

PRAWO KONSTYTUCYJNE

NSP(Z) 2019/2020

FUNKCJONOWANIE I ORGANIZACJA SEJMU I SENATU

mgr Kinga Drewniowska

PARLAMENT

ZASADA DWUIZBOWOŚCI

Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Sejm i Senat (art. 10 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji RP), co wskazuje na oparcie władzy ustawodawczej w Polsce o **dwuizbową strukturę parlamentu (bikameralizm)**. Konstytucja RP nie przyznała jednak równiej pozycji obu izbom parlamentu i utrzymała historycznie ukształtowany **model dwuizbowości nierównoprawnej** (często nazywany także **dwuizbowością niesymetryczną**, czy też **dwuizbowością nierównorzędną**). **Zdecydowanie silniejszą pozycję ustrojową w polskim systemie prawnym posiada Sejm.**

Art. 95 Konstytucji RP

1. Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują **Sejm i Senat**.
2. **Sejm** sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw.

ZASADA DWUIZBOWOŚCI PARLAMENTU

„ (...) W procedurze ustawodawczej Konstytucja uregulowała kompetencje obu izb nierównorzędnie. Pozycja Sejmu jest w tym procesie uprzywilejowana w relacji do pozycji Senatu. Znajduje to wyraz w szeregu szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych (...)”.

„ (...) Konstytucja z 1997 r. utrzymała **model dwuizbowości niesymetrycznej**, w którym Senat jest wprawdzie elementem władzy ustawodawczej, ale jego zakres działania i kompetencje nie są identyczne z zakresem działania i kompetencjami Sejmu (...)”.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 1999 r. (K 25/98)

„ (...) Obie izby [Sejm i Senat] łącznie sprawują władzę ustawodawczą. W procesie ustawodawczym Sejmowi przypada rola wiodąca, zaś Senat zajmuje się tylko tymi sprawami w zakresie prac legislacyjnych, które podjął Sejm”.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 2002 r. (K 11/02)

PARLAMENT

ZASADA PERMANENCJI

Zgodnie z zasadą permanencji (art. 109 Konstytucji RP) kadencja parlamentu ma charakter jednolity i nie występuje podział na okresy sesji i okresy międzysesyjne. Zasada permanentnego trybu pracy izb parlamentu oznacza wyłączność izb w zwoływaniu swoich posiedzeń przy czym zwoływanie to powinno być rozumiane szeroko – jako podejmowanie decyzji w zakresie ustalania terminu posiedzenia, jego długości oraz porządku obrad. Zasada permanencji prac Sejmu i Senatu stanowi istotną gwarancję uniemożliwiającą wpływ podmiotów pozaparlamentarnych na zebranie się izb, co związane jest z inną zasadą – zasadą autonomii parlamentu (art. 112 Konstytucji RP).

Art. 109 Konstytucji RP

- 1. Sejm i Senat obradują na posiedzeniach.**
2. Pierwsze posiedzenia Sejmu i Senatu Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje na dzień przypadający w ciągu 30 dni od dnia wyborów, z wyjątkiem przypadków określonych w art. 98 ust. 3 i 5.

PARLAMENT

ZASADA AUTONOMII

Zasada autonomii parlamentu jest jedną z zasad określających pozycję ustrojową parlamentu w systemie organów państwa – stanowi ona podstawową gwarancję, zapewniającą parlamentowi niezależność w sprawach własnej organizacji i sposobu działania, a przez to zabezpiecza zachowanie równowagi w stosunkach legislatywy z pozostałymi władzami. Autonomia jest jednym z warunków merytorycznej niezależności w wykonywaniu przez Sejm (Senat) jego funkcji. Takie znaczenie zasady autonomii sprawia, że każda ingerencja organu pozaparlamentarnego w sferę autonomii izby parlamentu narusza obszar jego autonomii.

