowej doniosłości.

W kontekście powyższych uwag zaakcentowania wymaga, że przyjęte rozwiązanie, dotyczące tak Sejmu, jak i Senatu, zrównuje sytuację prawną obu izb w tym zakresie. Niewątpliwie mamy tutaj do czynienia z elementem zbliżającym ustrojową charakterystykę jednej i drugiej izby, który należy postrzegać jako jedną z ważniejszych cech polskiego bikameralizmu. Odnotowując ten fakt, musimy jednak wiedzieć, że na poziomie uregulowań szczegółowych określających mechanizm zwoływania posiedzeń między Sejmem i Senatem występują znaczące różnice. Nie jest więc tak, że w swoich regulaminach izby powielają dokładnie ten sam schemat i wprowadzają identyczne konstrukcje normatywne, a przeciwnie – mimo wspólnego mianownika w szerokim zakresie przyjmują wyraźnie odmienne rozwiązania. Nie pozostaje to bez wpływu na sposób funkcjonowania Sejmu i Senatu w praktyce.

Celem niniejszego artykułu jest całościowe spojrzenie na prawną regulację mechanizmu zwoływania izb polskiego parlamentu. Przeprowadzona analiza zmierza w założeniu do ukazania różnic występujących między sejmowymi i senackimi przepisami regulaminowymi, a także do przedstawienia ich mankamentów, wybranych elementów praktyki stosowania oraz interpretacyjnych wątpliwości. Jej ważnym wątkiem jest ocena przyjętych w tym zakresie unormowań. W tekście pojawia się teza, z której wynika, że istniejące rozwiązania normatywne, choć co do zasady skonstruowane są prawidłowo, to jednak w kilku miejscach wymagają uzupełnienia. Pośród zastosowanych metod badawczych dominuje metoda dogmatyczno-prawna. W mniejszym zakresie wykorzystano również metodę historyczną-prawną oraz metodę opisową.

W sprawie niektórych postanowień regulaminu sejmowego, «Państwo i Prawo» 1960, nr 8–9, s. 329; zob. także A. Mycielski, *Polskie prawo polityczne (Konstytucja z 17 III 1921 r.)*, Kraków 1947, s. 71.

¹¹ Zob. dyskusję poświęconą zasadzie permanencji prac parlamentu, jaką przeprowadzono w Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy konstytucyjnej; protokół obrad Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy konstytucyjnej z dnia 15.05.1993 r., BIS/394/I kad., Warszawa 1993, s. 2–13.

Zwoływanie posiedzeń Sejmu i Senatu przez Marszałka

Kompetencja Marszałków Sejmu i Senatu służąca zwoływaniu posiedzeń izb uregulowana została w przepisach regulaminowych (art. 10 ust. 1 pkt 3 reg. Sejmu i art. 8 ust. 1 pkt 5 reg. Senatu)¹². W obu przypadkach przyjęte przepisy swoje umocowanie wywodzą z postanowień Konstytucji. Podstawą jest konkretnie art. 109 ust. 2, proklamujący permanentny tryb prac izb (zgodnie z nim „Sejm i Senat obradują na posiedzeniach”) a także art. 110 (także w związku z art. 124), określający kluczową rolę Marszałka Sejmu i Senatu w procesie kierowania sprawami izb. Widać stąd wyraźnie, że mamy tutaj do czynienia z regulacjami, które rozwijają jej ramowe unormowania w sposób logiczny i konsekwentny, a przy tym pozostają w pełnej zgodności z ustawą zasadniczą¹³. Trudno pod tym względem zgłaszać krytyczne uwagi.

Przepisy regulaminu sejmowego i senackiego określają zgoła odmienne sposób realizacji omawianej kompetencji. Pojawiające się w tym zakresie różnice dotyczą kilku elementów. W przypadku pierwszej izby polskiego parlamentu prawodawca zobowiązuje zwołującego posiedzenia Marszałka (art. 10 ust. 1 pkt 3 regulaminu Sejmu) do współpracy z Prezydium Sejmu i Konwentem Seniorów. Zgodnie z regulaminem Prezydium ustala ogólny plan prac – tzw. tygodnie posiedzeń – izby (art. 12 pkt 1 i 2 regulaminu Sejmu), a także wskazuje terminy jej posiedzeń (art. 173 ust. 1 regulaminu Sejmu), co podlega następnie opinii Konwent Seniorów (art. 12 pkt 2 oraz art. 16 ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu). W przypadku izby drugiej z kolei ustanowione przez prawodawcę uregulowania punkt ciężkości decyzji przesuwają na samego Marszałka. Bierze się to stąd, że w przeciwieństwie do rozwiązań regulujących funkcjonowanie Sejmu nie angażują one w jej podejmowanie Prezydium Senatu. W świetle tych przepisów Marszałek Senatu ustala plan pracy Senatu, ustala terminy jego posiedzeń – obie te czynności opiniuje Konwent Seniorów (art. 8 ust. 1 pkt 4 regulaminu Senatu) i wreszcie zwołuje posiedzenia (art. 8 ust. 1 pkt 5 regulaminu Senatu art. 16 ust. 3 pkt 2 regulaminu Senatu). Nie dotyczy to jedynie sytuacji, gdy uchwałę w tej sprawie zdecyduje się podjąć Senat *in pleno* (art. 34 ust. 1 regulaminu Senatu).

Z porównania przepisów regulaminowych obowiązujących w jednej i drugiej izbie wynika, że marszałek Sejmu dysponuje o wiele mniejszą swobodą uznania przy zwoływaniu posiedzenia izby niż marszałek Senatu. Przesądza

¹² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M. P. z 2022 r., poz. 1204. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu, t.j. M.P.2018.846.

¹³ G. Pastuszko, *Around the Issue of Convening Meetings of the Sejm*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2019, nr 5, s. 85.

o tym oczywiście fakt zaangażowania w sejmowy proces decyzyjny Prezydium i Konwentu Seniorów, których ustalenia krępują Marszałka w podejmowanym przezeń rozstrzygnięciu. Zakres wpływu tych organów (przypomnijmy – Prezydium ustala plan pracy i terminy posiedzeń izby, Konwent Seniorów zaś ustalenia te opiniuje), zwłaszcza w przypadku Prezydium, jest na tyle szeroki, że o dyskrecyjnej władzy Marszałka można mówić w bardzo ograniczonym stopniu, i to zarówno, gdy idzie o zwoływanie posiedzeń zwyczajnych, jak i nadzwyczajnych. Z pewnością Marszałek może zdecydować samodzielnie o tym, czy istnieją przesłanki zwołania posiedzenia dodatkowego, i czy w związku z tym zasadne jest zwołanie w trybie art. 13 ust. 1 regulaminu Prezydium celem ustalenia terminu. Może też odmówić zwołania posiedzenia we wcześniej ustalonym terminie, ewentualnie skrócić liczbę dni posiedzenia, aczkolwiek pogląd ten nie jest bezdyskusyjny. Wątpliwości, jakie się tu pojawiają, dotyczą w istocie tego, na ile dokonane przez Prezydium ustalenia pozostają dla Marszałka wiążące. Z normatywnego punktu widzenia nie jest jasne, czy wyznaczony w trybie regulaminowym termin obliguje go do zwołania posiedzenia w określonych dniach, czy tylko daje taką możliwość. Językowa redakcja art. 173 ust. 1 regulaminu izby, wskazująca wprost, że posiedzenia Sejmu odbywają się terminach ustalonych przez Prezydium, nie zaś, że mogą się jedynie w tych terminach odbywać, skłania *prima facie* do przyjęcia pierwszej wersji. Taki kierunek wykładni wydaje się być jednak mocno kontrowersyjny, jego akceptacja bowiem stawia pod znakiem zapytania sens rozdzielenia przez prawodawcę czynności związanych ze zwołaniem posiedzenia między Prezydium i Marszałka. Można przecież założyć, że gdyby prawodawca chciał powiązać definitywnie konieczność odbywania posiedzeń z ustaleniami Prezydium, to nie wyposażyłby dodatkowo Marszałka w odrębne uprawnienie. Postępując inaczej, miał najpewniej zamiar oddania w ręce Marszałka realnego instrumentu władzy. A skoro tak, to nie sposób przyjąć, że Marszałek we wskazanym procesie decyzyjnym pozostaje ograniczony do biernego wykonania dyspozycji Prezydium, lecz przeciwnie – ma on pewien luz decyzyjny pozwalający na ostateczną ocenę, czy posiedzenie izby powinno do skutku czy nie. Zarysowaną tu koncepcję interpretacyjną potwierdza zresztą praktyka ustrojowa, której znane są przypadki przesunięcia przez Marszałka zaplanowanego wcześniej posiedzenia izby na inny termin¹⁴. Zasadniczo więc zagadnienie to należy uznać za rozstrzygnięte.

