Mateusz Radajewski¹

Wyjątki od zasady dyskontynuacji prac polskiego parlamentu

Słowa kluczowe: dyskontynuacja, kadencja, odpowiedzialność konstytucyjna, petycje, obywatelska inicjatywa ustawodawcza

Keywords: discontinuation, term of office, constitutional accountability, petitions, citizens' initiative

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest problematyka wyjątków od zasady dyskontynuacji prac polskiego parlamentu. Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest stwierdzenie, że zasada ta, choć niesie za sobą pewne korzyści, ma również wady, które uzasadniają dopuszczalność formułowania od niej wyjątków. Następnie autor wskazuje na jej charakter prawny, który rzutuje na możliwość ich określania. W dalszej kolejności analizie poddane zostały wyjątki od zasady dyskontynuacji przewidziane w ustawodawstwie oraz regulaminach parlamentarnych. Przeprowadzone analizy doprowadziły do wniosku, że dyskontynuacja prac polskiego parlamentu ma charakter zasady konstytucyjnej, od której wyjątki mogą być ustanawiane jedynie w drodze wyraźnej decyzji prawodawcy.

Abstract

Exceptions to the Principle of Discontinuation of Works of the Polish Parliament

The subject of the study is the exception to the principle of discontinuation of works of the Polish parliament issue. The initial point of reference for further discussion is the state-

¹ ORCID ID: 0000-0002-7547-9197, doktor, Wydział Prawa i Komunikacji Społecznej, Uniwersytet Humanistycznospołeczny SWPS. E-mail: mradajewski@swps.edu.pl.

ment that the principle despite its benefits has also disadvantages which justify admissibility to formulate exceptions thereto. Then the author indicates its legal nature which has an effect on possible determination thereof. The exceptions to the discontinuation rule in legislation and parliamentary regulations were further analysed. Analyses carried out have led to the conclusion that the discontinuation of works of the Polish parliament has the nature of the constitutional principle and exceptions thereto may be established only by an express decision of the legislator.

I.

Przez dyskontynuację prac parlamentu (określaną niekiedy mianem dyskontynuacji materialnej²) należy rozumieć mechanizm, którego istota sprowadza się do ostatecznego zakończenia, wraz z upływem kadencji parlamentu, wszelkich toczących się przed nim postępowań³. Występuje ona powszechnie w praktyce ustrojowej państw demokratycznych, a jej zasadniczym celem jest umożliwienie działania parlamentowi danej kadencji w sposób wolny od zaległości powstałych wcześniej.

Dyskontynuacja prac polskiego parlamentu mimo niewątpliwych zalet, niesie za sobą również pewne zagrożenia, toteż przyjmuje się, że nie ma ona charakteru bezwzględneho, a zarówno ustawodawstwo zwykłe, jak i regulaminy parlamentarne przewidują wyjątki od niej. Celem niniejszego artykułu jest analiza tego zagadnienia.

² W odróżnieniu od personalnej, która polega na wygaśnięciu mandatów dotychczasowych członków parlamentu. Zob. L. Garlicki, *Art. 98, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. *idem*, t. I, Warszawa 1999, s. 30–31; *idem*, *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych*, „*Studia Iuridica*” 1995, t. 28, s. 45.

³ Interesujące jest w tym kontekście, czy w przypadku parlamentów dwuizbowych zasada dyskontynuacji dotyczy parlamentu jako całości, czy też poszczególnych jego izb. W polskiej praktyce przyjmuje się, że postępowania zakończone w jednej izbie nie są podejmowane w nowej kadencji przez drugą izbę. Rozwiązanie to należy zaaprobować, bowiem argumenty przemawiające za potrzebą obowiązywania dyskontynuacji odnoszą się do parlamentu jako całości. Warto w tym miejscu również odnotować, że dyskontynuacja nie obejmuje procedur, w ramach których postępowanie parlamentarne stanowi tylko jeden z jej etapów, pod warunkiem, że etap ten zakończył się przed upływem kadencji Sejmu.

II.

Przyjmuje się, że dyskontynuacja prac parlamentu wywodzi się jeszcze ze średniowiecznego parlamentaryzmu angielskiego. Do dzisiaj parlament Wielkiej Brytanii obraduje bowiem w ten sposób, że wszelkie toczące się przed nim postępowania ulegają zamknięciu nie tylko w przypadku zakończenia kadencji, ale nawet poszczególnych jego sesji⁴. Początkowo opisywany mechanizm służył przede wszystkim monarsze, który decydował o zwoływaniu lub zamykaniu posiedzeń parlamentu – w ten sposób kontrolował on jego działalność i mógł doprowadzić do zakończenia prac nad określoną sprawą. Stopniowo zasada dyskontynuacji przyjmowana była także w innych państwach i pełniła w nich podobną funkcję. Z czasem monarchowie zaczęli tracić kompetencje do zwoływania i zamykania sesji parlamentu. Nie wiązało się to jednak z odejściem od zasady dyskontynuacji – w nowej rzeczywistości ustrojowej dostrzeżono bowiem pewne zalety, z których najważniejszą było swoiste „uwolnienie” nowego parlamentu od konieczności zajmowania się sprawami, które nie zostały rozpatrzone w poprzedniej kadencji⁵.