Art. 112 Konstytucji RP

Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu określony przez Sejm

Czy zasada autonomii odnosi się również do Senatu? → **art. 124 Konstytucji RP!**



ZASADA AUTONOMII PARLAMENTU

„ (...) Autonomia parlamentu oznacza wyłączone prawo każdej z izb ustawodawczych do decydowania o swoich własnych sprawach. **Istotnym elementem autonomii parlamentu jest autonomia regulaminowa**, która oznacza prawo izby do samodzielnego uchwalania swoich regulaminów, określających ich wewnętrzną organizację i tryb funkcjonowania. Wymienione sprawy nie mogą być regulowane w drodze ustaw, bowiem tryb ustawodawczy zakłada udział egzekutywy, a także drugiej z izb (...)”

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 9 lipca 2002 r. (K 1/02)

„ (...) Pojęcie autonomii parlamentu oznacza wyłączone prawo każdej z izb ustawodawczych do decydowania o sprawach związanych ze swoją organizacją i funkcjonowaniem. (...) Autonomia parlamentu stanowi konieczny warunek zapewnienia parlamentowi niezależnej i samodzielnej pozycji w systemie organów państwowych. Umożliwia ona zachowanie równowagi w relacjach między władzą ustawodawczą a pozostałymi władzami (...)”

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 1999 r. (K 8/99)

ZASADA AUTONOMII PARLAMENTU

- Regulamin Sejmu (oraz odpowiednio Regulamin Senatu) ma formę **UCHWAŁY**, co wyklucza wpływ na treść regulaminu przez czynniki zewnętrzne (każda izba podejmuje uchwały samodzielnie, bez konieczności współdziałania z jakimikolwiek innymi podmiotami)
- Legalność (konstytucyjność) regulaminu podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego
- **Regulaminów parlamentarnych nie można traktować jako źródeł prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP.** Regulaminy nie mogą normować sytuacji prawnej osób fizycznych, czy prawnych, a zwłaszcza nie mogą określać ich obowiązków wobec Sejmu, Senatu, czy ich organów państwowych

Regulaminy izb są właściwe do unormowania:

- 1) ich organizacji wewnętrznej.
- 2) porządku prac,
- 3) trybu powoływania i działalności ich organów,
- 4) sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec danej izby.

- **Uchwała Sejmu z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**
- **Uchwała Senatu z 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu**



KADENCJA PARLAMENTU

Art. 98 Konstytucji RP

1. Sejm i Senat są wybierane na czteroletnie kadencje. Kadencje Sejmu i Senatu rozpoczynają się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji.
2. Wybory do Sejmu i Senatu zarządza Prezydent Rzeczypospolitej nie później niż na **90 dni** przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu **30 dni** przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu.
3. Sejm może skrócić swoją kadencję **uchwałą** podjęta **większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów**. **Skrócenie kadencji Sejmu oznacza jednoczesne skrócenie kadencji Senatu**. Przepis ust. 5 stosuje się odpowiednio.
4. Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, może w przypadkach określonych w Konstytucji zarządzić skrócenie kadencji Sejmu. Wraz ze skróceniem kadencji Sejmu skrócona zostaje kadencja Senatu.
5. Prezydent Rzeczypospolitej, zarządzając skrócenie kadencji Sejmu, zarządza jednocześnie wybory do Sejmu i Senatu i wyznacza ich datę na dzień przypadający nie później niż w ciągu **45 dni** od dnia zarządzenia skrócenia kadencji Sejmu. Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu nie później niż na **15 dzień** po dniu przeprowadzenia wyborów.
6. W razie skrócenia kadencji Sejmu stosuje się odpowiednio przepis ust. 1.