¹⁴ W dniu 2 sierpnia 2020 r. Marszałek Sejmu Elżbieta Witek postanowiła o zmianie terminu 16. Posiedzenia, które miało odbyć się 7 sierpnia 2020 r. Zwołane w tym celu Prezydium izby ustaliło, że posiedzenie odbędzie się w dniu 14 sierpnia 2020 r. Przyczyną tej decyzji było wcześniejsze przesunięcie w czasie obrad Senatu przez Marszałka tej izby.

W znacznie lepszej sytuacji pod tym względem stawiają przepisy regulaminowe Marszałka Senatu. W tym przypadku Marszałek dysponuje niemal pełnią uprawnień służących zwoływaniu posiedzeń izby (przypomnijmy – nie tylko je zwołuje, ale także ustala plany prac oraz terminy posiedzeń izby), gdyż formalnie musi tylko zasięgać opinii Konwentu Seniorów. To niewątpliwie daje mu daleko idącą swobodę decyzyjną, choć bynajmniej nie oznacza możliwości postępowania wyłącznie według własnego uznania. Należy pamiętać, że potrzeba zwoływania posiedzeń Senatu podyktowana jest często terminami określonymi w obowiązujących przepisach prawa (w tym zwłaszcza z 30-dniowym terminem, jaki przewidują postanowienia konstytucyjne w odniesieniu do prac nad ustawą uchwaloną uprzednio przez Sejm), jak też rytmem pracy innych organów, zwłaszcza Sejmu¹⁵. Siłą rzeczy więc podejmujący tutaj decyzję Marszałek musi się liczyć z tymi ograniczeniami, uwzględniając je przy konstruowaniu kalendarza działań i zwoływaniu posiedzeń izby. O dyskrecjonalności władzy Marszałka można mówić więc tylko przy świadomości istnienia powyższych barier. Dla uzupełnienia tego wywodu zauważmy jeszcze, że w praktyce nie ma większego znaczenia kompetencja ustalania terminów posiedzeń przez Senat. Ten, mimo prawnych możliwości, co do zasady traktuje tę kompetencję jako domenę Marszałka.

W postanowieniu zwołującym posiedzenie Sejmu lub Senatu każdy z Marszałków, działając we własnym zakresie, wskazuje dni oraz godzinę rozpoczęcia danego posiedzenia. Kieruje się on w tym względzie dokonanymi uprzednio ustaleniami (w Sejmie przez Prezydium, w Senacie zaś przez Marszałka), które oznaczają zwykle konieczność procedowania izby dzień po dniu, tj. w sposób nieprzerwany, albo też w dniach oddzielonych określonymi odstępami czasowymi (wówczas mamy do czynienia z tzw. posiedzeniami przerywanymi)¹⁶. Wydając przedmiotowe postanowienie, Marszałkowie nie wyznaczają natomiast miejsca planowanych obrad. Brak informacji w tym zakresie usprawiedliwia przyjęte powszechnie domniemanie, z którego wynika, że miejscem, gdzie jedna i druga izba zbierają się na posiedzenie, są przeznaczone dla nich sale posiedzeń plenarnych, znajdujące się w budynkach sejmowych przy ul. Wiejskiej w Warszawie¹⁷. W literaturze przedmiotu zauważa się jednak, że obowiązujące przepisy nie zakazują Marszałkom dokonania zmiany lokalizacji obrad. Jak podkreślają autorzy tego poglądu, jeśli za taką zmianą przemawiają uzasadnione przyczyny, Marszałkowie dysponują pełnym prawem do podjęcia

¹⁵ M. Kudej, *Kompetencje Senatu w świetle reformy konstytucyjnej z kwietnia 1989 r.*, «Państwo i Prawo» 1990, nr 2, s. 24.

¹⁶ Wspomina o tym: A. Szmyt, *Zarządzanie...*, s. 125.

¹⁷ M. Zubik, *Komentarz do art. 1*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 28.

stosownej decyzji (jako przykład wskazuje się: awarię oświetlenia, ogrzewania, skażenie powietrza, stan techniczny sali, etc.)¹⁸. Formalnie nie stoją temu na drodze żadne przeszkody. Potwierdzenie tej interpretacji stanowią znane z przeszłości wydarzenia praktyki parlamentarnej, jako że w dziejach III RP dochodziło dwukrotnie do zebrania się Sejmu poza salą obrad plenarnych¹⁹. Bez wahania można mówić w tym wypadku o ustrojowych precedensach.

Zwołanie posiedzenia jednej i drugiej izby, implikujące obowiązek zlecenia przez Marszałków szeregu czynności techniczno-przygotowawczych (np. przygotowania sali obrad, urządzeń do głosowania, druku materiałów itp.)²⁰, obejmuje także konieczność zawiadomienia o dacie i porządku dziennym (w Senacie o projekcie porządku obrad) posiedzenia określonych podmiotów. Z przepisów regulaminowych wynika, że obaj Marszałkowie czynią to najpóźniej na 7 dni przed planowanym posiedzeniem, z wyjątkiem sytuacji, gdy uznają, że z uwagi na szczególnie uzasadnione okoliczności termin ten winien ulec skróceniu – art. 171 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu oraz art. 32 ust. 2 i 3 regulaminu Senatu). Marszałek Sejmu kieruje zawiadomienie do: posłów, Prezydenta, Marszałka Senatu, członków Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu, Najwyższego, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prokuratora Generalnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka (art. 171 ust. 1 regulaminu Sejmu). Natomiast Marszałek Senatu przekazuje je na ręce senatorów, Prezydenta, Marszałka Sejmu, Prezesa Rady Ministrów, a o obradach na temat ustawy budżetowej – także Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 32 ust. 2 regulaminu Senatu). Warto zauważyć, że tak ustalony krąg adresatów ani w Sejmie, ani w Senacie nie pokrywa się z katalogiem organów uprawnionych do uczestniczenia w posiedzeniach izby w świetle art. 170 ust. 2 i 3 regulaminu Sejmu oraz art. 33 ust. 1 regulaminu Senatu (w Sejmie dotyczy to m.in. Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, przewodniczącego Krajowej Rady Sądownictwa, Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, w Senacie zaś Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego). Z tego powodu w doktrynie proponuje się, aby regulaminowy obowiązek, o jakim tutaj mowa, rozciągnąć również na te organy, tudzież na

¹⁸ Zob. M. Wiszowaty, *Okoliczności uchwalenia ustawy budżetowej w dniu 16 grudnia 2016 r. (druki nr 881, 1094 i 109-A) i ich konsekwencje dla ważności podjętej przez Sejm decyzji*, [w:] A. Szymt, K. Grajewski, M.M. Wiszowaty, *Miscellaena parlamentarne. Praktyka w sferze napięć konstytucyjnoprawnych*, Gdańsk 2017, s. 74–75; Zob. także M. Zubik, *Komentarz do art. 1...*, s. 28.

¹⁹ Dotyczy do posiedzeń Sejmu zwołanych kolejno w dniu 12 sierpnia 2010 r. oraz 16 grudnia 2016 r. Oba te posiedzenia odbyły się w sali kolumnowej.

²⁰ P. Czarny, B. Naleziński, *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 40.

wszystkie inne organy, jeśli tylko porządek dzienny konkretnego posiedzenia przewiduje rozpatrywanie przez Sejm wniesionych przez nie spraw²¹. Niewątpliwie zmiana taka przyczyniłaby się do uspoźnienia norm ujętych w obu regulaminach, nadając jednym i drugim w pełni logiczną a przy tym pragmatycznie użyteczną treść. Wskazany postulat zasługuje więc na aprobatę.

Obaj Marszałkowie są legitymowani do zwoływania zarówno posiedzeń zwyczajnych, jak i nadzwyczajnych, mimo że przepisy obowiązujących regulaminów nie przeprowadzają wyraźnego rozróżnienia obu form. Dodatkowo mają oni też obowiązek zwoływania posiedzeń odroczonej, co następuje wówczas, gdy uchwałę w przedmiocie odroczenia obrad podejmie uprzednio izba. Warto zauważyć, że w tym ostatnim przypadku termin odroczonego posiedzenia winien być określony w podejmowanej uchwale. O tym zatem, kiedy Marszałek ma zwołać takie posiedzenie, decyduje Sejm lub Senat, nie zaś, jak odbywa się to w standardowej procedurze, Prezydium Sejmu bądź Marszałek Senatu. Wynika to z treści przepisów normujących instytucję odroczenia przyjętych w ramach jednego i drugiego regulaminu, które wprawdzie nie wystawiają tego wprost, ale sformułowane są w sposób sugerujący oddanie pełni decyzji w sprawie odroczenia, a więc również w zakresie wskazania dnia wznowienia obrad, izbom²². Jak można sądzić, interpretacja sprzeciwiająca się takiej koncepcji zacierałaby różnicę między odroczeniem a zwoływaniem posiedzenia²³. Inna rzecz, że w praktyce sejmowej obserwowano przypadki, kiedy o dacie odroczonej posiedzeń rozstrzygał nie Sejm, lecz Marszałek Sejmu²⁴. Praktykę tę jednak należy postrzegać jako niekonsekwentnie rozwijany zwyczaj *contra legem*. Jeśli już, to – jak się wydaje – sposobem wyjścia z sytuacji, gdzie izba nie wskazałaby w podjętej uchwale daty, byłoby przyznanie prawa do dokonania tego ustalenia przez Prezydium. Ostatecznie to właśnie ten organ

²¹ Pogląd ten w odniesieniu do Sejmu formułuje Paweł Sarnecki. Wobec widocznej analogii w podobny sposób można podejść do norm zawartych w regulaminie Senatu; zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 171 regulaminu Sejmu*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz...*, s. 807.

