

# STUDIA IURIDICA TORUNIENSIA

TOM CZWARTY

pod red. Danuty Janickiej, Toruń 2008

---

*Agnieszka Bień-Kacala*

## ZASADA DYSKONTYNUACJI PRAC PARLAMENTARNYCH WYBRANE PROBLEMY

1. Powszechnie przyjmuje się, że tytułowa zasada jest dobrze rozpoznana w nauce prawa konstytucyjnego. Niemniej jednak w praktyce stanowi źródło licznych problemów wymagających opinii naukowych<sup>1</sup>. Prezentowane w nich poglądy nie są zbieżne i nie wszystkie opinie są jednoznaczne.

Celem niniejszego przyczynku będzie zatem wskazanie pochodzenia zasady oraz omówienie jej najbardziej kontrowersyjnych elementów. Rozważenia wymaga więc kwestia źródła zasady. Wynika ona z prawa zwyczajowego czy raczej pozytywnego? Czy można zaliczyć ją do zasad nienazwanych, które wypływają z tekstu lub kontekstu ustawy zasadniczej? Postaram się wykazać, że tytułowa kategoria jest konsekwencją konkretnych unormowań konstytucyjnych. Dotyczą one kadencyjności Sejmu oraz Senatu, a także charakteru prawnego stosunku przedstawicielskiego łączącego wyborców z reprezentantami.

Drugą kwestią jest określenie zakresu zastosowania zasady i formy ustanawiania wyjątków od niej. Czy w przypadku milczenia Konstytucji możliwe jest interpretowanie z niej wyjątków, czy muszą one wynikać z pozytywnego brzmienia regulacji ustawowych?

Trzeci natomiast problem dotyczy kompetencji organów władzy państwowej w sytuacji objęcia ich działalności zasadą dyskontynuacji. Rozważenia wymaga możliwość przyjęcia następującego schematu: kompetencja samodzielna (pierwotna) Sejmu i Senatu wygasa; kompetencja samodzielna (pierwotna) innego organu nie wygasa; odpowiedź na kompetencję samodzielną (kompetencja wtórna) jest konieczna bez względu na wpływ kadencji Sejmu i Senatu). Kwestia nomenklatury w tym przypadku jest drugorzędna.

2. Na początku analizy niezbędne wydaje się przypomnienie ustalonych już kategorii. Zasadę dyskontynuacji definiuje się jako przerwanie personalnej ciągłości parlamentu oraz przerwanie materialnej ciągłości jego prac<sup>2</sup>. Zasada dyskontynuacji personalnej polega na wygaśnięciu mandatów poselskich i senatorskich z dniem upływu kadencji Sejmu. Zasada dyskontynuacji materialnej oznacza zaś, że wszystkie sprawy, wnioski i przedłożenia

---

<sup>1</sup> Por. np. opinie wydane w związku z projektem ustawy budżetowej i zamieszczone w Przeglądzie Sejmowym 2002, z. 1, s. 79–107 oraz opinie zamieszczone w Przeglądzie Sejmowym 2006, z. 1, s. 99–118.

<sup>2</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 167.

niezakończone w Sejmie i w Senacie traktowane są jako ostatecznie załatwione w sensie niedojścia do skutku. Nie są w żadnej formie przekazywane nowemu parlamentowi<sup>3</sup>.

Różna może być głębokość ingerencji w zasadę dyskontynuacji, czyli zakres postępowania, który może zostać pominięty w następnej kadencji<sup>4</sup>. Płytką formą ingerencji jest pominięcie jedynie wniesienia projektu, gdyż cała dalsza procedura musi zostać przeprowadzona niezależnie od tego, na jakim etapie zakończyły się prace w poprzedniej kadencji. Głębszą, stopniowaną, formą ingerencji będzie możliwość dokończenia procedury, poczynając od etapu, w którym prace uległy zakończeniu.

W tym miejscu chciałabym zwrócić uwagę terminologiczną. Zasada dyskontynuacji odnosi się do Sejmu i Senatu, dlatego też tam, gdzie w niniejszym przyczynku pojawia się odniesienie jedynie do Sejmu, należy je rozciągać także na działalność Senatu, chyba że nie ma on kompetencji w danym zakresie.

3. Niewątpliwie Konstytucja RP z 1997 r. nie wyraża omawianej zasady *expressis verbis*. O jej funkcjonowaniu przesądza kilka aktów prawa pozytywnego: ustawa z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (tj. DzU z 2002 r., Nr 101, poz. 925 ze zm.)<sup>5</sup>, ustawa z 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (DzU z 1999 r., Nr 35, poz. 321 ze zm.)<sup>6</sup>, ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (tj. DzU z 2003 r., Nr 221, poz. 2199 ze zm.)<sup>7</sup>, uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tj. M.P. z 2002 r., Nr 23, poz. 398 ze zm.)<sup>8</sup> oraz ustawa z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (DzU z 1999 r., Nr 62,

<sup>3</sup> Por. L. Garlicki, *Artykuł 98, uwaga 31–32*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, s. 30–31.