Współcześnie, jak już zostało wspomniane, dyskontynuacja materialna jest przyjmowana powszechnie w państwach demokratycznych. Nie jest ona jednak wyrażana wprost na poziomie konstytucyjnym, lecz najczęściej traktowana jest jako norma prawa zwyczajowego, znajdująca niekiedy swoje potwierdzenie w postanowieniach regulaminów parlamentarnych⁶. Warto wskazać, że jest ona również głęboko zakorzeniona w polskim parlamentaryzmie i jej istnienie nie było kwestionowane już w okresie międzywojennym⁷.

⁴ Przy czym parlament może samodzielnie zdecydować o kontynuacji prac nad niektórymi sprawami, zob. L. Garlicki, *Zasada...*, s. 46.

⁵ Zob. L. Garlicki, *Zasada...*, s. 45–46.

⁶ Zob. W. Sokolewicz, *Uwagi o konsekwencjach rozwiązania Sejmu dla niedokończonych postępowań ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 117–118.

⁷ Zob. L. Garlicki, *Zasada...*, s. 48. Dyskontynuacja nie charakteryzowała jednak praktyki parlamentarnej I RP, skoro знаła ona instytucję recesu, tj. uchwały zawierającej wykaz niezalążonych spraw przedstawianych następnemu Sejmowi – zob. K. Eckhardt, *Wpływ organów władzy wykonawczej na wewnątrzparlamentarne postępowanie ustawodawcze (w świetle Małej konstytucji z 1992 r. oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3, s. 13.

III.

W państwach, w których egzekutywa nie ma decydującego wpływu na zamknięcie obrad parlamentu, zasada dyskontynuacji materialnej ma przede wszystkim walory praktyczne. Pozwala ona bowiem parlamentowi kolejnej kadencji na rozpoczęcie swojej działalności bez konieczności rozpatrywania zaległych spraw. Służy to więc usprawnieniu jego prac i skoncentrowaniu się na realizacji swoich postulatów przez zwyczajne ugrupowania. Umożliwia ona także faktyczne odrzucenie projektów, których parlament z różnych względów nie chciał pozbyć się wprost w drodze głosowania.

W doktrynie rzadko wymienia się wady automatycznego zamknięcia prac toczących się w parlamencie wraz z upływem jego kadencji. Wymagają one jednak pewnego zaakcentowania. Nawet bowiem jeśli dyskontynuacja służy usprawnieniu działania nowego parlamentu, wskazać trzeba na koszty, jakie się z tym wiążą. Podstawową negatywną konsekwencją jej obowiązywania jest, jak się wydaje, zniweczenie pracy i środków, które zostały zaangażowane w konkretne postępowanie. Gdy nowy parlament pod względem rozkładu sił politycznych nie różni się istotnie od poprzedniego albo gdy wyraża wolę kontynuowania prac nad daną sprawą, powtarzanie od nowa wszystkich etapów danego postępowania, przynajmniej w niektórych wypadkach, wydaje się nieracjonalne.

Z drugiej strony wskazać można, że nic nie stoi na przeszkodzie, by w przypadku, gdy ze względu na zasadę dyskontynuacji prace nad określonym projektem zostały zakończone, został on ponownie zgłoszony, a w trakcie jego rozpatrywania uwzględnione zostały materiały wytworzone w poprzedniej kadencji. Argumentację tę w pewnym zakresie podważa jednak praktyka. Wskazuje ona bowiem, że niekiedy, nawet jeśli kolejny parlament jest politycznie bardzo podobny do poprzedniego, prace nad niektórymi, nawet bardzo istotnymi sprawami, nie są podejmowane na nowo⁸.

Kolejną wadą omawianego mechanizmu jest pozbawianie praktycznego sensu niektórych przedsięwzięć, które parlament mógłby podjąć pod koniec danej kadencji. Obowiązywanie zasady dyskontynuacji czyni bowiem bezzasadnym np. powoływanie komisji śledczej, nawet w bardzo istotnej sprawie,

⁸ Czego najlepszym przykładem są prace nad tzw. rozdziałem europejskim w polskiej konstytucji, które zostały podjęte w Sejmie VI kadencji, a które nie były kontynuowane w podobnie ukształtowanym politycznie Sejmie VII kadencji.

jeśli wiadome jest, że będzie ona mogła funkcjonować jedynie przez krótki czas, niewystarczający z punktu widzenia jej celów. Skutkuje to najczęściej rezygnacją z korzystania przez parlament ze swoich uprawnień.

Powyższe rozważania jednoznacznie prowadzą do wniosku, że bezwzględne obowiązywanie dyskontynuacji prac parlamentu niesie ze sobą pewne negatywne skutki. Można im jednak przeciwdziałać bez konieczności negowania samej tej zasady, dopuszczając wprowadzanie od niej wyjątków. Prawidłowa realizacja tego postulatu wymaga jednak refleksji przede wszystkim nad jej charakterem prawnym, który rzutuje na zakres dostępnych sposobów ich określania⁹.

IV.