²² Zgodnie z regulaminem Sejmu: „Do wniosków formalnych zalicza się wnioski o: 1) *przerwanie, odroczenie lub zamknięcie posiedzenia*” – art. 184 ust. 3 pkt 1; „*Sejm rozstrzyga o wniosku formalnym po wysłuchaniu wnioskodawcy i ewentualnie jednego przeciwnika wniosku*” – art. 184 ust. 5 regulaminu Sejmu; Zgodnie z regulaminem Senatu: „Do wniosków formalnych zalicza się wnioski o: 1) *ogłoszenie przerwy lub odroczenie posiedzenia*” – art. 48 ust. 2 pkt 1; „*O przyjęciu lub odrzuceniu wniosku formalnego Senat rozstrzyga po wysłuchaniu wnioskodawcy i ewentualnie jednego przeciwnika wniosku*” – art. 48 ust. 4 regulaminu Senatu.

²³ Zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 184 regulaminu Sejmu*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 835.

²⁴ Zob. „*Był formalny powód do reasumpcji głosowania*”. *Terlecki o obradach Sejmu*, „Polskie-Radio24.pl” 12.08.2021, <https://polskieradio24.pl/5/1222/artykul/2788256,byl-formalny-powod-do-reasumpcji-glosowania-terlecki-o-obradach-sejmu> (10.03.2023).

upoważniony został do dokonywania tej czynności w świetle art. 173 ust. 1 regulaminu Sejmu.

Należy sądzić, że w obowiązującym stanie prawnym nie ma przeszkód, aby wykonujący kompetencję zwołania Sejmu Marszałek mógł uzależnić swoją decyzję od spełnienia się jakiegoś dodatkowego warunku (np. od zgody rządu wyrażonej w przyszłości). Obowiązujące przepisy, oddające Marszałkowi władzę w tym zakresie, pozwalają przyjąć, że dysponuje on możliwością swobodnej oceny zaistniałej sytuacji pod kątem zasadności zwołania posiedzenia izby²⁵ i przez to zachowuje zdolność do elastycznego reagowania na rozwój wydarzeń w życiu parlamentarnym i dostosowanie rytmu prac izby do bieżących potrzeb. Kontrowersje mogłyby jedynie wywołać obwarowanie postanowienia zwołującego warunkiem zgody innego organu. W takim przypadku rodzi się myśl, że podobne działanie stoi w sprzeczności z zasadą autonomii izby.

Jak już wiadomo z wcześniejszych rozważań, zwołujący posiedzenie swoich izb Marszałkowie muszą liczyć się z sytuacjami, kiedy ze względu na określone okoliczności zebranie izby w określonej dacie będzie niemożliwe. W takim stanie rzeczy stają oni wobec konieczności wyznaczenia planowanego posiedzenia w dacie późniejszej, bez względu na to, czy wydali już postanowienie w tym przedmiocie (wówczas konieczna jest jego zmiana), czy muszą to dopiero uczynić. Oczywiście dla podjęcia tej decyzji jeden i drugi Marszałek musi poczekać aż do momentu, gdy będzie wiadomo, że nic już nie stoi na przeszkodzie odbyciu posiedzenia. Ocena tego elementu leży więc w sferze ich uprawnień. Przyczyny, jakie decydują o niemożności zebrania się Sejmu lub Senatu na posiedzenie mogą być różne, w każdym jednak przypadku będą się one wiązać z zaburzeniami w funkcjonowaniu państwa. Nie da się wykluczyć, że będą one trwać bardzo długo, wyłączając działanie organów legislatywy w perspektywie wielu miesięcy a nawet wielu lat. O dwóch takich przyczynach wspomina *expressis verbis* Konstytucja w kontekście funkcjonowania Sejmu (mało prawdopodobny jest jednak scenariusz, by na posiedzenie mógł zebrać się Sejm a nie mógł Senat²⁶). Są to mianowicie okoliczności uzasadniające wprowadzenie stanu wojny oraz okoliczności związane z trwającym w danym czasie stanie wojennym. Ustrojodawca wskazuje na nie celem stworzenia środków awaryjnego reagowania umożliwiających zastępcze wykonywanie niektórych kompetencji legislatywy przez organy władzy wykonawczej. Zgodnie z art. 116 ust. 2 Konstytucji

²⁵ G. Bruszewski, *Terlecki: posiedzenie Sejmu w sprawie stanu wyjątkowego w poniedziałek*, «Polska Agencja Prasowa» 1.09.2021 r., <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C9391-19%2Cterlecki-posiedzenie-sejmu-w-sprawie-stanu-wyjatkowego-raczej-w> (10.03.2023).

²⁶ S. Steinborn, *Komentarz do art. 234 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz art. 87–243*, t. II, Warszawa 2016, s. 1635.

„Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji. Jeżeli Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, o stanie wojny postanawia Prezydent Rzeczypospolitej”.

Z kolei zgodnie z art. 234 Konstytucji,

„jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3–5. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu”.

W kontekście interesującej nas problematyki zwraca uwagę fakt, że żaden z przedstawionych przepisów nie przesądza *explicite*, który podmiot jest uprawniony do wiążącej oceny, czy rzeczywiście zaistniały wymienione w nich okoliczności, i czy zaktualizowała się przez to przesłanka do zastępczego przejęcia przez głowę państwa uprawnień Sejmu. Wobec braku klarownego unormowania, przy uwzględnieniu jednak logiki przyjętej regulacji, należy przychylić się do tezy, iż organami oceniającymi są w tym wypadku organy egzekutywy: w pierwszym przypadku – Prezydent, w drugim przypadku – Rada Ministrów i Prezydent. Trudno natomiast uznać takie rozwiązanie za właściwe. Wydaje się, że bardziej odpowiednią konstrukcją byłoby pozostawienie tej oceny w rękach Marszałka Sejmu, który działa tutaj jako organ zwołujący izbę oraz strażnik jej praw (art. 110 ust. 2 Konstytucji). *De constitutione ferenda* można zatem zaproponować wzbogacenie art. 116 ust. 2 i art. 234 Konstytucji o dodatkową regulację dającą podstawę do urzędowego stwierdzania niemożności zebrania się izby, jak też zawiadamiania o tej niemożności Radę Ministrów i Prezydenta przez Marszałka.

W istniejącym stanie regulacji prawnej nie da się wykluczyć ryzyka związanego z tym, że mimo braku obiektywnych przeszkód nie dojdzie do zwołania posiedzenia Sejmu lub Senatu w ustalonym wcześniej terminie. Ryzyko to dotyczy sytuacji, gdy Marszałek umrze, nie będzie w stanie (np. z przyczyn zdrowotnych) albo nie będzie chciał wydać postanowienia w tej sprawie, za co skądinąd nie ponosi żadnej odpowiedzialności prawnej. Obowiązujące przepisy regulaminowe nie przewidują możliwości zrealizowania tej powinności w zastępstwie Marszałka (np. nie mogą Marszałka zastąpić wicemarszałkowie), ani też nie dają podstaw do zebrania się przy zaistnieniu którejś z tych okoliczności izb mocy prawa. To zaś powoduje, że nie ma *de lege lata* awaryjnych instrumentów, które pozwalałyby zareagować w odpowiedni sposób. Drogą wyjścia może być tutaj interwencja Prezydenta jako strażnika Konstytucji i zarazem gwaranta ciągłości władzy państwowej, polegająca na przejęciu przezeń marszałkowskiej kompetencji i zwołaniu posiedzenia danej izby. Taką jednak koncepcję wykładniczą można dopuścić wyłącznie przy zaak-

ceptowaniu formułowanej w literaturze przedmiotu tezy o kompetencyjnym charakterze art. 126 Konstytucji, który – jak wiadomo – określa funkcje, a nie kompetencje ustrojowe głowy państwa²⁷. W tym wypadku mielibyśmy do czynienia z sytuacją wyinterpretowania kompetencji z normy kreowanej przez ten przepis, motywowaną stanem wyższej konieczności ustrojowej²⁸. To jednak, jak wiadomo, nie jest bezdyskusyjne i budzi rozliczne zastrzeżenia²⁹.

Na zakończenie warto jeszcze zwrócić uwagę na bardzo wyraźnie ograniczenie możliwości wywierania wpływu na decyzję podejmowaną przez Mar-

²⁷ 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. 98–99.