<sup>4</sup> Por. A. Szymt, *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia, materiały XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Serock, 1–3 czerwca 2006, s. 9–10.

<sup>5</sup> Zob. art. 13a.

1. Jeżeli po nadaniu biegu przez Marszałka Sejmu wnioskowi wstępnemu, a przed podjęciem uchwały o postawieniu w stan oskarżenia lub o pociągnięciu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu albo przed stwierdzeniem umorzenia postępowania w sprawie, upłynie kadencja Sejmu, postępowanie w danej sprawie toczy się nadal po rozpoczęciu następnej kadencji Sejmu.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, Marszałek Sejmu kieruje sprawę do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej.

3. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej nie jest związana uchwałami podjętymi przez komisję sejmową, która uprzednio rozpatrywała daną sprawę; w poczet materiału dowodowego zalicza się dowody zebrane w dotychczasowym postępowaniu.

4. Sejm nowej kadencji wybiera posłów oskarżycieli.

<sup>6</sup> Zob. art. 21.

1. Jeżeli komisja przekazała Marszałkowi Sejmu sprawozdanie ze swojej działalności, a Sejm nie rozpatrzył go do końca kadencji, to może ono zostać rozpatrzone przez Sejm następnej kadencji.

2. W przypadku określonym w ust. 1 Marszałek Sejmu rozpatrującego sprawozdanie, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu i Konwentu Seniorów, wskazuje posła sprawozdawcę.

<sup>7</sup> Zob. art. 11.4. Jeżeli po nadaniu biegu wnioskowi, o którym mowa w art. 7b ust. 1, 2 albo 5 lub w art. 10 ust. 4 (wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub cywilnej posła lub senatora oraz o wyrażenie zgody na ich zatrzymanie lub aresztowanie – dop. A. B.-K.), a przed podjęciem przez Sejm lub Senat rozstrzygnięcia w tych sprawach, upłynie kadencja Sejmu, postępowanie w danej sprawie toczy się nadal w Sejmie lub w Senacie następnej kadencji, o ile poseł lub senator, którego wniosek dotyczy, został wybrany na tę kadencję.

<sup>8</sup> Zob. art. 148e. W przypadku gdy postępowania prowadzone przez Komisję (do spraw Unii Europejskiej – dop. A. B.-K.) nie zostaną zakończone przed upływem kadencji Sejmu, postępowania te mogą być prowadzone przez Komisję powołaną przez Sejm następnej kadencji.

poz. 688)<sup>9</sup>. Regulacje te odnoszą się wprost do interesującego nas zagadnienia i zawierają wyjątki ograniczające zasadę dyskontynuacji.

Dyskontynuacja prac Sejmu i Senatu jest zatem zjawiskiem obecnym w polskim systemie prawnym i rzeczą niczym nieuzasadnioną byłoby jej negowanie. Przyjmuje się, że źródłem tej kategorii może być zwyczaj konstytucyjny (długotrwała praktyka postępowania rodząca domniemanie powtarzalności) albo zwyczajowe prawo konstytucyjne<sup>10</sup>. Profesor L. Garlicki, zupełnie wyjątkowo na gruncie systemu prawa stanowionego, zalicza do norm prawa zwyczajowego zasadę dyskontynuacji prac parlamentarnych<sup>11</sup>. O normatywnym charakterze zasady świadczyć ma to, że odstępstwa od niej wymagają wyraźnego unormowania.

Warto wskazać jednak pewne wątpliwości co do tego stanowiska. Polska należy do kręgu państw, które w swoim systemie prawnym przyjęły zasadę obowiązywania jedynie prawa pozytywnego, stanowionego<sup>12</sup>. Normy postępowania o charakterze pozaprawnym mogą stanowić źródło prawa jedynie za pośrednictwem aktu stanowienia lub uznania.

Nie wdając się jednak w rozważania teoretyczne na temat stosowania i obowiązywania prawa zwyczajowego na gruncie kontynentalnego systemu prawa, wypada zauważyć, że pochodzenia normy powinno się poszukiwać przede wszystkim, w tekście, a następnie w kontekście unormowań prawnych. Negatywny efekt tego zabiegu uprawniać powinien do odnajdywania normy postępowania w niestanowionych faktach prawotwórczych. Dekodowanie normy prawnej powinno się odbywać zatem głównie w oparciu o przepisy prawne, które zostały należycie ustanowione, przez organ, który ma w tym zakresie kompetencję; przy zastosowaniu odpowiedniej formy i procedury; zostały należycie ogłoszone i nie uległy derogacji.

Niejednokrotnie jest to zabieg trudny, gdyż nie zawsze norma wynika wyraźnie z tekstu prawnego. Czasem stanowi kategorię interpretowaną z tego tekstu, czy kontekstu innych norm prawnych. Brak wyraźnego określenia zasady nie przesądza jeszcze o jej zaprzeczeniu, czy obowiązywaniu z poziomu prawa zwyczajowego<sup>13</sup>. Nie zawsze oznacza też indyferentne podejście prawodawcy do danego problemu. Racjonalna metoda konstytucjonalizacji treści ustrojowych oznacza, że wyliczenie wszystkich zasad prawnych nie jest ani konieczne, ani możliwe. Zasady te mogą być oczywiste w państwie demokratycznym, co powoduje niecelowość ich wyraźnej konstytucjonalizacji. Proklamowanie natomiast w ustawie zasadniczej pewnych zasad, przesądza także o funkcjonowaniu ich określonych konsekwencji bez konieczności formułowania wyraźnego zapisu w tym zakresie.