Jak się wydaje, w doktrynie najbardziej rozpowszechniony jest pogląd, że zasada dyskontynuacji prac parlamentu jest normą prawa zwyczajowego¹⁰. Wynika on z faktu, że wyjątki od niej regulowane są przepisami prawa (tj. ustawami lub Regulaminem Sejmu¹¹ lub Regulaminem Senatu¹²). Oznacza to, że prawodawca uznaje jej normatywny charakter, a skoro nie jest ona zapisana wprost w żadnym akcie normatywnym, stanowi normę prawa zwyczajowego. Powyższy pogląd opiera się jednak na kontrowersyjnym założeniu, że prawo zwyczajowe może być elementem systemu prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja¹³ jasno i precyzyjnie reguluje kwestię źródeł prawa. Z jej postanowień jednoznacznie wynika, że katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest

⁹ Zupełnie inaczej z praktycznego punktu widzenia prezentuje się bowiem możliwość ograniczania zakresu obowiązywania danej zasady w zależności od tego, czy ma ona charakter konstytucyjny, czy ustawowy lub regulaminowy.

¹⁰ Tak np. L. Garlicki, *Uwagi...*, s. 32; idem, *Zasada...*, s. 50; W. Sokolewicz, *Uwagi...*, s. 120; A. Preisner, *Zwyczaj i prawo zwyczajowe*, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997, s. 194; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 590; B. Naleziński, Art. 98, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016, s. 276.

¹¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2012, poz. 32 ze zm.).

¹² Uchwała z 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2018, poz. 846).

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

zamknięty i składa się wyłącznie z aktów normatywnych stanowionych przez odpowiednie organy władzy publicznej¹⁴. Podobnie źródłami prawa wewnętrznego mogą być jedynie akty wydane na podstawie ustawy¹⁵. Nie jest także możliwe zaakceptowanie poglądu, że normy prawa zwyczajowego mogą mieć charakter norm regulaminów parlamentarnych, gdyż te – zgodnie z art. 112 i 114 ust. 1 Konstytucji – są „uchwalane”, a zatem stanowione w klasycznej procedurze prawodawczej, nie zaś poprzez uznanie danego zwyczaju za obowiązujący. Ustrojodawca wykluczył też normowanie kwestii, które stanowią materię regulaminową, w inny sposób. Prowadzi to do wniosku, że w Polsce zwyczaj nie może mieć charakteru normatywnego¹⁶, chyba że prawo wprost się do niego odwołuje¹⁷, a zatem omawianą koncepcję należy odrzucić¹⁸.

Warto także wskazać, że za dopuszczalnością uznawania zasady dyskontynuacji za obowiązującą normę prawa zwyczajowego nie może przemawiać fakt, że twórcy Konstytucji RP musieli być jej świadomi, a jednak w żaden spo-

¹⁴ Zob. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141; por. A. Bień-Kacała, *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. Wybrane problemy*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2008, nr 4, s. 35. Autorka ta nie wyklucza jednak bezwzględnie możliwości istnienia w polskim systemie prawnym norm prawnozwyczajowych.

¹⁵ Podstawy takiej nie wymagają jedynie uchwały Rady Ministrów.

¹⁶ Dotychczas w orzecnictwie i doktrynie wskazywano, że art. 87 Konstytucji przesądza jedynie, iż prawo zwyczajowe nie może stać w opozycji do prawa stanowionego. Zob. A. Preisner, *Zwyczaj...*, s. 193; postanowienie TK z 1 marca 2010 r., P 107/08, OTK-AZU 2010, nr 3, poz. 27. Nie zostało jednak dostatecznie wykazane, z czego miałyby wynikać taka prawidłowość. W szczególności trudno zgodzić się z poglądem, że wspomniany przepis Konstytucji reguluje jedynie kwestię katalogu aktów normatywnych, zob. Z. Kmiecik, *Prawotwórstwo sędziowskie w sferze jurysdykcji sądów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 12, s. 24, bowiem wyraźnie w jego treści jest mowa ogólnie o źródłach prawa. Nawet jednak jeśli przyjąć zasadność wspomnianej koncepcji, wskazać trzeba, że dyskontynuacja może być traktowana jako norma modyfikująca normy prawa stanowionego – z samego faktu kontynuacji instytucjonalnej parlamentu (która ma oparcie w normach Konstytucji) wynika bowiem, że powinien on kontynuować prowadzone przez siebie sprawy. Konstatację tę potwierdza również intuicja większości przedstawicieli doktryny, którzy poszukują dla zamknięcia prowadzonych przez parlament postępowań wraz z upływem jego kadencji podstawy prawnej (choćby prawnozwyczajowej). Gdyby dyskontynuacja nie przeczyła normalnym zasadom funkcjonowania organów państwa, nie byłoby to potrzebne.

¹⁷ Jak ma to miejsce np. na gruncie art. 56 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2019, poz. 1145). W przypadku zasady dyskontynuacji nie ma to jednak miejsca.