²⁸ Tezę o możliwości „wydobywania” z art. 126 Konstytucji kompetencji głowy państwa głoszą J. Juchniewicz i M. Dąbrowski. Zajmując takie stanowisko, podkreślają oni mianowicie: „*Naszym zdaniem, art. 126 Konstytucji RP, mimo ust. 3 i powszechnie zaakceptowanej w nauce prawa jego wykładni, może stanowić, a w pewnych sytuacjach stanowi, samodzielną podstawę do władczych działań głowy państwa. W konsekwencji przepis ten uzyskuje charakter kompetencyjny, albowiem Prezydent RP będzie mógł w szczególnych sytuacjach, opierając się na funkcjach wskazanych w art. 126 ust. 1 i 2, realizować określone zadania i wykonywać pewne czynności, mimo braku wprost wyrażonych podstaw w dalszych przepisach konstytucji bądź w ustawach*”. I dalej: „*Kompetencyjny charakter art. 126 Konstytucji zdeterminowany jest dwoma szczególnymi sytuacjami. Wystąpienie jednej z nich stanowi konieczny warunek do przyjęcia, iż przepis ten może stanowić podstawę prawną działań głowy państwa. Kompetencyjny charakter art. 126 może wynikać z: – tradycji ustrojowej pozostającej w związku z przyjętym na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. modelem politycznym; – stanu wyższej konieczności ustrojowej*”; J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, *Kompetencyjny charakter art. 126 Konstytucji RP*, «Przegląd Sejmowy» 2014, nr 4, s. 71–72, s. 75–78; Zdaniem A. Jamroza dla zaakceptowania tej tezy konieczne jest spełnienie kilku warunków. Jak pisze autor „*Po pierwsze, dotyczy to sytuacji, w której nie istnieje żadna norma kompetencyjna określona bezpośrednio w przepisach prawnych Konstytucji, która byłaby przypisana jakiemuś organowi konstytucyjnemu (włącznie z Prezydentem). Po drugie, wspomniana konstruowana norma musiałaby być objęta obszarem treści normatywnych funkcji Prezydenta wyrażonych w art. 126 ust. 1 i ust. 2, a zarazem nie mogłaby być objęta obszarem treści normatywnych funkcji innego organu konstytucyjnego; na przykład nie może tutaj chodzić o konstruowaną normę kompetencyjną, która byłaby objęta obszarem treści normatywnych funkcji prowadzenia polityki państwa, określonej w art. 146 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, powierzonej Radzie Ministrów. Wreszcie, po trzecie, przy założeniu spełnionych wyżej wymogów, istotną przesłanką jest to, że Prezydent mógłby zastosować konstytucyjną normę kompetencyjną, konstruowaną na gruncie przepisów art. 126 ust. 1 lub ust. 2 Konstytucji, określających jego funkcje konstytucyjne, w sytuacji szczególnej «luki normatywnej» w systemie norm bezpośrednich kompetencyjnych (określonych bezpośrednio przez przepisy konstytucyjne), będąc «strażnikiem Konstytucji», w rozumieniu wyżej przedstawionym (...)*”. 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. 98–99.

²⁹ Poglądy doktryny na temat braku możliwości uznania art. 126 Konstytucji za źródło kompetencji Prezydenta prezentuje A. Jamróz; zob. tamże, s. 89–90.

szałków parlamentarnych frakcji. W Sejmie te ostatnie mogą korzystać jedynie z prawa do wypowiedzania się w sprawie terminarza posiedzeń izby na forum Prezydium oraz Konwentu Seniorów, o ile oczywiście posiadają w tych ciałach swoich reprezentantów. W braku przedstawicielstwa znika nawet ta bardzo skromna możliwość formułowania własnego stanowiska. W Senacie natomiast senatorowie są w stanie doprowadzić do ustalenia terminu posiedzenia izby i tym samym jego zwołania poprzez realizację dyspozycji określonej w art. 34 ust. 1 regulaminu. W tym celu muszą oni przedstawić projekt stosownej uchwały, który procedowany jest na zasadach ogólnych. Zgodnie z art. 84 ust. 1 regulaminu Senatu wystarczy, że projekt taki podpisze jeden senator. Oczywiście ostatecznie o losach projektu przesądza senacka większość. Uchwałę w tej sprawie przyjmuje się i odrzuca bowiem zwykłą większością głosów.

Wskazany tutaj zakres gwarancji udzielonych frakcjom parlamentarnym zasługuje na krytykę. Z całą pewnością nie jest on na tyle szeroki, aby można było uznać, że polski ustrojodawca, w odróżnieniu od ustrojodawców wielu istniejących dziś państw demokratycznych, traktuje prawo wiążącego domaganie się zwołania posiedzenia izby przez partie polityczne jako istotny element walki politycznej między parlamentem i rządem i jednocześnie środek służący rozładowywaniu napięć powstających w toku rywalizacji międzypartyjnej³⁰. Biorąc pod uwagę obowiązujące rozwiązania, można uznać, że *de lege lata* nie ma właściwie żadnych efektywnych mechanizmów prawnej ochrony frakcji opozycyjnych. Te ostatnie, będąc w mniejszości i nie mogąc liczyć na przychylność wyłonionego przez większość Marszałka, z natury rzeczy pozbawione są realnej mocy sprawczej w tym zakresie. Problem w największym stopniu dotyczy Sejmu, stanowiącego – jako izba pierwsza parlamentu – naturalne miejsce podejmowania inicjatyw i odbywania debat w sprawach, jakie rodzą się w bieżącym nurcie życia politycznego³¹. Obnaża go w pełni obserwowana od lat praktyka polegająca na składaniu przez opozycyjne kluby poselskie wniosku o zwołanie w określonym terminie nadzwyczajnego posiedzenia Sejmu w danej sprawie³². Działania tego rodzaju były w przeszłości podej-

³⁰ J. Stembrowicz, *Parlament V Republiki*, Warszawa 1963, s. 68.

³¹ Problem ten poruszam również w innym opracowaniu: G. Pastuszko, *Around the Issue of Convening Meetings of the Sejm*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2019, nr 5, s. 86–87.

³² Przykładowo, w dniu 1 grudnia 2011 r. klub Sojuszu Lewicy Demokratycznej przedstawił wniosek o zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia izby. Wniosek ten nie został pozytywnie rozpatrzony; *SLD chce dodatkowego posiedzenia Sejmu – o szczycie i prezydencji UE*, «Dziennik Gazeta Prawna» 2.12.2011, <https://www.gazetaprawna.pl/amp/571986,sld-chce-dodatkowego-posiedzenia-sejmu-o-szczycie-i-prezydencji-ue.html> (10.03.2023); Podobnie, w dniu 29 marca 2018 r. taki sam wniosek złożył na ręce Marszałka Sejmu klub Platformy Obywatelskiej. Także i w tym przypadku podjęta inicjatywa nie spotkała się z aprobatą kierownictwa Sejmu; Zob. G. Bruszewski, *Sasin o wniosku PO o zwołanie*

mowane wielokrotnie, lecz nigdy nie kończyły się sukcesem. Przedkładanych wniosków, mimo nieistnienia podstaw regulaminowych, wprowadzie nie postrzegano jako inicjatyw bezprawnych (co zresztą świadczy o powstaniu w tej mierze parlamentarnego zwyczaju), ale też nie uznawano je za zasługujące na przychyłność. Zawsze górę brały interesy rządzącej większości, dla której zwołanie posiedzenia w żądanym przez opozycję momencie było niewygodne i wymagało raczej wyciszenia sprawy przed opinią publiczną niż nadawania jej rezonansu w ramach prac parlamentarnych. Taki stan rzeczy musi skłaniać do konkluzji, że zagwarantowana w przepisach regulaminowych wyłączność decyzyjna Marszałka jest wygodna tylko dla obozu władzy, dla ugrupowań opozycyjnych zaś stanowi wyraźne ograniczenie ich praw. Można tu, jak sądzę, mówić o poważnej usterce polskiego systemu parlamentarnego, której usunięcie wymaga wprowadzenia stosownej regulacji prawnej³³. Regulacja ta musiałaby wyposażać frakcje parlamentarne (konkretnie kluby i grupy co najmniej 15 posłów) w prawo wysuwania wiążącego wniosku, ale także dawać im możliwość skutecznego ustalania terminu i przedstawienia punktów porządku obrad, jakie mają być objęte posiedzeniem. To oczywiście wiązałoby się z modyfikacją rozwiązań normatywnych regulujących procedurę ustalania terminów i agendy prac izby, które w obecnym stanie prawnym przyznają w tej materii bardzo szerokie kompetencje Marszałkowi Sejmu, pozostawiając frakcjom parlamentarnym – klubom, kołom oraz grupom co najmniej 15 posłów wyłącznie możliwość zgłaszania niewiążących propozycji (wniosków uzupełniających) (art. 173 ust. 2–5 regulaminu Sejmu)³⁴. Dobrze byłoby też, aby prawo składania wniosku o zwołanie posiedzenia Sejmu objęte zostało