W moim przekonaniu zasada dyskontynuacji prac Sejmu i Senatu jest normą prawa pozytywnego, którą powinno się zaliczać do zasad nienazwanych Konstytucji<sup>14</sup>. Są to

<sup>9</sup> Zob. art. 4 ust. 3. Projekt ustawy, w stosunku do którego postępowanie ustawodawcze nie zostało zakończone w trakcie kadencji Sejmu, w której został wniesiony, jest rozpatrywany przez Sejm następnej kadencji bez potrzeby ponownego wniesienia projektu ustawy. W takim wypadku Marszałek Sejmu zarządza ponowne drukowanie projektu ustawy oraz jego doręczenie posłom.

<sup>10</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 168.

<sup>11</sup> Por. ibidem, s. 47–48.

<sup>12</sup> Por. A. Preisner, *Zwyczaj i prawo zwyczajowe*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 189–190.

<sup>13</sup> Zob. szerzej na ten temat J. Galster, *Argument milczenia prawa w wykładni Konstytucji RP*, [w:] *Księga Jubileuszowa profesora Tadeusza Jasudowicza*, Toruń 2004, s. 147–151.

<sup>14</sup> Por. także wywiad z prof. K. Działochą, *Stary nie zdążył, nowy nie może*, Trybuna 2001, 5 października, nr 233, s. 9, cyt. za: A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*,

bowiem zasady interpretowane z poszczególnych postanowień ustawy zasadniczej dzięki uznanym przez doktrynę i orzecznictwo regułom inferencyjnym. Interpretator nadaje im odpowiednią nazwę, gdyż nie uczynił tego ustawodawca konstytucyjny<sup>15</sup>.

Moim zdaniem zasada dyskontynuacji wynika z zasady kadencyjności Sejmu (oraz Senatu). Jest ona ustalona w art. 98 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że Sejm i Senat są wybierane na czteroletnie kadencje. Kadencję określa się jako okres trwania pełnomocnictw Sejmu, czyli konstytucyjnie określony czas, na który Sejm został wybrany. W tym czasie organ ten będzie mógł wypełniać służące mu funkcje, w składzie określonym decyzją elektoratu w wyborach<sup>16</sup>. Odnawialność składu parlamentu nadaje mu charakter organu rzeczywiście reprezentatywnego<sup>17</sup>. Upływ kadencji powoduje wygaśnięcie pełnomocnictw parlamentarzystów oraz utratę legitymacji do sprawowania władzy<sup>18</sup>. Jest to zatem organ, który w okresie kadencji odzwierciedla preferencje polityczne i wolę Narodu ujawnioną w demokratycznych wyborach.

Nie mniejsze znaczenie ma tu stosunek przedstawicielski. Określany jest on jako stosunek prawny regulowany normami prawa konstytucyjnego, w odróżnieniu od przedstawicielstwa o charakterze cywilnoprawnym. Treścią tego stosunku jest pełnomocnictwo do zastępowania reprezentowanych w organie przedstawicielskim. Charakter pełnomocnictwa uzależniony jest od konstrukcji mandatu przedstawicielskiego<sup>19</sup>. Konstytucja RP z 1997 r. w art. 104 ust. 1 przesądza, iż mamy do czynienia z mandatem przedstawicielskim wolnym, gdyż posłowie (senatorowie) są przedstawicielami Narodu i nie wiążą ich instrukcje wyborców. Parlamentarzyści nie mogą być prawnie związani instrukcjami i wolą swoich wyborców. Niemniej jednak wyborca w akcie głosowania ujawnia swoje preferencje polityczne i oczekuje określonego zachowania od członka wybranej opcji politycznej. W trakcie sprawowania mandatu nie jest możliwe rozliczenie przedstawiciela z wywiązania się ze złożonych obietnic. Następuje jedynie weryfikacja poglądów wyborców ze względu na postawę parlamentarzysty. Szansa na rozliczenie przedstawicieli pojawia się w związku z końcem kadencji Sejmu i Senatu. Stosunek przedstawicielski jest bowiem ograniczony w czasie, a zasada kadencyjności organów przedstawicielskich wymaga odnawiania pełnomocnictw wyborców<sup>20</sup>. Uzasadnia to funkcjonowanie zasady dyskontynuacji. Pozwala ona na wypełnienie woli Narodu ujawnionej podczas wyborów i skonfrontowanej z efektami prac Sejmu i Senatu, których kadencja właśnie upływa. Nowi parlamentarzyści nie są związani działaniami podjętymi z udziałem poprzedników. Z mocy prawa następuje niejako negatywna weryfikacja niezakończonych jeszcze spraw prowadzonych