¹⁸ Z podobnych względów trudno byłoby twierdzić, że ustrojodawca dopuścił obowiązywanie w polskim porządku prawnym norm prawa naturalnego, przynajmniej w zakresie, w jakim nie dotyczy to godności człowieka.

sób jej nie zanegowali¹⁹. Domniemane intencje prawodawcy nie mogą bowiem przesądzać o sposobie interpretacji tekstu prawnego, jeśli nie zostały w nim ujawnione według reguł obowiązujących w prawoznawstwie. Przyjąć trzeba, zgodnie z założeniem racjonalności ustrojodawcy, że świadomie uregulował on katalog źródeł prawa w sposób wykluczający samoistne obowiązywanie jakichkolwiek norm prawa zwyczajowego. Kategoryczność regulacji konstytucyjnej odnoszącej się do tego zagadnienia wyklucza formułowanie w tym zakresie wyjątków, nawet jeśli intencja twórców ustawy zasadniczej była odmienna. Źródeł obowiązywania dyskontynuacji prac parlamentu należy zatem poszukiwać poza koncepcjami odwołującymi się do prawa zwyczajowego.

V.

Powyższe rozważania nie prowadzą jednak do wniosku, że zasada dyskontynuacji nie ma charakteru wiążącej normy prawnej. Zgodzić się bowiem należy z A. Bień-Kacalą, że choć nie została ona wyrażona *expressis verbis* w tekście Konstytucji, znajduje swoją podstawą w jej precyzyjnie określonych przepisach jako tzw. zasada nienazwana. Wynika ona z treści art. 98 ust. 1 Konstytucji, w którym stanowi się, że „Sejm i Senat są wybierane na czteroletnie kadencje”. Odczytywanie go w kontekście art. 104 ust. 1 (wskazującego na przedstawicielski charakter mandatów poselskich i senatorskich) oraz art. 4 Konstytucji (określającego, że Naród sprawuje władzę m.in. przez swoich przedstawicieli) pozwala przyjąć, że dyskontynuacja materialna jest konsekwencją kadencyjnego charakteru funkcjonowania parlamentu²⁰. Sejm i Senat bowiem, w przeciwieństwie do innych organów państwa, ze względu na przysługujący im wyjątkowy, przedstawicielski charakter działać mogą wyłącznie w ramach udzielanych im czasowo przez wyborców pełnomocnictw²¹. Ich

¹⁹ Tak np. M. Zubik, *Projekt ustawy budżetowej a zasada dyskontynuacji prac legislacyjnych Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 92.

²⁰ Zob. A. Bień-Kacala, op.cit., s. 35–37. Podobnie – zob. P. Winczorek, *Projekt ustawy budżetowej a zasada dyskontynuacji prac legislacyjnych parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 81 (jednocześnie autor ten stał jednak na stanowisku, że nie ma ona charakteru normy konstytucyjnej).

²¹ Należy jednak odnotować, że konstatacja ta może budzić wątpliwości w kontekście braku dyskontynuacji aktywności Prezydenta RP, mimo iż on również jest powoływany

wygaśnięcie co do zasady powinno więc skutkować zamknięciem toczących się przed nim postępowań.

Zaletą omawianej koncepcji jest przede wszystkim jej spójność z konstytucyjnymi regulacjami dotyczącymi systemu źródeł prawa w Polsce. Pozwala ona bowiem uznawać zasadę dyskontynuacji za obowiązującą bez konieczności problematycznego rozszerzania katalogu źródeł prawa o prawo zwyczajowe, o którym Konstytucja milczy. Odwołanie się do zasad obowiązujących mimo niewyrażenia ich wprost w tekście ustawy zasadniczej wydaje się przy tym zabiegiem bezpiecznym, ponieważ w doktrynie i orzecznictwie bezspornie uznaje się ich istnienie, czego najlepszym przykładem są zasady wywodzone z art. 2 Konstytucji, takie jak np. zasada ochrony praw słuszenie nabytych.

VI.

Powyższa konstatacja rodzi istotne implikacje teoretyczne i praktyczne. Przede wszystkim jej przyjęcie oznacza, że dyskontynuacja prac polskiego parlamentu ma rangę konstytucyjną²², co znacząco ogranicza swobodę ustawodawcy zwykłego i regulaminodawcy w zakresie kształtowania wyjątków od niej. Pamiętać jednak trzeba, że nie są one zupełnie wykluczone²³, muszą jednak znajdować swoje oparcie w proporcjonalnie ważnych zasadach, normach lub wartościach konstytucyjnych. Wydaje się, że szczególne znaczenie może mieć w tym zakresie, wyrażony w Preambule do Konstytucji, postulat sprawności i rzetelności działania organów władzy publicznej, który pozwa-

w w wyborach powszechnych. Warto jednak zwrócić uwagę, że przedstawicielski charakter mandatów poselskich i senatorskich ma charakter wyjątkowy, wiąże się on bowiem w sposób bezpośredni z zasadą suwerenności Narodu.