nadzwyczajnego posiedzenia Sejmu: trudno traktować go poważnie, «Dziennik Gazeta Prawna» 30.03.2018, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artysty/1114620,sasin-o-wniosku-po-o-zwolanie-nadzwyczajnego-posiedzenia-sejmu-trudno-traktowac-gopowaznie.html> (10.03.2023); W dniu 9 marca 2021 r. nieskuteczny wniosek w przedmiocie zwołania nadzwyczajnego posiedzenia Sejmu złożyły kluby Platformy Obywatelskiej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego; zob. *PO i PSL żądają posiedzenia Sejmu w sprawie Krajowego Planu Odbudowy. Terlecki odpowiada*, «Onet» 9.03.2021, https://www.google.com/search?q=PO+i+PSL+%C5%BC%C4%85daj%C4%85+posiedzenia+Sejmu+w+sprawie+Krajowego+Planu+Odbudowy.+Terlecki+odpowiada++PAP&sxsrf=AJOqlzWu6ttkQzP4Ru5yqoRPkdgyq0pavQ%3A1678404921797&source=hp&ei=OWOKZL_XLozRrgTexqOY-DA&iflsig=AK50M_UAAAAAZAp7SRmEadzSe7-9cPusG2px6wNC1jzi&ved=0ahUKEwj_15rJgdD9AhWMqIsKHV7jCMMQ4dUDCac&uact=5&oq=PO+i+PSL+%C5%BC%C4%85daj%C4%85+posiedzenia+Sejmu+w+sprawie+Krajowego+Planu+Odbudowy.+Terlecki+odpowiada++PAP&gs_lcp=Cgnd3Mtd2l6EANQAFieC2CLDWgAcAB4AIAB_wOIAAdMLkgELM C4yLjAuMi4wljGYAQcG AQKGAQE&scient=gws-wiz, (10.03.2023).

³³ P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, «Państwo i Prawo» 1997, nr 11, s. 37.

³⁴ Zob. G. Pastuszko, *Procedura ustalania porządku dziennego posiedzeń Sejmu RP*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2018, nr 5, s. 128.

czasowymi limitami, tak by zapobiec ewentualnym próbom wykorzystywania tej instytucji w sposób instrumentalny, mający u podstaw zamiar wywoływania parlamentarnej obstrukcji³⁵. Przykładowo, każdy klub i koło mogłoby zgłosić powtórny wniosek dopiero po upływie 3 miesięcy.

Bolączką jest też chyba brak skutecznych instrumentów wpływania na decyzję o zwoływaniu posiedzeń izb przez Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów. Oba te organy, z racji przenikania się należących do nich kompetencji z kompetencjami izb, w praktyce bywają zainteresowane odpowiednimi z punktu widzenia ich interesów decyzjami Marszałków. Jak się wydaje, jest to wystarczająca przesłanka uzasadniająca potrzebę wprowadzenia do porządku prawnego tego rodzaju środków prawnych³⁶. Znowu – w głównej mierze dotyczy to Sejmu, który jest podstawowym miejscem kontaktu legislatywy i egzekutywy, i z którym głowa państwa i premier wchodzi najczęściej w interakcje. Nie bez przyczyny to właśnie w funkcjonowaniu tej izby wytworzył się zwyczaj składania podobnych wniosków przez wskazane podmioty. Jeśli więc proponować *de lege ferenda* wprowadzenie gwarancji przysługujących Prezydentowi i premierowi, to jako rzecz kluczową należałoby uznać zmianę prawodawstwa dotyczącą Sejmu. Wysuwając tę propozycję, warto jednak zdawać sobie sprawę, że jej celem byłoby nie tyle usunięcie jakichś negatywnych zjawisk występujących w praktyce ustrojowej, co stworzenie prawnych podstaw dla działań obserwowanych w sferze parlamentarnych zwyczajów. Od lat bowiem do łaski marszałkowskiej trafiają wnioski głowy państwa bądź premiera (znacznie częściej, niekiedy w formie apeli) w sprawie zwołania nadzwyczajnego posiedzenia, a to właściwie zawsze spotyka się z aprobatą decydentów³⁷. Prawne usankcjono-

³⁵ Zagrożenia takie dostrzegane jest w literaturze przedmiotu: G. Koksanowicz, *Prawny model kierownictwa Sejmem w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1996 roku*, Lublin 2014, s. 106.

³⁶ W piśmiennictwie postulowano rozwiązanie wyposażające w prawo do zwoływania sesji nadzwyczajnej przez Prezydenta; P. Sarnecki, *Założenia konstytucji (Uwagi de lege ferenda)*, «Państwo i Prawo» 1990, nr 7, s. 10.

³⁷ Przykładowo, w dniu 24 lutego 2020 r. wniosek w sprawie zwołania nadzwyczajnego posiedzenia Sejmu złożył Prezydent Andrzej Duda; zob. *W poniedziałek specjalne posiedzenie Sejmu dotyczące koronawirusa*, «Polska Agencja Prasowa» 27.02.2020, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C594757%2Cw-poniedzialek-specjalne-posiedzenie-sejmu-dotyczace-koronawirusa.html> (10.03.2023). W dniu 15 czerwca 2021 r. wniosek o zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia Sejmu w trybie tajnym przedstawił premier Mateusz Morawiecki. Wniosek został uwzględniony; zob. *Premier wnioskuje o niejawnie posiedzenie Sejmu ws. Cyberataków*, «Dziennik Gazeta Prawna» 15.06.2021 (10.03.2023); *Apel premiera Mateusza Morawieckiego z dnia 16 stycznia 2023 r. o jak najszybsze zwołanie posiedzenia Senatu*; zob. Morawiecki: B. Bodalska, *Senat powinien przyjąć ustawę o SN bez poprawek i jak najszybciej*, „Euroactiv.pl” 16.01.2023, <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/morawiecki-senat-powinien-przyjac-ustawe-o-sn-bez-poprawek-i-jak-najszybciej/> (10.03.2021).

wanie tego stanu rzeczy, dokonane na poziomie ustawy zasadniczej (regulacja regulaminowa nie byłaby wystarczająca z uwagi na ograniczenia wynikające z zasady autonomii regulaminowej), stanowiłoby petryfikację politycznego konwenansu, choć być może pewne korzyści mogłoby ono przynieść rządowi mniejszościowemu. Jak wiadomo, taki rząd nie zawsze może liczyć na przychylność urzędującego Marszałka, stąd wyposażenie go w gwarancje normatywne w tej materii pociągałoby za sobą wzmocnienie jego statusu prawnego.

Zwoływanie pierwszego posiedzenia Sejmu przez Prezydenta

Kompetencja głowy państwa dotycząca zwoływania pierwszego posiedzenia Sejmu i Senatu, inaczej niż analogiczna kompetencja Marszałków izb, znajduje zakotwiczenie w postanowieniach konstytucyjnych. Zagadnienie to reguluje konkretnie art. 109 ust. 2 Konstytucji, który głosi, że Prezydent musi zwołać wskazane posiedzenie w dniu przypadającym w ciągu 30 dni od dnia wyborów a w wypadku skrócenia przezeń kadencji izby – nie później niż na 15. dzień pod dniu przeprowadzenia wyborów (art. 98 ust. 5 Konstytucji). Na to nakładają się dodatkowo przepisy regulaminowe, będące rozwinięciem dyrektywy konstytucyjnej. Regulamin Sejmu stanowi mianowicie, że pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu otwiera Marszałek-Senior powołany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej spośród najstarszych wiekiem posłów (art. 1 ust. 1 regulaminu Sejmu). Regulamin Senatu z kolei przewiduje, że pierwsze posiedzenie Senatu otwiera Prezydent i powołuje na przewodniczącego najstarszego wiekiem senatora (Marszałek Senior). W razie niemożności dokonania tej czynności przez Prezydenta pierwsze posiedzenie Senatu otwiera Marszałek Senior (art. 30 ust. 1 regulaminu Senatu).