---

Przegląd Sejmowy 2002, z. 3, s. 23. Profesor K. Działocha przyjmuje, że zasada dyskontynuacji jest normą prawną rangi konstytucyjnej, jako konsekwencja zasady kadencyjności Sejmu i Senatu, wyprowadzona z powiązań logicznych i merytorycznych tej zasady z przepisami procedury ustawodawczej. Por. także P. Radziejewicz, *Opinia w sprawie dyskontynuacji procesu ustawodawczego w przypadku ustaw skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej*, Przegląd Sejmowy 2006, z. 1, s. 115. Autor dopuszcza również pogląd, w którym konsekwencją wynikania zasady dyskontynuacji z reguły kadencyjności Sejmu jest utrata jej niepisanego charakteru.

<sup>15</sup> Por. J. Galster, *Zasada nienazwana jako kategoria konstytucji*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 1969, Prawo CCLVIII, Wrocław 1997, s. 63–64.

<sup>16</sup> Por. Z. Witkowski, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 305.

<sup>17</sup> Por. L. Garlicki, *Artykuł 98, uwaga 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 2.

<sup>18</sup> Por. A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *op.cit.*, s. 19.

<sup>19</sup> Por. J. Galster, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 17.

<sup>20</sup> Por. L. Garlicki, *Artykuł 104, uwaga 7*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 5.

przez przedstawicieli, których pełnomocnictwo wygasa. Zdarzyć się również może, choć wydaje się to tylko potencjalne i teoretyczne, że układ sił politycznych w parlamencie nie zmieni się lub zmieni się tylko nieznacznie. Wówczas przedstawiciele Narodu zweryfikowani pozytywnie znajdują poparcie dla swoich działań. Te, które poddane zostały działaniu zasady dyskontynuacji, mogą być wdrożone od początku, a postępowanie może przecież zostać sprawnie przeprowadzone z wykorzystaniem wypracowanych już materiałów.

Przytoczone wyżej regulacje konstytucyjne dotyczące zasady kadencyjności Sejmu i Senatu oraz stosunku przedstawicielskiego stanowią substrat normatywny zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych. Kategoria ta jest zasadą nienazwaną Konstytucji, inferowaną z jej tekstu, a nie jedynie kontekstu<sup>21</sup>. Agregacja dyspozycji art. 98 ust. 1 oraz 104 ust. 1 pozwala na ustalenie treści zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych i przesądzenie, że wraz z końcem kadencji parlamentu, w związku z wygaśnięciem pełnomocnictwa udzielonego przedstawicielom przez Naród w wyborach, upadają wszelkie niezakończone sprawy. Relevantnym kontekstem tytułowej kategorii jest również zasada suwerenności Narodu deklarowana w art. 4 stanowiącym, że władza zwierzchnia w RP należy do Narodu. Suweren sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Naród jest zatem podmiotem decydującym o umocowaniu swoich przedstawicieli do działań parlamentarnych. Jego wola wyraża się bezpośrednio, między innymi, w wyborach. Jest to aktualna wola Narodu. Jedynie ta powinna być urzeczywistniana. Zwierzchnictwo Narodu jest wówczas realne.

4. Uznanie zasady dyskontynuacji jako kategorii nienazwanej Konstytucji nie przesądza, że jej zakres w całości wynikać ma jedynie z ustawy zasadniczej. Dopuszcza się wyjątki od zasady zawarte w regulacjach rangi ustawowej, które wyznaczają w istocie zakres normatywny zasady. Konkretyzują ją i uściślają, zwłaszcza w sensie ograniczającym<sup>22</sup>. Pośrednio ustanowienie tych wyjątków uzasadnia także brak wyraźnej konstytucjonalizacji, przy jej oczywistości w kontekście zasady kadencyjności Sejmu i Senatu oraz stosunku przedstawicielskiego. Taka konkretyzacja zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych zabezpiecza również tekst Konstytucji przed przeładowaniem.

W związku z brakiem wyraźnej regulacji konstytucyjnej należy, moim zdaniem, przyjąć jak najszersze rozumienie zasady dyskontynuacji. Nie można ograniczać jej zakresu poprzez interpretację Konstytucji, np. w zakresie nie stosowania zasady w odniesieniu do trybu budżetowego. Istnieje natomiast możliwość wyznaczenia jej zakresu znaczeniowego poprzez wyjątki wyraźnie wskazane w regulacjach rangi ustawowej.

Dopuszczam tu zatem możliwość zamieszczenia takiej regulacji w regulaminie Sejmu. Nie może to być oczywiście generalne wyłączenie zasady dyskontynuacji, gdyż regulacja taka naruszałaby normę konstytucyjną. Natomiast dopuszczalne byłoby ustanowienie wyjątków w tym akcie, w przypadku braku stosownej całościowej regulacji ustawowej.

<sup>21</sup> Por. szerzej na temat kontekstu konstytucji i wywodzenia z niego tzw. zasad niepisanych J. Galster, *O tak zwanym kontekście konstytucji*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 195–202.