²² Wśród przedstawicieli doktryny uznających ją za zasadę prawa zwyczajowego dominuje pogląd, że nie ma ona rangi konstytucyjnej – Por. B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 590; A. Szmyt, *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, red. M. Granat, Warszawa 2007, s. 114; L. Garlicki, *uwagi...*, s. 32; idem, *Zasada...*, s. 50; E. Tkaczyk, *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych jako trwały element polskiego porządku konstytucyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 3, s. 68. Pogląd przeciwny zgłosili jednak W. Sokolewicz, *Uwagi...*, s. 120 oraz P. Sarnecki, *Dyskontynuacja prac parlamentarnych a tzw. weto ustawodawcze Prezydenta*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2001, nr 4, s. 63.

²³ Zob. A. Bień-Kacała, op.cit., s. 37.

la na przełamanie omawianej zasady w zasadzie w każdym wypadku, w którym dyskontynuacja znacząco ujemnie wpływałaby na zdolność parlamentu do wypełniania przez niego swoich funkcji.

Obecnie obowiązujące regulacje z zakresu prawa parlamentarnego przewidują sześć wyjątków od zasady dyskontynuacji prac parlamentu. Pierwszy z nich został zamieszczony w art. 13a ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu²⁴. Zgodnie z jego postanowieniami upływ kadencji Sejmu nie zamyka prac nad wstępnym wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, pod warunkiem, że nadano mu bieg²⁵. Jednocześnie nowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej nie jest związana uchwałami swojej poprzedniczki, aczkolwiek nie musi powtarzać przeprowadzonego w poprzednich kadencjach postępowania dowodowego. Regulacja ta, stanowiąca pokłosie dylematów prawnych obecnych w polskim parlamencie od początku lat 90.²⁶, zasługuje w pełni na aprobatę. Automatyczne niweczenie rezultatów sejmowych prac nad wyegzekwowaniem odpowiedzialności konstytucyjnej lub karnej mogłoby bowiem istotnie wpływać na realizację przez parlament funkcji oskarżycielskiej, tym bardziej, że jej wykonywanie jest ograniczone czasowo z uwagi na instytucję przedawnienia. Ponadto ranga ustrojowa wspomnianego wstępnego wniosku domaga się, by parlament każdorazowo ustosunkował się do sformułowanych w nim zarzutów, a zatem by nie miał możliwości zakończenia procedowania nad nim na skutek upływu kadencji. Warto także zwrócić uwagę, że w odniesieniu do odpowiedzialności karnej (zwłaszcza Prezydenta RP) omawiany wyjątek spójny jest z art. 10 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego²⁷ ustanawiającym w polskim procesie karnym zasadę legalizmu.

Analizowana regulacja, na podstawie art. 26b ustawy o TS, ma odpowiednie zastosowanie do Senatu, przed którym mogą się toczyć postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej senatorów. Znajduje to swoje potwierdzenie w art. 26 ust. 3 Regulaminu Senatu.

Uprzedzając dalsze analizy, należy w tym miejscu wskazać, że omawiany wyjątek od zasady dyskontynuacji ma charakter szczególny. Wyłącza-

²⁴ Dz.U. 2016, poz. 2050 ze zm.

²⁵ Tym samym *a contrario* zasada dyskontynuacji obejmuje wniosek, któremu Marszałek Sejmu lub Senatu przed upływem kadencji nie zdążył nadać biegu.

²⁶ Zob. L. Garlicki, *Zasada...*, s. 54–55.

²⁷ Dz.U. 2018, poz. 1987 ze zm.

nie bowiem w art. 13a ustawy o TS mowa jest o „kadencjach Sejmu” w liczbie mnogiej, co oznacza, że również upływ kolejnych kadencji parlamentu nie skutkuje zamknięciem toczących się przed nim prac. Wnioskując z tego *a contrario*, należy przyjąć, iż pozostałe, omówione poniżej, wyjątki od omawianej zasady mają charakter jednorazowy, tj. dotyczą jedynie jednokrotnego upływu kadencji Sejmu. Rodzić to może pewne wątpliwości interpretacyjne na tle wspomnianego już art. 26 ust. 3 Regulaminu Senatu, w którym także jest mowa o „Senacie następnej kadencji”. Unormowanie to jest sprzeczne z treścią art. 13a w związku z art. 26b ustawy o TS. Wydaje się, że pierwszeństwo w tym zakresie należy jednak przyznać Regulaminowi Senatu. Wynika to z faktu, że sprzeczność między ustawą a regulaminem zawsze ma jedynie charakter pozorny, bowiem zakresy normowania obu tych aktów, zgodnie z Konstytucją RP, wzajemnie się wykluczają. W konsekwencji niezgodność między nimi oznacza, że jeden z nich jest z nią sprzeczny²⁸. W omawianym przypadku wada ta dotyczy ustawy o TS. Niewątpliwie bowiem kwestia prowadzenia postępowania w Senacie w sprawie wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej senatora mieści się w pojęciu „porządku prac” tego organu, który to – zgodnie z art. 112 w związku z art. 124 Konstytucji RP – powinien być unormowany w Regulaminie Senatu. Ustawodawstwo zwykle może w tym zakresie jedynie powtarzać jego regulacje²⁹.