Poddając ocenie treść przedstawionej regulacji, warto w pierwszej kolejności skupić się na decyzji ustrojodawcy o powierzeniu omawianej kompetencji Prezydentowi. Przeprowadzona w tym zakresie analiza prowadzi do kilku istotnych wniosków. Po pierwsze, jest rzeczą bezdyskusyjną, że ustrojodawca nałożył tu na głowę państwa konstytucyjny obowiązek, który winien być wykonywany każdorazowo tuż po przeprowadzonych wyborach. Prezydent w żadnym wypadku nie ma możliwości uchylecia się od jego realizacji, gdyby bowiem tak postąpił, należałoby mówić o popełnieniu przezeń deliktu konstytucyjnego i tym samym o potrzebie postawienia go w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (art. 198 ust. 1 Konstytucji). Źródłem wskazanego obowiązku są oczywiście przepisy art. 109 ust. 2 oraz art. 98 ust. 5 ustawy zasadniczej oddające w ręce Prezydenta decyzję w sprawie zwołania posiedzenia izby, ale też przepis art. 126 ust. 1 Konstytucji czyniący go gwarantem

ciągłości władzy państwowej. Przy tak ukształtowanej podstawie prawnej nie da się przyjąć, by Prezydent mógł bez konsekwencji narazić państwo na brak możliwości zwołania i przez to ukonstytuowania się instytucji parlamentu. Z oczywistych przyczyn jego działanie w tym zakresie ma charakter konstytucyjnej konieczności. Po drugie, warto zauważyć, że omawiana tu kompetencja sytuuje się w sferze prezydenckich prerogatyw, w założeniu więc głowa państwa korzysta z niej wyłącznie osobiście. Wskazuje na to wyraźnie ustawa zasadnicza, której postanowienia odrzucają intencjonalnie potrzebę partycyipowania w podejmowanej tutaj decyzji Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 Konstytucji). Po trzecie, należy też wskazać, że z konstytucyjnego punktu widzenia możliwa jest sytuacja, gdzie o zwołaniu pierwszego posiedzenia Sejmu i Senatu przesądzi nie tyle sam Prezydent, co jego zastępca. Realizacja takiego scenariusza ma miejsce wówczas, gdy dochodzi do przejściowej niemożności sprawowania urzędu lub opróżnienia urzędu (art. 131 ust. 1 i 2 Konstytucji). Wówczas zwołanie pierwszego posiedzenia Sejmu i Senatu staje się powinnością Marszałka Sejmu względnie Marszałka Senatu, w zależności od tego, który z nich posiada w danym momencie legitymację do działania w charakterze zastępcy (Konstytucja stanowi, że jeżeli Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej, obowiązki te przejmuje Marszałek Senatu – art. 131 ust. 3 Konstytucji). Oznacza to skądinąd, że postanowienie w sprawie wydaje w istocie rzeczy przewodniczący którejś z izb „starego” parlamentu. Po czwarte, podkreślenia wymaga, że rozwiązanie powierzające analizowaną kompetencję Prezydentowi, który jest organem należącym do odrębnego segmentu władzy, tworzy wyjątek od konstytucyjnej zasady autonomii prac parlamentu, sprzeciwiając się konkretnie temu z jej założeń, które przesądza o wyłączności decyzyjnej izb lub ich wewnętrznych organów w sprawach organizacji prac parlamentarnych³⁸. Pamiętając o tym, trzeba oczywiście mieć świadomość, że ustrojodawca nie ma w tym wypadku wyjścia i musi sięgnąć po rozwiązanie zrywające z koncepcją parlamentu autonomicznego. Jest przecież rzeczą oczywistą, że zwołanie Sejmu i Senatu po raz pierwszy, służące z natury rzeczy jego ukonstytuowaniu, w tym wyłonieniu sejmowych i senackich organów wewnętrznych, wymaga *nolens volens* zaangażowania czynnika zewnętrznego³⁹. Po piąte wreszcie, warto zwrócić uwagę, że prezydencką kompetencję należy postrzegać na tle wzajemnych relacji legislatywy i egzekutywy w ramach zasady trójpodziału władzy. To jednak,

³⁸ Zob. G. Pastuszko, *Zasada autonomii regulaminowej Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego w polskim prawie parlamentarnym. Rozważania na tle uregulowań Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Rzeszów 2019, s. 31.

³⁹ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 109 Konstytucji. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2009, s. 128.

wbrew pozorom, nie uprawnia do przypisywania jej znaczenia w kontekście funkcjonowania konstytucyjnego mechanizmu hamowania lub równoważenia władz. Rację ma Ryszard Mojak, który podkreśla w tym zakresie, że z uwagi na wprowadzone restrykcje czasowe kompetencja ma z założenia techniczno-formalny charakter⁴⁰ i nie stwarza pola dla politycznej uznaniowości. Czyniąc z niej użytek, Prezydent musi jedynie pamiętać o toczących się w tym czasie negocjacjach w sprawie utworzenia nowego gabinetu; uwzględnienie tej okoliczności pozwala mu na oznaczenie daty pierwszego posiedzenia Sejmu w możliwie najlepszym momencie z punktu widzenia politycznych zdolności Sejmu do ukształtowania rządzącej większości oraz ukonstytuowania swych wewnętrznych struktur⁴¹.

Na osobną uwagę zasługuje także kwestia 30 dniowego terminu realizacji kompetencji przyznanej głowie państwa. Wbrew pozorom zagadnienie to nie jest jasne i oczywiste, pogłębiona analiza ujawnia bowiem rysujące się tutaj interpretacyjne wątpliwości. Wynika to stąd, że przepis art. 109 ust. 2 nie może być odczytywany w sposób odizolowany od pozostałych uregulowań konstytucyjnych. Dokonując jego wykładni, należy uwzględnić również art. 98 ust. 1 oraz ust. 2, który głosi, że kadencja Sejmu i Senatu wynosi 4 lata i rozpoczyna się z dniem otwarcia pierwszego posiedzenia Sejmu po wyborach, kończy zaś w dniu poprzedzającym zebranie się Sejmu następnej kadencji, oraz że wybory do Sejmu i Senatu winny odbyć się w dniu wolnym od pracy, w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji. Regulacja ta określa sztywne ramy czasowe kadencji parlamentu, to zaś pociąga za sobą pytanie, czy Prezydent, będąc zobowiązany do zwołania pierwszego posiedzenia w dniu przypadającym w ciągu 30 dni od dnia wyborów, może zdecydować się na korektę 4-letniej kadencji w kierunku albo jej delikatnego skrócenia, albo delikatnego wydłużenia⁴².

Kwestia dopuszczalności skrócenia kadencji Sejmu przez Prezydenta w oparciu o art. 109 Konstytucji spotkała się z jednomyślnym, słusznym skądinąd, choć nie znajdującym potwierdzenia w praktyce życia politycznego⁴³,

⁴⁰ R. Mojak, *Pozycja prawna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce (1989–1991)*, Lublin 1992, s. 264.

⁴¹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 109, uwaga 12*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 8.

⁴² Praktyka ustrojowa jest pod tym względem niejednolita. Sejm IV i Senat V kadencji został zwołany przez Prezydenta w przeddzień upływu czteroletniej kadencji poprzedniego Sejmu. Ale już Sejm VI, VII i VIII oraz Senat VII, VIII i IX kadencji zwołano po sztywnie liczonym terminie czterech lat; wspomina o tym: M. Zubik, *Komentarz do art. 1...*, s. 28.

⁴³ Sejm IV i Senat V kadencji został zwołany przez Prezydenta w przeddzień upływu czteroletniej kadencji poprzedniego Sejmu; wspomina o tym: M. Zubik, *Komentarz do art. 1...*, s. 28.

sprzeciwem doktryny prawa konstytucyjnego⁴⁴. Wyrażony tutaj pogląd bazował na dwóch zasadniczych argumentach. Z jednej strony podnoszono, że uznanie dopuszczalności wyznaczenia pierwszego dnia posiedzenia Sejmu przed upływem 4-letniej kadencji stanowiłoby nieuprawnione rozszerzenie listy przesłanek skrócenia kadencji parlamentu, która jako wyjątek od ogólnie przyjętej reguły nie może podlegać żadnym reinterpretacjom (w myśl założenia, że wyjątków nie wolno ani domniemywać, ani interpretować rozszerzająco)⁴⁵. Z drugiej zaś wskazywano, że idąca w tym kierunku koncepcja wykładnicza wzbogaciłaby – bez klarownie wyrażonej woli ustrojodawcy – zakres prezydenckich kompetencji o nowe uprawnienie, a przez to zredefiniowała stosunki łączące Prezydenta z parlamentem⁴⁶.