<sup>22</sup> Por. także W. Sokolewicz, *Uwagi o konsekwencjach rozwiązania Sejmu dla niedokończonych postępowań ustawodawczych*, *Przegląd Sejmowy* 1993, z. 3, s. 117–122. Autor stwierdza także, że odstępstwo od zasady wymaga przepisu mocy konstytucyjnej. W świetle obecnej konstrukcji systemu źródeł prawa regulacją tej rangi byłaby jedynie ustawa o zmianie Konstytucji. Nie może ona jednak zawierać samodzielnych treści funkcjonujących obok Konstytucji. Znieść zatem zasadę można jedynie w drodze wyraźnej nowelizacji ustawy zasadniczej.

Zgodnie z tym założeniem, przełamanie zasady dyskontynuacji w odniesieniu do procedury budżetowej powinno nastąpić w ustawie poświęconej regulacji tego trybu<sup>23</sup>.

W odniesieniu do zagadnień należących do właściwości sejmowej komisji do spraw Unii Europejskiej, co do których wyłączenie tytułowej zasady zawarte zostało w art. 148e Regulaminu Sejmu RP, wydaje się, że jest to właściwe miejsce unormowania. Nie można bowiem uznać za całościową regulacji zawartej w ustawie z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (DzU z 2004 r., Nr 52, poz. 515 ze zm.). Ustawa ta dotyczy jedynie obowiązków Rady Ministrów, a sprawa członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest, jak się wydaje, kompetencją wspólną wskazanych organów. W przypadku braku wyraźnej regulacji wyjątku zasada dyskontynuacji obejmowałaby zatem także sejmowe prace związane z członkostwem w Unii Europejskiej.

Do rozważenia pozostaje jeszcze kwestia traktowania materii dyskontynuacji jako materii regulaminowej<sup>24</sup>. Wydaje się, że nie można zagadnienia dyskontynuacji rozpatrywać w kategoriach czysto proceduralnych i ograniczać ich jedynie do kwestii porządku prac Sejmu. Art. 112 Konstytucji RP określający materię regulaminową ma oczywiście istotne znaczenie. Wydaje się jednak, że ten akt powinien służyć głównie rozwinięciu dyspozycji konstytucyjnych w zakresie procedur w przypadkach przesądzenia zasad i ich granic. Zasada w tytułowej kwestii przesądzona jest w Konstytucji, a jej granice wskazane są w stosownych, powołanych przeze mnie regulacjach.

Najpełniejsza delegacja konstytucyjna znajduje się w art. 105 ust. 6 i przesądza konieczność zawarcia w ustawie szczegółowych zasad pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz trybu postępowania w tej sprawie. Moim zdaniem, nie ma wątpliwości, że tym sposobem może być także regulowane przełamanie działania zasady dyskontynuacji w zakresie odpowiedzialności posłów i senatorów wybranych na następną kadencję. Podobnie będzie w przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Art. 118 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP przekazuje do regulacji ustawowej określenie całego, jak się wydaje, trybu postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej.

Regulacja ustawowa niejednokrotnie wykracza poza delegację konstytucyjną, np. art. 201 Konstytucji RP nakazuje określenie w ustawie jedynie trybu prac przed Trybunałem Stanu, natomiast art. 13a ustawy o Trybunale dotyczy postępowania sejmowego w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej. Może się wydawać, że zapisy ustawowe wyłącznie dotyczą porządku prac Sejmu, a więc materii regulaminowej. Konsekwencją uznania zatem zawartej w tych regulacjach materii dyskontynuacji za materię regulaminową, byłaby konieczność stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją normy ustawowej w związku z wkroczeniem w materię regulaminową. Wydaje się jednak, że regulacja zawarta w ustawie o Trybunale Stanu zawiera nie tylko kwestie proceduralne, ale przede wszystkim regulacje przesądzające o granicach zasady dyskontynuacji prac Sejmu. Podobnie jest w przypadku ustawy o sejmowej komisji śledczej. Konstytucyjna delegacja z art. 111 ust. 2 dotyczy jedynie określenia trybu działania komisji śledczej w ustawie. Postępowanie ze sprawozdaniem komisji nie mieści się w tej delegacji. Mieści się natomiast niewątpliwie w zakresie porządku prac Sejmu. Niemniej jednak wydaje się, że jest to

<sup>23</sup> Obecnie jest to ustawa o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r. (DzU z 2005 r., Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

<sup>24</sup> Tak czyni to A. Szmyt, op.cit., s. 8–10.

właściwe miejsce do ustanowienia wyjątku od zasady przerwania ciągłości prac Sejmu. Warto w związku z tym rozważyć wskazane wątpliwości przy postrzeganiu materii dyskontynuacji jako czystej materii regulaminowej.