Kolejny wyjątek od zasady dyskontynuacji przewiduje art. 11 ust. 4 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora³⁰. Obejmuje on sytuacje procedowania w Sejmie lub Senacie wniosków o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła lub senatora do odpowiedzialności karnej lub cywilnej albo jego zatrzymanie lub aresztowanie, pod warunkiem jednak, że osoba objęta wnioskiem nadal zasiada w tej samej izbie. Regulacja taka ma na celu usprawnienie podejmowania decyzji w tego typu sprawach, a w konsekwencji ograniczenie okresu, w którym parlamentarzysta korzysta z ochrony immunitetowej wbrew wartościom, dla których została ona ustanowiona. Prze-

²⁸ Zob. L. Garlicki, *Konstytucja – Regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 29; orzeczenie TK z 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK ZU 1993, nr 1, poz. 2.

²⁹ Zob. M. Zubik, *Trybunał Stanu – stan Trybunału (Słów kilka o polskim sędzię nad notablami)*, [w:] *Trzecia władza: sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 55.

³⁰ Dz.U. 2018, poz. 1799.

ciwdziała ona także nadmiernemu formalizmowi, którym byłoby składanie przez uprawnione podmioty kolejnych wniosków w tej samej sprawie³¹.

Problematyce dyskontynuacji poświęcone są również art. 20 i 21 ustawy o sejmowej komisji śledczej³². Pierwszy z nich jest jedynym przepisem w polskim porządku prawnym, który *explicite* wiąże upływ kadencji Sejmu z definitywnym zakończeniem prac jego organu. Stanowi on bowiem, że postępowanie toczące się przed komisją śledczą, która nie ukończyła swoich prac, ulega zamknięciu w ostatnim dniu kadencji Sejmu (ust. 1). Podobny skutek obejmuje postępowania i czynności zlecone lub wnioskowane przez taką komisję (ust. 2). Jednocześnie art. 21 wspomnianej ustawy stanowi, że jeżeli komisja śledcza zdołała przygotować sprawozdanie, które nie zostało rozpatrzone przez izbę, może to zrobić Sejm kolejnej kadencji. Powodem stworzenia takiej regulacji była, jak się wydaje, chęć uniknięcia zaprzepaszczenia formalnych efektów pracy komisji śledczej w momencie, w którym – ze względu na ukończenie przez nią prac – nie ma potrzeby jej reaktywowania w nowym składzie³³.

Kolejny wyjątek od zasady dyskontynuacji został przewidziany w art. 4 ust. 3 ustawy z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli³⁴. Zgodnie z nim postępowanie ustawodawcze nad niezakończonym projektem ustawy wniesionym przez grupę obywateli jest kontynuowane w kolejnej kadencji Sejmu. Skoro w przepisie tym mowa jest o projekcie ustawy, nie zaś ustawie, oznacza to, że obejmuje on swoim zakresem normowania jedynie etapy postępowania ustawodawczego przed uchwaleniem ustawy przez Sejm w III czytaniu. Tym samym, jeżeli w dniu zakończenia kadencji parlamentu było ono bardziej zaawansowane, ulega ono definitywnemu zakończeniu³⁵. W pozostałych wypadkach postępowanie ustawodawcze toczy się od początku, co wynika z treści wskazanego przepisu, który stanowi

³¹ Zob. K. Grajewski, Art. 11, [w:] idem, J. Stelina, P.J. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, s. 174–175.

³² Dz.U. 2016, poz. 1024.

³³ Zob. T. Osiński, Art. 21, [w:] A. Kowalski, M. Lewandowski, T. Osiński, *Sejmowa komisja śledcza. Ustawa z 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2006, s. 226.

³⁴ Dz.U. 2018, poz. 2120.

³⁵ Zob. M. Borski, *Inicjatywa ludowa instrumentem presji na prawodawcę?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 7–8, s. 58–59. Odmienne – zob. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006, s. 167–168.

o zarządzeniu ponownego drukowania projektu oraz doręczenia go posłom³⁶. Jak się wydaje, omawiany wyjątek ma na celu pewne dowartościowanie projektów pochodzących od obywateli, których złożenie wymaga od nich nadzwyczajnego zaangażowania, tak by nie mogły one być zignorowane przez parlament³⁷. W tym kontekście negatywnie należy ocenić regulację, która omawiany wyjątek ogranicza jedynie do kolejnej kadencji Sejmu³⁸.

Pozostałe wyjątki od zasady dyskontynuacji przewidziane zostały w art. 126g i 148e Regulaminu Sejmu oraz art. 90g Regulaminu Senatu. Pierwszy z nich stanowi, że koniec kadencji Sejmu nie kończy prac nad wniesionymi do niego petycjami. Analogiczne rozwiązanie przewidziano we wspomnianym przepisie Regulaminu Senatu. Unormowania te w pewien sposób powiązane są z omówioną wyżej regulacją zamieszczoną w ustawie o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli. Także bowiem w tym wypadku zasadniczym celem prawodawcy jest zapobieżenie sytuacjom, w których formalne zwrócenie się przez obywatela do parlamentu pozostaje bez odpowiedzi³⁹.

