

Piotr Radzewicz*

Istota i granice kompetencji uchwalodawczej Sejmu RP

The Essence and Limits of the Competence of the Sejm of the Republic of Poland to Adopt Resolutions

The article deals with the issue of resolutions as a legal form through which the Sejm of the Republic of Poland acts. Resolutions regulate the internal organisation and mode of work of this body. They are also used to resolve other important public issues, including those concerning appointments to State offices. The significance of resolutions should be considered against the background of the constitutional position of the Sejm of the Republic of Poland in a parliamentary democracy and the principle of the separation and balance of powers. The article addresses three issues. Firstly, the very notion of a resolution as a type of legal act is defined, and the classification of resolutions under the Constitution of the Republic of Poland of 1997 is presented. Secondly, the legal bases for adopting resolutions by the Sejm of the Republic of Poland are discussed. Thirdly, the dilemma of whether resolutions are final and whether it is admissible to substitute other legal acts for resolutions is presented.

Keywords: Sejm of the Republic of Poland, resolution of the Sejm of the Republic of Poland, Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland, Constitution of the Republic of Poland, parliamentary law

Przedmiotem artykułu jest problematyka uchwał jako prawnych form działania Sejmu RP. Uchwały regulują organizację wewnętrzną i tryb pracy tego organu. Za ich pomocą rozstrzyga się także inne doniosłe sprawy publiczne, w tym dotyczące obsady stanowisk państwowych. Znaczenie uchwał należy postrzegać na tle pozycji ustrojowej Sejmu RP w demokracji parlamentarnej oraz zasady podziału i równowagi władzy. W artykule poruszono trzy zagadnienia. Po pierwsze, zdefiniowano samo pojęcie uchwały jako rodzaju aktu prawnego. Zaprezentowano także systematyzację uchwał pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. Po drugie, podjęto wątek podstaw prawnych Sejmu RP do podejmowania uchwał. Po trzecie, omówiono dylemat trwałości uchwał i dopuszczalność ich zastępowania innymi aktami prawnymi.

Słowa kluczowe: Sejm RP, uchwała Sejmu RP, Regulamin Sejmu RP, Konstytucja RP, prawo parlamentarne

* **Dr hab. Piotr Radzewicz, prof. PW**

Politechnika Warszawska, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Polska

Warsaw University of Technology, Faculty of Administration and Social Sciences, Poland

piotr.radzewicz@pw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-5709-5715>



I. Wprowadzenie

Działalność uchwałodawcza Sejmu jest jednym z podstawowych zagadnień prawa parlamentarnego i jednocześnie doniosłą kwestią praktyczną. Sejmowe uchwały regulują bowiem nie tylko organizację wewnętrzną i tryb pracy izby, ale za ich pomocą dokonywane są rozstrzygnięcia w sprawach publicznych, które warunkują należyte działanie państwa i podtrzymanie ciągłości jego funkcji. Ich znaczenie należy postrzegać na tle pozycji ustrojowej Sejmu RP w demokracji parlamentarnej oraz zasady podziału i równowagi władzy. Nie mniej istotny jest ich związek z autonomią parlamentu, której zresztą są namacalnym wyrazem. Tymczasem stan wiedzy o działalności uchwałodawczej Sejmu RP pozostaje wciąż daleko niepełny i niedokładny. O ile zainteresowaniem nauki prawa tradycyjnie cieszą się Regulamin Sejmu RP [dalej: Regulamin Sejmu] i jego charakterystyka jako źródła prawa, o tyle problematyka innych uchwał sejmowych w znacznym stopniu nie została nawet właściwie sformułowana.

W artykule poruszono trzy kwestie. Po pierwsze, przybliżono samo pojęcie uchwały jako rodzaju aktu prawnego pochodzącego od Sejmu RP, który to akt ma określone cechy i obszary zastosowania. W nawiązaniu do tego przedstawiono również systematyzację uchwał, ukazującą ich złożoność merytoryczną i proceduralną. Po drugie, podjęto wątek podstaw prawnych przyjmowania uchwał przez Sejm RP, a zwłaszcza możliwość uzasadnienia ogólnego upoważnienia uchwałodawczego, wynikającego ze swoistego władztwa organizacyjnego izby. Po trzecie, omówiono dylemat trwałości uchwał sejmowych i ich zastępowalności. Praktyka sejmowa ostatnich lat dostarcza zarówno przykładów odstępowania przez organ od stanowisk zajmowanych w uchwałach z poprzednich kadencji, jak i prób stosowania w postępowaniu uchwałodawczym koncepcji nieważności aktu prawnego. Jeden z takich przypadków został poddany szczegółowej analizie.