Z przyczyn oczywistych ustanowienie wyjątków nie będzie dopuszczalne z poziomu rozporządzeń. Nie są to bowiem akty samoistne i wymagają delegacji ustawowej. Wydaje się także, iż ustanawianie wyjątków ograniczających zasadę dyskontynuacji nie może być arbitralną działalnością prawotwórczą. Jest to przecież działalność uściślająca normę ustawy zasadniczej. Z tego też aktu winna wypływać legitymacja prawodawcy. Identyfikować zatem należy określoną wartość konstytucyjną, która uzasadniać będzie takie ograniczenie. W przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej, uchylenia immunitetu oraz działalności komisji śledczej wartością relewantną będzie ochrona Konstytucji i porządku prawnego. W ostatniej sytuacji nie mniej istotne będzie urzeczywistnienie funkcji kontrolnej Sejmu. W odniesieniu do obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej ważne będzie zapewnienie prawa obywateli do wszczęcia trybu legislacyjnego. Zobowiązania ponadnarodowe uzasadniają natomiast przełamanie działania zasady w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej.

W związku z procedurą budżetową również identyfikować można wartość nadrzędną, którą jest budżet państwa i prowadzenie gospodarki finansowej w oparciu o obowiązujące prawo. W tym jednak wypadku brak jest stosownej regulacji ustawowej ograniczającej działanie zasady dyskontynuacji. Tym samym należy przyjąć, że wraz z upływem kadencji Sejmu procedura budżetowa zostaje zakończona, a ustawa budżetowa nie dochodzi do skutku. Nie niweczy to jednak samego projektu ustawy budżetowej. Może on być podstawą prowadzenia gospodarki finansowej przez Radę Ministrów. Niemniej jednak nie jest to stan pożądany konstytucyjnie.

W odniesieniu do procedury budżetowej i w związku z upływem kadencji Sejmu, pojawia się jeszcze problem ewentualnej odpowiedzialności konstytucyjnej w związku z niedochowaniem terminu wykonania prawa inicjatywy budżetowej oraz możliwość skrócenia kadencji Sejmu. W moim przekonaniu schemat jest prosty. Odchodząca Rada Ministrów przedkłada projekt w konstytucyjnym terminie. Ma bowiem taki obowiązek. Nie można jej czynić jakiegokolwiek zarzutu. Upływa kadencja Sejmu. Rada Ministrów prowadzić może gospodarkę finansową w oparciu o przedłożony projekt. Koniec kadencji Sejmu nie wpływa na jego egzystencję<sup>25</sup>. Posiada on bowiem formę uchwały Rady Ministrów. Nie może być jednak kontynuowana procedura sejmowa, gdyż projekt ten został poddany działaniu zasady dyskontynuacji. Nową podstawą prowadzenia gospodarki budżetowej będzie nowy projekt ustawy budżetowej wniesiony w Sejmie nowej kadencji. Zostaje zaprzysiężona nowa Rada Ministrów. Nie może dochować konstytucyjnego terminu, który już upłynął. Nie można jej czynić zarzutu, bo poprzednia Rada Ministrów wniosła już projekt. Dyspozycja konstytucyjna została wypełniona. Poza tym trudno czynić zarzut w postaci niewykonania obowiązku, gdy osoby wchodzące w skład nowego rządu nie były faktycznie zobowiązane do działania. Nie byli to członkowie rządu. Odpowiedzialność konstytucyjna jest przecież odpowiedzialnością indywidualną, a członkiem rządu staje się osoba po złożeniu przysięgi, nawet gdy poprzednio rządziła. W praktyce sytuacja może być oczywiście bardziej skomplikowana.

<sup>25</sup> Por. M. Zubik, *Projekt ustawy budżetowej a zasada dyskontynuacji prac legislacyjnych Sejmu*, Opinia nr 5, Przegląd Sejmowy 2002, z. 1, s. 97.

Tak więc w Sejmie nowej kadencji powinien pojawić się nowy projekt ustawy budżetowej. Może go wnieść funkcjonujący jeszcze rząd, ale może również skorzystać z zasady niekrępowania nowego rządu działaniami ustępującego. Nowy rząd wnieś swój projekt ustawy bądź autopoprawkę, jeśli ustępujący rząd nie wziął pod uwagę wspomnianego zwyczaju. Czynności te zostaną podjęte po upływie terminu z art. 222 Konstytucji RP. Przepis ten w zd. 2 przewiduje także możliwość późniejszego przedłożenia projektu ustawy budżetowej, jeśli zajdą wyjątkowe przypadki.

W moim przekonaniu, w opisanej sytuacji, norma tego przepisu nie znajdzie jednak zastosowania. Po pierwsze, dlatego że trudno uznać upływ kadencji Sejmu w konstytucyjnym terminie za wyjątkowy wypadek. Po drugie, doszło już do przedłożenia projektu w przewidzianym terminie. Po trzecie wreszcie, w interpretacji terminu z art. 222 należy brać pod uwagę także zasadę dyskontynuacji prac ustawodawczych. Jak się wydaje, może ona modyfikować procedurę budżetową w zakresie terminu. Warty rozważenia jest pogląd, o dopuszczalności przesunięcia w czasie obowiązku Rady Ministrów do przedłożenia projektu ustawy budżetowej limitowanej wszakże końcem roku budżetowego. Jedyną, konstytucyjnie dopuszczalną, przesłanką uzasadniającą niedotrzymanie tego terminu, oprócz wyjątkowych przypadków, byłyby zatem upływ kadencji Sejmu.