Jednomyślności nie było już w przypadku stanowiska dotyczącego możliwości wydłużenia kadencji parlamentarnej. W tym zakresie zarysowały się dwa odrębne stanowiska, ujawniające dwa możliwe sposoby rozumienia obowiązujących przepisów. Pierwsze z nich nakazywało traktować czas trwania 4-letniej kadencji jako bezwzględny punkt odniesienia w obliczaniu momentu daty pierwszego posiedzenia Sejmu. Zajmujący je autorzy podkreślali, że termin 30 dni, jaki przysługuje Prezydentowi na wydanie stosownego postanowienia, stwarza jedynie pozory swobody decyzyjnej, gdyż tak naprawdę Prezydent ma obowiązek zwołać posiedzenie dokładnie na dzień następujący po dniu upływu precyzyjnie obliczonej kadencji (co ciekawe, według jednej wersji moment ten mógłby przypaść nawet na dzień wolny od pracy – choćby niedzielę, a według drugiej dzień wolny od pracy uprawniałby do delikatnego „poślizgu”). Przyjmowali oni przy tym, że skoro odrzuca się dopuszczalność skrócenia kadencji, to – logicznie biorąc – nie można zgodzić się na jej wydłużenie, które zarezerwowane zostało przez Konstytucję wyłącznie dla sytuacji wprowadzenia stanu nadzwyczajnego⁴⁷. Odwrotną optykę prezentowało drugie ze stanowisk, odrzucające wyraźnie wcześniejszą wykładnię. Zgodnie z nim sposób uregulowania kompetencji Prezydenta dotyczącej zwoływania pierwszego posiedzenia izby, a ściśle biorąc 30-dniowy termin przysługujący Prezydentowi, rozluźnia rygorystyczne brzmienie przepisu art. 98 ust. 1 Konstytucji mówiącego o 4-letniej kadencji Sejmu i tym samym dopuszcza pewną swobodę w ustalaniu górnej granicy tego okresu. Taka koncepcja interpretacyjna uwarunkowana jest z jednej strony potrzebą poszanowania przyjętej na

⁴⁴ Zaprezentowane tutaj poglądy dotyczyły Sejmu, choć oczywiście z przyczyn oczywistych odnoszą się one *per analogiam* także do Senatu.

⁴⁵ Z. Jarosz, *Opinia w sprawie terminu zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu IV kadencji*, «Przegląd Sejmowy» 2001, nr 6, s. 70.

⁴⁶ M. Granat, *Prawo konstytucyjne...*, s. 81.

⁴⁷ M. Kudej, *Kompetencje Senatu...*, 74–75.

gruncie Konstytucji zasady ciągłości prac parlamentarnych i związanej z tym likwidacji przerw między kadencyjnych⁴⁸, z drugiej zaś ustrojową pragmatyką. W niektórych sytuacjach może się mianowicie okazać, że w obliczu przeciągających się rozmów koalicyjnych lub prac nad ustawą budżetową lekkie wydłużenie kadencji przez Prezydenta działającego w roli konstytucyjnego arbitra będzie rzeczą tyleż politycznie, co i ustrojowo pożądaną⁴⁹.

Analizując przepis art. 109 ust. 2 Konstytucji, należy pamiętać, że jako wyjątek od zasady autonomii izb parlamentu nie może być on poddawany wykładni rozszerzającej. Oznacza to, kompetencja Prezydenta obejmuje zwołanie posiedzenia Sejmu i Senatu *sensu strictissimo*, w żadnym zaś wypadku ich przełożenie lub zamknięcie⁵⁰. Nie wydaje się natomiast, by Prezydent był pozbawiony prawa do podjęcia decyzji o zmianie określonej wcześniej przez siebie daty pierwszego posiedzenia Sejmu i Senatu, jeśli z jakichś względów uzna to za konieczne (o ile uzna się, że Prezydent dysponuje w tym zakresie swobodą decyzyjną, a nie jest zobligowany do wyznaczenia terminu przypadającego na dzień następujący po dniu sztywno liczonego terminu upływu kadencji poprzedniego Sejmu). Z pewnością nie sprzeciwia się temu literalne ujęcie art. 109 ust. 2 Konstytucji, z którego w żadnej mierze nie wynika, że wydanie postanowienia przez głowę państwa jest aktem jednorazowym i niezmiennym. Można natomiast wskazać argumenty pozwalające przychylić się do tej tezy. Pokazują one, że w pewnych sytuacjach korekta podjętej już decyzji staje się usprawiedliwiona czy wręcz konieczna z przyczyn pragmatycznych. Przykładowo jej dokonanie może uzasadniać utrzymywanie się politycznych przeszkód w ukonstytuowaniu izby (np. trwające negocjacje koalicyjne), względnie pojawienie się sytuacji niemożności zebrania się Sejmu na posiedzenie (np. stan wojny, zamach stanu, etc.). Oczywiście nawet jeśli uzna się taką koncepcję interpretacyjną za właściwą, ta należy pamiętać, że ewentualna zmiana musi się mieścić w ramach konstytucyjnego terminu 30 dni od dnia wyborów. Gdyby Prezydent przekroczył nałożony tutaj limit czasowy, wówczas jego czyn trzeba by potraktować jako delikt konstytucyjny wymagający wszczęcia prezydenckiego impeachmentu.

Na tle analizowanej regulacji art. 109 ust. 2 Konstytucji powstaje jeszcze pytanie dotyczące tego, jaką ścieżkę działania należałoby obrać w sytuacji,

⁴⁸ L. Garlicki, *Komentarz do art. 109, uwaga 12*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 8; Z. Jarosz, *Opinia w sprawie terminu zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu IV kadencji*, «Przegląd Sejmowy» 2001, nr 6, s. 70; M. Granat, *Prawo konstytucyjne...*, s. 80.

⁴⁹ M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu RP*, Warszawa 2003, s. 76–77.

⁵⁰ A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 125.

gdyby Prezydent nie wywiązał się z konstytucyjnego obowiązku i nie zwołał pierwszego posiedzenia Sejmu i Senatu (co jest mało prawdopodobne), albo gdyby zwołał to posiedzenie w dniu, w którym nie mogłoby ono dojść do skutku – o czym wiedział z góry w chwili wydawania postanowienia lub dowiedział się później na skutek wystąpienia przeszkód w zebraniu się Sejmu i Senatu (co jest też mało prawdopodobne, ale w tym wypadku mamy jednak do czynienia z prawdopodobieństwem wyższego stopnia). Przy pierwszym *casusie* zasadne byłoby chyba rozważanie uruchomienia procedury zastępstwa głowy państwa określonej w art. 131 ust. 1 Konstytucji i tym samym umożliwienie wydania postanowienia o zwołaniu pierwszego posiedzenia przez Marszałka izby. Akceptacja dla takiego postępowania, możliwa tylko w wypadku zakwalifikowania bezczynności urzędowej Prezydenta w tym zakresie jako przejawu przejściowej niemożności sprawowania przezeń urzędu (co musiałby stwierdzić Trybunał Konstytucyjny)⁵¹, wymagałoby ustanowienia zastępcy przed upływem kadencji „starego” Sejmu. Działanie po tym terminie miałoby charakter spóźniony, gdyż – jak wiadomo – wraz z wygaśnięciem kadencji parlamentarnej wygałaby również funkcja przewodniczących izb a wobec braku ukonstytuowania się organów wewnętrznych nowego Sejmu i Senatu nie istniałaby możliwość powołania zastępcy. Z kolei przy drugim *casusie* jedynym dopuszczalnym wyjściem byłoby, jak można sądzić, powtórne wydanie postanowienia o zwołaniu pierwszego posiedzenia Sejmu i Senatu przez Prezydenta, dokonane tuż po upływie przewidzianego konstytucyjnie 30-dniowego terminu. Przyjęcie takiego założenia wydaje się być usprawiedliwione ze względu na istotę i cel art. 109 ust. 2 Konstytucji, który domaga się od głowy państwa rzeczywistego i skutecznego zwołania posiedzenia izb, nie zaś tylko formalnego podjęcia w tym przedmiocie decyzji. Inna interpretacja oznaczałaby przecież brak możliwości zainicjowania działalności świeżo wyłonionej w wyborach legislatury.

Realizacja kompetencji określonej w art. 109 ust. 2 Konstytucji następuje w ten sposób, że Prezydent wydaje dwa odrębne postanowienia dotyczące daty i godziny planowanego posiedzenia Sejmu i Senatu (zwyczajowo posiedzenie Senatu zwoływane jest kilka godzin po posiedzeniu Sejmu) oraz dwa odrębne postanowienia powierzające określonej osobie funkcję Marszałka Seniora. Żaden z tych aktów nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów.

Osobnego komentarza wymaga kwestia powoływania przez Prezydenta tak w Sejmie, jak i w Senacie Marszałka Seniora, która unormowana została w przepisach regulaminu jednej i drugiej izby. Co istotne, tu i tu obowiązują

⁵¹ Por. analogiczny pogląd wyrażony na tle regulacji zawartych w Małej konstytucji z 1992 r.: L. Garlicki, *Komentarz do art. 9*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1996, s. 6.

odmienne zasady. W Sejmie Prezydent wskazuje Marszałka Seniora w oparciu o art. 1 ust. 1 regulaminu izby. Z przepisu tego wynika, że może on wybrać kogoś spośród najstarszych wiekiem posłów, tak więc przysługuje mu daleko idąca swoboda wyboru, pozwalająca na ujawnienie swoich personalnych preferencji. Poza ograniczeniem wiekowym nie obowiązują w tym zakresie żadne dodatkowe wytyczne i kryteria, nie ma więc np. konieczności, by głowa państwa kierowała się przynależnością polityczną danej osoby⁵². Inna sprawa, że w dotychczasowej praktyce ustrojowej kolejni Prezydenci niemal zawsze stawali na polityka wywodzącego się z ich środowiska politycznego⁵³. Stąd chyba uzasadnione jest przyjęcie tezy o wytworzeniu się w tej mierze ustrojowego zwyczaju. Natomiast w Senacie podstawą wskazania osoby Marszałka Seniora jest art. 30 ust. 1 regulaminu Senatu. Zgodnie z nim Prezydent powołuje na Marszałka Seniora najstarszego wiekiem senatora, a to oczywiście wyklucza jakąkolwiek uznaniowość głowy państwa. Elementem decydującym jest wyłącznie metryka senatorów. Odmiennością w przypadku uregulowań ustanowionych w izbie drugiej jest też to, że w razie gdyby osoba wyznaczona na Marszałka Seniora nie mogła przewodniczyć obradom w ramach pierwszego posiedzenia, wówczas funkcję przewodniczącego obrad obejmuje kolejny wiekiem senator (art. 30 ust. 2 regulaminu Senatu). Mamy tu więc do czynienia z rozwiązaniem służącym minimalizacji ryzyka niemożności ukonstytuowania się izby z przyczyn personalnych.