FUNKCJE SEJMU I SENATU

- **FUNKCJA USTAWODAWCZA** → uchwalanie przez parlament ustaw, jako aktów normatywnych o szczególnej mocy prawnej. W ramach funkcji ustawodawczej można wyróżnić **funkcję ustawodawczą *sensu stricto*** oraz **tw. funkcję ustrojodawczą** (stanowienie ustaw zasadniczych).
- **FUNKCJA KONTROLNA** → w aktualnie obowiązującym w Polsce porządku prawnym funkcja ta została powierzona wyłącznie Sejmowi. Funkcję tą Sejm sprawuje poprzez kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw (art. 95 ust. 2 Konstytucji RP). Istotą kontroli sejmowej jest uprawnienie umożliwiające Sejmowi uzyskanie informacji niezbędnych dla podejmowania racjonalnych rozstrzygnięć w sferze ustawodawczej oraz w dziedzinie szeroko pojętej kontroli oraz jej skutków.
- **FUNKCJA KREACYJNA** → kompetencje obu izb parlamentu w zakresie bezpośredniego powoływania i odwoływania innych organów państwowych oraz osób wchodzących w skład tych organów.

KOMPETENCJE KREACYJNE SEJMU I SENATU

**WYKONYWANE
SAMODZIELNIE
PRZEZ SEJM**

**WYKONYWANE
PRZEZ SEJM PRZY
UDZIALE SENATU**

**WYKONYWANE
ODRĘBNIEM PRZEZ
OBIE IZBY
PARLAMENTU**



np. **wybór sędziów Trybunału
Konstytucyjnego**
(art. 194 ust. 1 Konstytucji RP)
wybór członków Trybunału Stanu
(art. 199 ust. 1 Konstytucji RP)



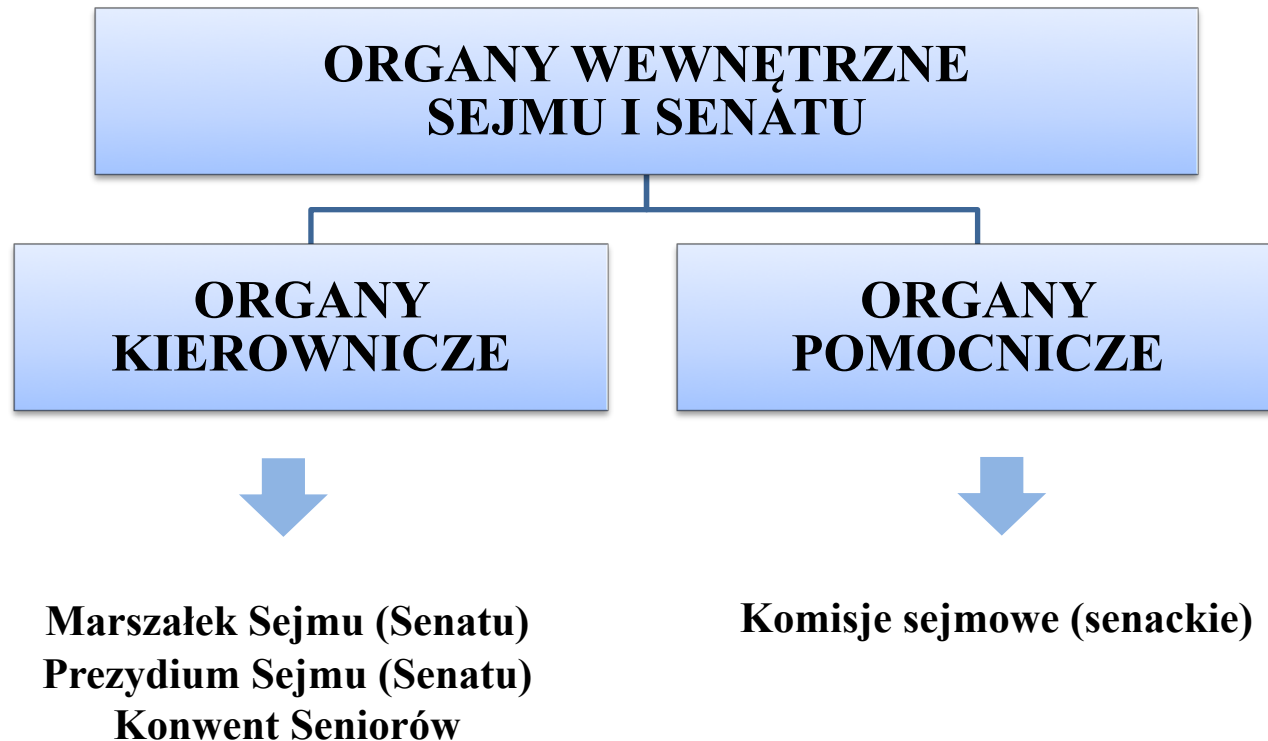
np. **powołanie Prezesa NIK**
(art. 205 ust. 1 Konstytucji RP)
powołanie RPO
(art. 209 ust. 1 Konstytucji RP)



np. **wybór członków KRRiT**
(art. 214 ust. 1 Konstytucji RP)