W odniesieniu do biegu terminu do skrócenia kadencji Sejmu, w moim przekonaniu, nie powinno być większych problemów. W rozważaniach nad art. 225 Konstytucji powinno się brać pod uwagę założenie, że powodem skrócenia kadencji Sejmu może być jedynie projekt budżetu, który poddawany jest procedurze, w sytuacji złożenia kilku projektów. Nie sposób przyjąć, że termin biegnie w związku z projektem (jednym z kilku złożonych), który nie został poddany pracom ustawodawczym. Chodzi także o projekt wniesiony w poprzedniej kadencji Sejmu<sup>26</sup>. W tym przypadku, z reguły, mielibyśmy do czynienia z przekroczeniem wskazanego terminu. Poza tym mogłoby dojść do przeniesienia negatywnych konsekwencji zaniedbań z Sejmu poprzedniej na Sejm nowej kadencji. Weryfikacji poddawana jest natomiast skuteczność pracy Sejmu, a nie wyniki wyborów.

Bardziej logiczne i proste jest zatem przyjęcie, że projekt ustawy budżetowej wniesiony w Sejmie danej kadencji upada wraz z jej końcem, a Sejm nowej kadencji przejmuje pełną odpowiedzialność za skuteczność swojego działania w następstwie wniesienia nowego projektu budżetu państwa. Zatem termin do skrócenia kadencji Sejmu rozpoczyna swój bieg od momentu złożenia projektu w Sejmie nowej kadencji.

5. W związku z rozpatrywaniem zakresu działania zasady dyskontynuacji ważne wydaje się powiązanie jej z kompetencjami określonych organów. Faktem jest, że tytułowa zasada dotyczy działalności jedynie Sejmu i Senatu. Tu pojawia się wątpliwość: kompetencji czy działalności. Wydaje się, że z upływem kadencji tych organów wygasa uprawnienie do wykonywania określonych przez prawo kompetencji. Kontynuacja podjętych w następstwie tych kompetencji działań wymaga wyraźnego usankcjonowania wyjątku zawartego w ustawie bądź w regulaminie izby. Natomiast w sytuacji, gdy Sejm podejmuje swoje działania w wyniku wykonania kompetencji przez inny organ, zasada dyskontynuacji nie ma zastosowania. Nie jest tym samym potrzebne regulowanie wyjątku od niej.

Niewątpliwie władza ustawodawcza, a więc i kompetencja w tym zakresie, należy do Sejmu i Senatu. Postępowanie ustawodawcze prowadzone w tych organach natomiast

<sup>26</sup> Por. *ibidem*, s. 98 oraz por. Opinia nr 7, s. 102–106.



zamyka się w chwili przekazania ustawy Prezydentowi do podpisu<sup>27</sup>. Inicjowanie prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa oraz weto należą już do kompetencji Prezydenta RP. Wszelkie wnioski w ich wykonaniu kierowane do Sejmu nie są objęte działaniem tytułowej zasady. Zatem, w zakresie art. 122 ust. 4 Konstytucji RP, wydanie opinii przez Marszałka Sejmu oraz usunięcie niezgodności z Konstytucją i tym samym wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego mogą być dokonane w Sejmie nowej kadencji. Jest to bowiem odpowiedź na kompetencję innego organu.

W odniesieniu do weta Prezydenta sytuacja jest nieco inna. Zgodnie z art. 122 ust. 5 Konstytucji RP, Prezydent z umotywowanym wnioskiem przekazuje ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Wydaje się, że ponowne rozpatrzenie wymaga tożsamości, w sensie reprezentacji, organu uchwalającego i ponownie rozpatrującego ustawę. Nie jest to jednak skutek działania zasady dyskontynuacji, tylko konsekwencja interpretacji art. 122 ust. 5 Konstytucji RP.

W związku z procedurą budżetową sensu largo, przedłożenie sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa oraz opinii Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów jest obowiązkiem tych organów. Nie jest to jednak ich kompetencja niezależna. Jest to przecież obowiązek niezbędny do wykonania kompetencji Sejmu w zakresie funkcji kontrolnej, czyli udzielenia, bądź odmowy udzielenia rządowi absolutorium. Jako kompetencja Sejmu podlega działaniu zasady dyskontynuacji. Sejm powinien jednak powtórzyć swoje prace, jeśli nie podjął uchwały w przedmiocie absolutorium przed upływem kadencji. Pozostaje bowiem konstytucyjny obowiązek podjęcia takiej uchwały. W stosunku natomiast do sprawozdania i opinii słusznie można przyjmować, że nie ma obowiązku ich ponownego wnoszenia. Termin z art. 226 ust. 2 Konstytucji RP biegnie wówczas od początku kadencji Sejmu<sup>28</sup>. Tytułowa zasada, co jest raczej oczywiste, nie powoduje fizycznej eliminacji wskazanych dokumentów. Wydaje się także, że ich istotą jest prawdziwość i rzetelność. Możliwość, choćby potencjalna, ich zmiany i ponowne wniesienie podważałaby te cechy. Dlatego też jako logiczne i pragmatyczne wypada przyjąć rozwiązanie, w którym nie ma potrzeby ich ponownego wnoszenia w nowej kadencji Sejmu. Nie powinna zmieniać się bowiem ich treść. Inaczej jest w przypadku projektu ustawy budżetowej, którego zmiany są dość dynamiczne. Musi on być zatem wniesiony ponownie w nowej kadencji Sejmu, aby organ ten mógł pracować nad aktualną propozycją rządu.