Na marginesie zauważmy, że o potrzebie istnienia podstawy regulaminowej w tym zakresie decyduje zasada autonomii parlamentu, której jednym z kluczowych założeń jest to, by wewnętrzne struktury organizacyjne Sejmu określały przepisy regulaminu. Można się jednak spierać, czy nie lepiej byłoby umocować stanowisko Marszałka-Seniora w postanowieniach Konstytucji, chociażby poprzez doprecyzowanie treści art. 109 ust. 2 ustawy zasadniczej, albo też w ogóle zrezygnować z koncepcji powierzania obsady tego stanowiska głowie państwa i w zamian za to przyjąć konstrukcję wyznaczania *ex lege* na Marszałka Seniora najstarszego członka izby. Jest rzeczą oczywistą, że wprowadzenie któregoś z tych rozwiązań usunęłoby utrzymujące się dziś w piśmiennictwie kontrowersje dotyczące wystarczalności regulacji regulaminowej dla nałożenia na głowę państwa obowiązku powołania Marszałka-Seniora⁵⁴. To –

⁵² A. Rakowska-Trela, *Kontrowersje wokół Marszałka Seniora*, «Konstytucyjny.pl» 11.11.2019, <https://konstytucyjny.pl/a-rakowska-trela-kontrowersje-wokol-marszalka-seniora/> (5.02.2023).

⁵³ Wyjątkiem była jedynie sytuacja powołania przez Prezydenta Andrzeja Dudę na stanowisko Marszałka-Seniora Kornela Morawieckiego, przedstawiciela ugrupowania Kukiz'15, pozostającego poza obozem koalicyjnym.

⁵⁴ Zob. M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna...*, s. 43–44; zob. także P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Warszawa 2000, s. 82.

jak można sądzić – byłaby większa korzyść niż zachowanie regulacji odpowiadającej tradycji ustrojowej, nawet jeśli ta sięga swymi korzeniami sięga aż do czasów międzywojennych.

Konkluzje

Z przedstawionych uregulowań prawnych wynika, że regulaminy Sejmu i Senatu przyjęły analogiczny mechanizm zwoływania posiedzeń izb. W obu przypadkach bazuje on na zasadzie permanencji prac parlamentarnych, czyniąc decydującym organem kierownictwa wewnętrznego, tj. Marszałków. Taka konstrukcja podkreśla niezależność Sejmu i Senatu względem innych organów, a przez to wzmacnia ich pozycję w konstytucyjnym systemie władzy państwowej. Jej skutkiem jest wyraźny wzrost prestiżu izb w określonym na gruncie postanowień ustawy zasadniczej otoczeniu instytucjonalnym. Z pewnością nie można jej zarzucić braku zgodności z literą Konstytucji.

Przeprowadzona analiza pokazuje, że choć przepisy sejmowe i senackie są do siebie zbliżone, to jednak występuje między nimi szereg różnic. Najbardziej widoczna dystynkcja dotyczy zakresu swobody decyzyjnej Marszałka Sejmu i Senatu. Niewątpliwie przewodniczący izby pierwszej ma bardziej ograniczone możliwości pod tym względem niż przewodniczący izby drugiej. Jest on nade wszystko skrzepowany ustaleniami Prezydium Sejmu w kwestii terminów posiedzeń, które nie pozwalają na jakakolwiek uznaniowość z jego strony w tej kwestii. Inaczej niż ma to miejsce w przypadku Marszałka Senatu dokonującego ustaleń w zakresie terminarza prac izby samodzielnie.

Ocena przyjętych uregulowań regulaminowych nie daje powodu do formułowania pod ich adresem krytyki. Uregulowania te sprawdzają się zasadniczo w praktyce, a ich stosowanie nie generuje większych politycznych napięć w izbach. Największym problemem jest jedynie brak instrumentów prawnych, które pozwalałyby frakcjom parlamentarnym na wywieranie skutecznego wpływu na zwołujących posiedzenia izb Marszałków. Tego rodzaju gwarancje wyrównywałyby szanse parlamentarnej opozycji względem obozu władzy i czyniłyby proces decyzyjny bardziej pluralistycznym. Wydaje się więc, że należy upominać się, zwłaszcza w przypadku Sejmu, o ich wprowadzenie do porządku prawnego.

Nie nastraja negatywnie również ocena przepisów dotyczących zwoływania posiedzeń Sejmu i Senatu przez Prezydenta. Decyzja o wyposażeniu właśnie tego organu we wskazaną kompetencję musi być postrzegana jako kontynuacja utrwalonej w Polsce tradycji ustrojowej, ale też logiczne rozwinięcie prezydenckiej funkcji gwarantowania ciągłości władzy państwowej.

To, co może jedynie zastanawiać, to utrzymane wciąż w ramach unormowań regulaminowych rozwiązanie obligujące głowę państwa do wskazywania Marszałka Seniora. Wydaje się, że lepiej byłoby wynieść takie rozwiązanie do rangi konstytucyjnej, względnie zrezygnować z niego zupełnie na rzecz konstrukcji oddającej przewodnictwo pierwszego posiedzenia posłowi i senatorowi najstarszemu wiekiem. Dzięki temu ucichłyby znane w piśmiennictwie wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą przepisów obowiązujących obecnie.

Bibliografia

- Czarny P., Naleziński B., *Organy Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 9*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1996.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 109, uwaga 12*, [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, wyd. 4, Warszawa 2010.
- Gwiżdż A., *W sprawie niektórych postanowień regulaminu sejmowego*, «Państwo i Prawo» 1960, nr 8–9.
- 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., *Opinia w sprawie terminu zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu IV kadencji*, «Przegląd Sejmowy» 2001, nr 6.
- Juchniewicz J., Dąbrowski M., *Kompetencyjny charakter art. 126 Konstytucji RP*, «Przegląd Sejmowy» 2014, nr 4.
- Koksanowicz G., *Prawny model kierownictwa Sejmem w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1996 roku*, Lublin 2014.
- Kudej M., *Kompetencje Senatu w świetle reformy konstytucyjnej z kwietnia 1989 r.*, «Państwo i Prawo» 1990, nr 2.
- Mojak R., *Pozycja prawna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce (1989–1991)*, Lublin 1992.
- Mycielski A., *Polskie prawo polityczne (Konstytucja z 17 III 1921 r.)*, Kraków 1947.
- Pastuszko G., *Procedura ustalania porządku dziennego posiedzeń Sejmu RP*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2018, nr 5.
- Pastuszko G., *Around the Issue of Convening Meetings of the Sejm*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2019, nr 5.
- Rakowska-Trela A., *Kontrowersje wokół Marszałka Seniora*, «Konstytucyjny.pl» 11.11.2019, <https://konstytucyjny.pl/a-rakowska-trela-kontrowersje-wokol-marszalka-seniora/>.
- Sarnecki P., *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, «Państwo i Prawo» 1997, nr 11.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 184 regulaminu Sejmu*, [w:] A. Szymt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
- Sarnecki P., *Założenia konstytucji (Uwagi de lege ferenda)*, «Państwo i Prawo» 1990, nr 7.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Warszawa 2000.
- Skrzydło W., *Komentarz do art. 109 Konstytucji. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2009.

- Steinborn S., *Komentarz do art. 234 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz art. 87–243*, t. II, Warszawa 2016.
- Stembrowicz J., *Parlament V Republiki*, Warszawa 1963.
- Szmyt A., *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008.
- Wiszowaty M., *Okoliczności uchwalenia ustawy budżetowej w dniu 16 grudnia 2016 r. (druki nr 881, 1094 i 109-A) i ich konsekwencje dla ważności podjętej przez Sejm decyzji*, [w:] A. Szmyt, K. Grajewski, M.M. Wiszowaty, *Miscellaena parlamentarne. Praktyka w sferze napięć konstytucyjnoprawnych*, Gdańsk 2017.
- Zubik M., *Komentarz do art. 1*, [w:] A. Szmyt (red.), *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
- Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu RP*, Warszawa 2003.