Przewidziany w art. 148e Regulaminu Sejmu wyjątek od zasady dyskontynuacji obejmuje natomiast wszelkie postępowania toczące się przed Komisją do Spraw Unii Europejskiej. Wyjątek ten jest w pełni zrozumiały, dotyczy bowiem organu, którego część kompetencji ma wymiar ponadnarodowy, wiążący się z członkostwem Polski w UE⁴⁰. Z tego względu powinny one być wykonywane terminowo⁴¹, a prawo powinno eliminować wszelkie zbędne przeszkody do osiągnięcia tego celu.

³⁶ Por. M. Borski, op.cit., s. 60.

³⁷ Zob. A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 250; P. Uziębło, op.cit., s. 166–167.

³⁸ Zob. M. Borski, B. Przywora, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 2, s. 31.

³⁹ Zob. P. Chybalski, Art. 126g, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2017, s. 586.

⁴⁰ Zob. R. Balicki, *Funkcja europejska Sejmu RP*, Wrocław 2019, s. 139–141.

⁴¹ Warto w tym miejscu przypomnieć, że np. nieterminowa implementacja prawa wtórnego Unii Europejskiej może w szczególności stanowić podstawę do uruchomienia przeciwko Polsce procedury opisanej w art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202, 2016, s. 47).

Na koniec powyższych rozważań warto wspomnieć, że w polskim porządku prawnym po 1989 r. istniały jeszcze dwa dodatkowe wyjątki od zasady dyskontynuacji prac parlamentu, które już nie obowiązują. Pierwszy z nich przewidziany był w art. 12a ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 336). Stanowił on, że projekty ustawy zasadniczej podlegają rozpatrzeniu niezależnie od tego, w której kadencji parlamentu zostały wniesione. Obecnie brak jest analogicznej regulacji w przepisach normujących postępowanie w sprawie zmiany Konstytucji.

Drugi wyjątek dotyczył postępowań inicjowanych przed TK przez posłów lub senatorów. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie przed 2015 r. konsekwentnie przyjmował, że wnioski takie podlegają zasadzie dyskontynuacji⁴². W ustawie z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁴³ zamieszczony został jednak przepis (art. 69), który nakazywał dalsze rozpatrywanie takich spraw. Została ona jednak uchylona, a obecnie obowiązująca ustawa z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁴⁴ w art. 59 ust. 1 pkt 5 wprost przewiduje obowiązek umarzania tego typu postępowań.

VII.

Po przeanalizowaniu przewidzianych *expressis verbis* wyjątków od zasady dyskontynuacji prac parlamentu, rozważenia wymaga, czy ich katalog może być rozszerzony w sposób dorozumiany. Nie wydaje się, by było to generalnie dopuszczalne. Jeśli bowiem stanowi ona zasadę nienazwaną, mającą swoje zaoczeplenie w konkretnych regulacjach konstytucyjnych, wyjątki od niej muszą mieć wyraźny charakter albo wynikać z samej jej istoty⁴⁵. W przypadku dyskontynuacji przesłanka ta nie występuje. W konsekwencji nie należy aprobować koncepcji, według których omawianej zasadzie nie podlegałyby np. pro-

⁴² Zob. postanowienie TK z 30 listopada 2011 r., sygn. akt K 21/10, OTK ZU 2011, nr 9, poz. 107 wraz z orzecznictwem tam przywołanym.

⁴³ Dz.U. 2016, poz. 293 ze zm.

⁴⁴ Dz.U. 2016, poz. 2072 ze zm.

⁴⁵ Por. A. Bień-Kacała, op.cit., s. 37.

jekt ustawy budżetowej⁴⁶, ustawa zwrócona Sejmowi w trybie art. 122 ust. 4⁴⁷ lub 5 Konstytucji czy wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej Prezesa NIK albo RPO⁴⁸. Podobnie za wadliwą należy uznać praktykę, która – bez stosownej podstawy prawnej – odmawia stosowania zasady dyskontynuacji w przypadkach rozpatrywania sprawozdań Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej, a także przedstawiania przez izby swojego stanowiska w postępowaniach przed TK⁴⁹.

VIII.

Powyższe analizy prowadzą do wniosku, że problematyka zarówno samej zasady dyskontynuacji, jak i wyjątków od niej stanowi trudne wyzwanie badawcze dla przedstawicieli nauk prawnych. Jej specyficzny charakter utrudnia bowiem wypracowanie niebudzących kontrowersji koncepcji dotyczących

⁴⁶ Zob. W. Sokolewicz, Art. 225, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, s. 11–14. W doktrynie wyrażone zostało jednak również zdanie przeciwne, zob. np. P. Winczorek, op.cit., s. 83–84). Szerokiego przeglądu stanowisk na ten temat dokonano w: T. Litwin, *Zastosowanie zasady dyskontynuacji prac legislacyjnych w stosunku do ustawy budżetowej*, „Państwo i Społeczeństwo” 2007, nr 2, s. 194–198. Warto w tym miejscu wspomnieć, że spór o dyskontynuację prac nad ustawą budżetową ma bodaj najważniejsze implikacje praktyczne, bowiem wpływa na interpretację art. 225 Konstytucji stanowiącego o możliwości skrócenia kadencji Sejmu na skutek nieuchwalenia budżetu w odpowiednim terminie.