W zakresie kompetencji Sejmu będzie również leżała działalność komisji śledczej, pociąganie do odpowiedzialności konstytucyjnej czy uchylanie immunitetów. W tych przypadkach konieczne jest wyraźne przełamanie zasady dyskontynuacji. Ustawodawca uczynił to we wskazanych przeze mnie wyżej regulacjach.

W odniesieniu do innych sprawozdań czy informacji (np. składanych corocznie przez NIK i RPO) lub też zawiadomień (np. Prezesa Rady Ministrów o zamiarze przedłożenia Prezydentowi RP do ratyfikacji umowę międzynarodową, której ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie) albo wniosków o zajęcie stanowiska, wydaje się, że są one

---

<sup>27</sup> Por. Z. Jarosz, *Opinia w sprawie wystąpienia Prezydenta RP do marszałka Sejmu o wyrażenie opinii w sprawie trybu postępowania w odniesieniu do ustawy z dnia 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu, uznanej orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego za częściowo niezgodną z Konstytucją RP*, Przegląd Sejmowy 2006, z. 1, s. 112.

<sup>28</sup> Por. L. Garlicki, *Artykuł 98, uwaga 35*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 35.

konstruowane jako kompetencje kierujących je organów<sup>29</sup>. Prace Sejmu mogą być natomiast podejmowane w wyniku kompetencji wtórnej do ich rozpatrzenia. W myśl prezentowanej przeze mnie koncepcji nie podlegają one działaniu zasady dyskontynuacji, a prace nad nimi powinny być kontynuowane lub powtórzone w Sejmie nowej kadencji.

Należy jednak pamiętać, by każdą z tych procedur rozpatrywać indywidualnie w celu określenia pierwotnej kompetencji. Dlatego też, przykładowo, różnie trzeba rozpatrywać skutki upływu kadencji Sejmu dla postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wnioski o kontrolę norm wniesione przez podmioty parlamentarne powinny pozostać bez dalszego biegu, gdyż w związku z upływem kadencji, brak jest wnioskodawcy<sup>30</sup>. Natomiast postępowanie, którego uczestnikiem jest Sejm, a zostało zainicjowane przez inny podmiot, może toczyć się dalej. Nowy Sejm będzie zobowiązany do brania w nim udziału i zajmowania stanowiska.

Prezentowany schemat jest oczywiście pewną koncepcją, która w moim przekonaniu odnajduje uzasadnienie w materiale normatywnym i praktyce parlamentarnej. Podlega on może oczywiście modyfikacjom ze względu na brzmienie konkretnych przepisów konstytucyjnych (np. art. 226). Niemniej jednak może okazać się pomocny w rozwiązywaniu problemów pojawiających się na tle tytułowej zasady.

**6.** W zakończeniu pragnę jeszcze raz zebrać poczynione tu najważniejsze ustalenia. Zasada dyskontynuacji prac Sejmu i Senatu jest nienazwaną zasadą Konstytucji wynikającą z zasady kadencyjności Sejmu oraz ze stosunku przedstawicielskiego łączącego wyborców z parlamentarzystami. Kontekstem tej kategorii jest zasada suwerenności Narodu. Tytułową zasadę odnosić należy do wszystkich kompetencji Sejmu i Senatu. Dopuszczalne jest przełamanie jej działania. Uczynić to może jedynie ustawodawca w ogólnych regulacjach ustawowych bądź izba w swoim regulaminie. Wyjątek musi być poparty wartością konstytucyjną uzasadniającą odstępstwo od zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych.

Działanie konstytucyjnej zasady dyskontynuacji modyfikować może procedury przewidziane w ustawie zasadniczej. Czasem będzie to modyfikacja daleko idąca. Niemniej jednak wydaje się to zabieg niezbędny w procesie interpretacji Konstytucji.

Prezentowane przeze mnie stanowisko jest tylko jednym z wielu. Jak wskazałam we wstępie, poglądy na temat tytułowej kategorii są różnorodne i czasem rozbieżne. Wskazuje to na doniosłość teoretyczną zasady oraz konieczność rozwikłania problemów praktycznych pojawiających się przecież cyklicznie. Mam nadzieję, że niniejszy artykuł przyczyni się do tego.

---

<sup>29</sup> Por. ibidem.

<sup>30</sup> Por. ibidem, s. 35–36.