ORGANY WEWNĘTRZNE SEJMU I SENATU

Prawidłowe funkcjonowanie Sejmu i Senatu zapewniają ich organy wewnętrzne. W ramach organów wewnętrznych każdej z izb parlamentu rozróżnia się **organy kierownicze** oraz **organy pomocnicze**.



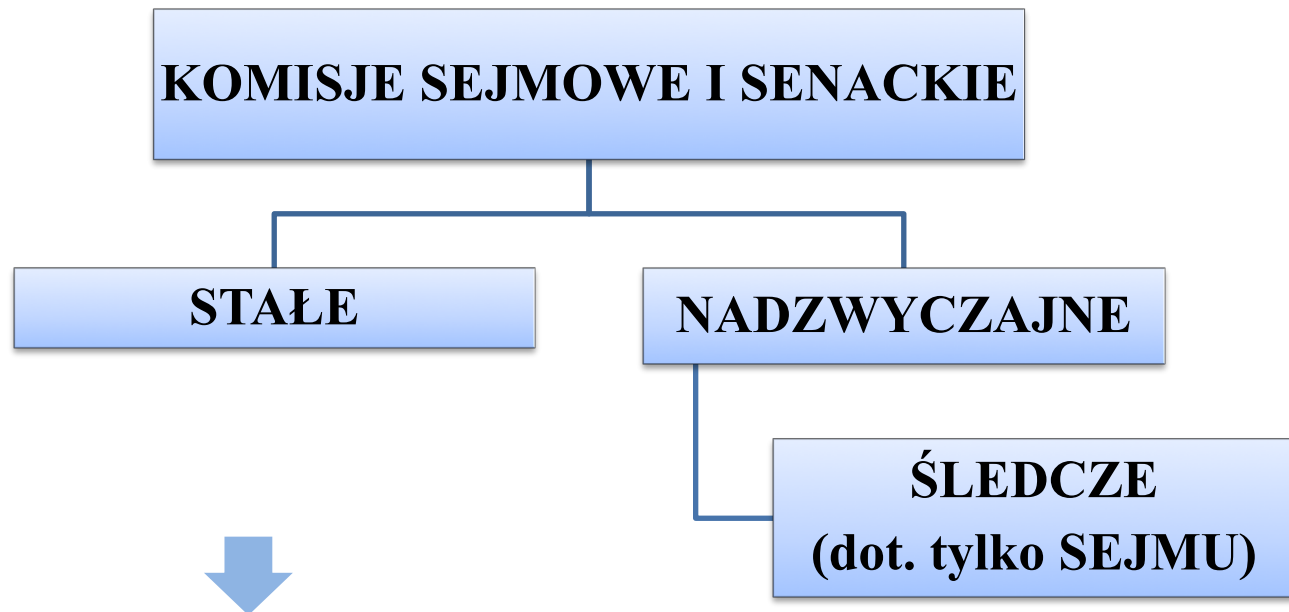
ORGANY KIEROWNICZE SEJMU I SENATU

- **MARSZAŁEK SEJMU (SENATU)** → jednoosobowy organ kierowniczy izby. Przewodniczy obradom Sejmu (Senatu), strzeże praw Sejmu (Senatu) oraz reprezentuje Sejm (Senat) na zewnątrz (art. 110 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 124 Konstytucji RP). Każda z izb parlamentu ma obowiązek wybrać ze swojego grona Marszałka Sejmu (Senatu) oraz wicemarszałków. Wybór dokonywany jest bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (senatorów).
- **PREZYDIUM SEJMU (SENATU)** → organ kolegialny funkcjonujący w obrębie izby i składający się z Marszałka Sejmu (Senatu) i wicemarszałków Sejmu (Senatu). Prezydium Sejmu (Senatu) spełnia pomocniczą rolę wobec Marszałka danej izby w organizowaniu i kierowaniu jej pracami.
- **KONWENT SENIORÓW** → organ polityczno-doradczy działający w ramach każdej z izb parlamentu. Konwent Seniorów zapewnia współdziałanie klubów i kół poselskich (senackich) istniejących w parlamencie w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Sejmu (Senatu). Konwent seniorów składa się z członków Prezydium Sejmu oraz przedstawicieli istniejących w izbie klubów poselskich (senackich).

ORGANY POMOCNICZE SEJMU I SENATU

- Do organów pomocniczych Sejmu (Senatu) zalicza się **komisje sejmowe (senackie)**. Są one powołane do merytorycznego opracowania, rozpatrywania i opiniowania spraw poddanych pod obrady Sejmu (Senatu). Są to **organy pomocnicze** w tym sensie, że przygotowują akty i rozstrzygnięcia, które są następnie podejmowane odpowiednio przez Sejm i Senat, a same nie dysponują możliwością ich podejmowania.
- **Komisje izb parlamentarnych mogą się składać wyłącznie z parlamentarzystów (komisje sejmowe z posłów, natomiast komisje senackie z senatorów).**