⁴⁷ Szerzej na ten temat – zob. P. Czarny, *W sprawie niektórych aspektów zastosowania zasady dyskontynuacji*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 1, s. 107 i n. Warto jednak w tym miejscu zwrócić uwagę, że zasada dyskontynuacji nie powinna stać na przeszkodzie podpisaniu przez Prezydenta RP ustawy z pominięciem niekonstytucyjnych przepisów. W takim wypadku wyrażenie przez Marszałka Sejmu nowej kadencji opinii w trybie art. 122 ust. 4 Konstytucji jest dopuszczalne, ponieważ nie stanowi elementu wewnątrzparlamentarnego postępowania ustawodawczego, lecz jest ściśle związane z wykonywaniem przez Prezydenta RP jego konstytucyjnie określonej kompetencji.

⁴⁸ Odmienne – zob. A. Szmyt, *W sprawie niektórych aspektów zastosowania zasady dyskontynuacji*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 1, s. 120–121.

⁴⁹ Odmienne – zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *W sprawie wątpliwości związanych z zastosowaniem zasady dyskontynuacji prac Sejmu do zawiadomienia Sejmu przez prezesa Rady Ministrów o zamiarze przedłożenia Prezydentowi RP do ratyfikacji umowy międzynarodowej, której ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 101–102.

zakresu jej obowiązywania. Jak się wydaje, optymalnym rozwiązaniem tego problemu byłoby szczegółowe uregulowanie jej w ustawodawstwie zwykłym oraz – przede wszystkim – w regulaminach parlamentarnych. Tylko w ten sposób możliwe byłoby wyeliminowanie najważniejszych z wymienionych wyżej dylematów dotyczących jej obowiązywania.

Dokonując natomiast ogólnej charakterystyki omówionych wyżej wyjątków od zasady dyskontynuacji, podkreślić przede wszystkim trzeba, że nie stanowią one wyrazu żadnej spójnej koncepcji. Mają one bowiem kazuistyczny charakter i wprowadzane były do systemu prawa wyłącznie z uwagi na konieczność przeciwdziałania konkretnym problemom praktycznym. Można więc oczekiwać, że ich katalog będzie rozszerzany w przyszłości.

Literatura

- Balicki R., *Funkcja europejska Sejmu RP*, Wrocław 2019.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bień-Kacała A., *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. Wybrane problemy*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2008, nr 4.
- Borski M., *Inicjatywa ludowa instrumentem presji na prawodawcę?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 7–8.
- Borski M., Przywora B., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 2.
- Chybalski P., *Art. 126g, [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2017.
- Czarny P., *W sprawie niektórych aspektów zastosowania zasady dyskontynuacji*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 1.
- Eckhardt K., *Wpływ organów władzy wykonawczej na wewnątrzparlamentarne postępowanie ustawodawcze (w świetle Małej konstytucji z 1992 r. oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3.
- Garlicki L., *Art. 98, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999.
- Garlicki L., *Konstytucja – Regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2.
- Garlicki L., *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych*, „Studia Iuridica” 1995, t. 28.
- Grajewski K., *Art. 11, [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P.J. Uziębło, Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014.

- Kmiecik Z., *Prawotwórstwo sędziowskie w sferze jurysdykcji sądów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 12.
- Litwin T., *Zastosowanie zasady dyskontynuacji prac legislacyjnych w stosunku do ustawy budżetowej*, „Państwo i Społeczeństwo” 2007, nr 2.
- Naleziński B., Art. 98, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016.
- Odroważ-Sypniewski W., *W sprawie wątpliwości związanych z zastosowaniem zasady dyskontynuacji prac Sejmu do zawiadomienia Sejmu przez prezesa Rady Ministrów o zamiarze przedłożenia Prezydentowi RP do ratyfikacji umowy międzynarodowej, której ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1.
- Osiński T., Art. 21, [w:] A. Kowalski, M. Lewandowski, T. Osiński, *Sejmowa komisja śledcza. Ustawa z 1999 r. z komentarzem*, Warszawa 2006.
- Preisner A., *Zwyczaj i prawo zwyczajowe*, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1997.
- Sarnecki P., *Dyskontynuacja prac parlamentarnych a tzw. weto ustawodawcze Prezydenta*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2001, nr 4.
- Sokolewicz, Art. 225, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007.
- Sokolewicz W., *Uwagi o konsekwencjach rozwiązania Sejmu dla niedokończonych postępowań ustawodawczych*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3.
- Szmyt A., *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008.
- Szmyt A., *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, red. M. Granat, Warszawa 2007.
- Szmyt A., *W sprawie niektórych aspektów zastosowania zasady dyskontynuacji*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 1.
- Tkaczyk E., *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych jako trwały element polskiego porządku konstytucyjnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 3.
- Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006.
- Winczorek P., *Projekt ustawy budżetowej a zasada dyskontynuacji prac legislacyjnych parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1.
- Zubik M., *Projekt ustawy budżetowej a zasada dyskontynuacji prac legislacyjnych Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1.
- Zubik M., *Trybunał Stanu – stan Trybunału (Słów kilka o polskim sędzie nad notablami)*, [w:] *Trzecia władza: sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008.