- Konstytucja RP rozróżnia **komisje stałe**, które obligatoryjnie muszą być powołane przez daną izbę parlamentu i **komisje nadzwyczajne**, które fakultatywnie mogą być powołane przez daną izbę parlamentu. Komisje stałe powoływane są z reguły na okres całej kadencji, natomiast komisje nadzwyczajne są powoływane doraźnie (*ad hoc*) w celu rozpatrzenia konkretnej sprawy lub grupy spraw.
- W ramach komisji nadzwyczajnych wyróżnia się **komisje śledcze, które mogą być jednak powołane tylko przez SEJM!** (art. 111 ust. 1 Konstytucji RP).

KOMISJE SEJMOWE I SENACKIE



np. Komisja Etyki Poselskiej
Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka
Komisja Zdrowia
Komisja Spraw Zagranicznych
Komisja Obrony Narodowej

w obecnej kadencji:
np. Komisja Nadzwyczajna do spraw
zmian w kodyfikacjach,
Komisja Nadzwyczajna do spraw
związanych z ograniczaniem
biurokracji

ZGROMADZENIE NARODOWE

Art. 114 Konstytucji RP

1. W przypadkach określonych w Konstytucji Sejm i Senat, obradując wspólnie pod przewodnictwem Marszałka Sejmu lub w jego zastępstwie Marszałka Senatu, działają jako **Zgromadzenie Narodowe**.
2. **Zgromadzenie Narodowe** uchwała swój regulamin.

- Zgromadzenie Narodowe ma pewne kompetencje własne, a przy ich wykonywaniu działa jako jedno ciało parlamentarne, bez rozróżniania Sejmu (posłów) i Senatu (senatorów). **Zgromadzenie Narodowe składa się więc nie tyle z Sejmu i Senatu, ile z posłów i senatorów.**
- **Zgromadzenie Narodowe jest czymś zupełnie innym niż tzw. wspólne posiedzenia izb**, w ramach których nie można podejmować żadnych aktów prawnie wiążących (Sejm i Senat zachowują własną tożsamość).

Czy Zgromadzenie Narodowe ma charakter odrębnego organu konstytucyjnego, czy jest tylko szczególną formą wspólnego działania dwóch samoistnych organów, tj. Sejmu i Senatu?



ZGROMADZENIE NARODOWE

Art. 130 Konstytucji RP

Prezydent Rzeczypospolitej obejmuje urząd po złożeniu wobec **Zgromadzenia Narodowego** następującej przysięgi (...).

Art. 131 Konstytucji RP

1. (...)
2. Marszałek Sejmu tymczasowo do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej, wykonuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej w razie:
 - 1) śmierci Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
 - 2) zrzeczenia się urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
 - 3) Stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze,
 - 4) uznania przez **Zgromadzenie Narodowe** trwałej niezdolności Prezydenta Rzeczypospolitej do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków **Zgromadzenia Narodowego**.
3. (...)

ZGROMADZENIE NARODOWE

Art. 140 Konstytucji RP

Prezydent Rzeczypospolitej może zwracać się z orędziem do Sejmu, do Senatu lub do **Zgromadzenia Narodowego**. Orędzia nie czyni się przedmiotem debaty.

Art. 145 Konstytucji RP

1. Prezydent Rzeczypospolitej za naruszenie **Konstytucji**, **ustawy** lub za **popelnienie przestępstwa** może być pociągnięty do odpowiedzialności przed **Trybunałem Stanu**.
2. Postawienie Prezydenta Rzeczypospolitej w stan oskarżenia może nastąpić **uchwałą Zgromadzenia Narodowego**, **podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego** na wniosek **co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego**.
3. Z dniem podjęcia uchwały o postawieniu Prezydenta Rzeczypospolitej w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu sprawowanie urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej ulega zawieszeniu. Przepis art. 131 stosuje się odpowiednio.

KAZUS NR 1

Na pierwszym posiedzeniu Senatu po przeprowadzonych wyborach parlamentarnych, Senat przeprowadził wybór ze swojego grona Marszałka Senatu. Kandydatami na Marszałków byli: Jan Nowak, Janina Kowalska oraz Zygmunt Mazur. W głosowaniu każdy z kandydatów otrzymał kolejno: 45 głosów, 35 głosów i 20 głosów. Marszałek Senior ogłosił, że w związku z wynikiem głosowania Marszałkiem Senatu został Jan Nowak.

1. Czy procedura wyboru Marszałka Senatu przebiegła prawidłowo? Wskaż, jak powinna wyglądać procedura wyboru Marszałka Senatu w niniejszym przypadku.
2. Ilu minimalnie senatorów może zgłosić kandydata na Marszałka Senatu?
3. Jaki tryb głosowania obowiązuje przy wyborze Marszałka Senatu?
4. Jak wygląda procedura odwołania Marszałka Senatu?
5. Opisz procedurę wyboru i odwołania Marszałka Sejmu.

Proszę pamiętać o wskazaniu dokładnej podstawy prawnej przy każdej odpowiedzi.



KAZUS NR 2

Dnia 10 września 2019 r. w związku z rozpadem koalicji rządowej trzech partii politycznych, Sejm na mocy własnej uchwały, za którą głosowało 312 posłów, skrócił swoją czteroletnią kadencję. Jeszcze tego samego dnia Prezydent RP, wyznaczył termin wyborów parlamentarnych na dzień 15 listopada 2019 r.

1. Jaką większością Sejm może podjąć uchwałę o skróceniu swojej kadencji? Ilu posłów minimalnie musi zagłosować za uchwałą skracającą kadencję Sejmu?
2. Czy skrócenie kadencji Sejmu wpływa na kadencję drugiej izby parlamentu, tj. na kadencję Senatu? Czy Senat może skrócić swoją kadencję?
3. Czy Prezydent RP w sposób prawidłowy wyznaczył datę wyborów parlamentarnych? Kiedy w powyższym przypadku najpóźniej mogą odbyć się wybory parlamentarne?
4. Kiedy rozpoczyna się i kiedy kończy się kadencja parlamentu?



Proszę pamiętać o wskazaniu dokładnej podstawy prawnej przy każdej odpowiedzi.

Opracowano na podstawie:

- B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012
- L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018
- M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016
- M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016
- M. Granat, M. Zubik (red.), *Prawo konstytucyjne. Kazusy i ćwiczenia*, Warszawa 2012
- M. Zubik (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008
- P. Ochmann, M. Pisz, R. Piotrowski (red.), *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, Warszawa 2018