II. Systematyzacja uchwał sejmowych

Jak jeszcze w poprzednim porządku ustrojowym trafnie stwierdził Marcin Kudej: „Decyzje Sejmu są wyrażane w formie uchwał”¹. Uchwała jest uniwersalną prawną formą działania Sejmu RP w sprawach leżących w zakresie jego kompetencji, a wszechstronność jej zastosowania wynika z tego, że stanowi wyraz woli organu kolegialnego, który z natury rzeczy podejmuje rozstrzygnięcia na posiedzeniu i w drodze głosowania. Ogólny charakter uchwały jako rodzaju wypowiedzi prawnej, którym posługuje się izba poselska, nie budzi kontrowersji w nauce prawa. Za reprezentatywne w tym kontekście można przyjąć, zbliżone do siebie, poglądy Leszka Garlickiego i Zdzisława Czeszejki-Sochackiego, które zostały jednomyślnie zaaprobowane także w późniejszym piśmiennictwie². Według

¹ M. Kudej, *Komentarz do regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1974, s. 101.

² Podobne przybliżenia definicyjne można odnaleźć w licznych opracowaniach dotyczących źródeł prawa parlamentarnego, w tym tych odwołujących się już do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia

pierwszego ze wspomnianych autorów Sejm RP *in pleno* dysponuje generalnym uprawnieniem do uchwalania uchwał, czyli wszelkiego rodzaju sformalizowanych aktów wyrażających jego wolę, niezależnie od ich nazwy, mocy prawnej i treści³. Drugi z autorów odnotował natomiast, że: „Sejm jako organ kolegialny zajmuje stanowisko (wyraża wolę) w trybie uchwał. Pojęcie «uchwalenia» odnosi się do wszystkich aktów woli parlamentu (ustaw i uchwał), choć o zróżnicowanym trybie postępowania (postępowanie uchwalodawcze a ustawodawcze). W sensie materialnym określenie «uchwała» ma jedynie charakter definicji ogólnej – obejmuje zbiorczo wszystkie inne uchwały, nie będące ustawami”⁴.

Na tym tle należy rozróżnić uchwały Sejmu RP w znaczeniu proceduralnym i materialnym. Pojęcie uchwały w znaczeniu proceduralnym akcentuje czynności uchwalodawcze, których rezultatem jest przyjęcie aktu o określonych cechach i skutkach prawnych. Czynności te mają z reguły postać rozłożonej na etapy procedury, której przeprowadzenie jest niezbędne do uzewnętrznienia decyzji izby. Uchwała w znaczeniu proceduralnym to zatem tyle co „sposób wyrażenia stanowiska przez organ kolegialny, niezależnie od jego treści”⁵, bądź „właściwy dla danego organu sposób (tryb) wyrażenia woli”⁶. W obecnym stanie prawnym nie istnieje jednolity mechanizm uchwalodawczy. W przeciwieństwie do ustaw uchwały mogą być podejmowane w różnych procedurach, począwszy od uchwał stanowiących zwykle skwitowanie danej sprawy w pojedynczym głosowaniu aż po sformalizowane postępowanie rozłożone na jedno bądź nawet dwa czytania⁷. W zależności od przedmiotu i charakteru prawnego uchwały postępowanie sejmowe może być mniej lub bardziej rozbudowane⁸.

2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm. *Vide* np. K. Grajewski, uwagi do art. 69, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018, s. 384 i n.; A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013, s. 248 i n.; T. Jaroszyński, W. Miller, *Postępowanie uchwalodawcze w Sejmie RP*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 6(113), s. 9 i n.; G. Maroń, *Uchwały okolicznościowe Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 3, s. 34 i n.; P. Radzewicz, uwagi do art. 120, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 385.

³ *Vide* L. Garlicki, uwagi do art. 120, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 5–6. W ocenie L. Garlickiego: „O ile bowiem pojęcie «ustawa» ma znaczenie ściśle wyznaczone przez konstytucję, to sformułowanie «uchwała» ma charakter ogólny. Art. 120 [Konstytucji RP – przyp. P.R.] odnosi się do wszystkich aktów Sejmu [...]” (*ibidem*).

⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 20.

⁵ T. Jaroszyński, W. Miller, *op. cit.*, s. 9.

⁶ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 18–19.

⁷ *Vide* art. 120 Konstytucji RP oraz art. 33 i n. Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.

⁸ *De lege lata* zasadą jest postępowanie uchwalodawcze składające się z dwóch czytań (*vide* art. 33 i n. Regulaminu Sejmu), inicjowane sformalizowanym projektem uchwały (są to tzw. uchwały z druku). Przypomina ono – *mutatis mutandis* – schemat postępowania ustawodawczego, o czym przekonuje też treść art. 120 Konstytucji RP, nakazującego Sejmowi RP podejmować uchwały „w tym samym trybie”, w którym podejmowane są ustawy. W praktyce Sejm RP podejmuje uchwały również w sposób uproszczony, przez jedno głosowanie izby nad określoną sprawą, bez sformułowania ich w postaci pisemnej (są to tzw. uchwały

Z kolei uchwała w znaczeniu materialnym to sam akt prawny, który dochodzi do skutku w wyniku dokonania czynności uchwałodawczych. Będzie to zatem forma wyrażenia woli, która przybiera postać odrębnego dokumentu, co jest typowe (np. uchwała w sprawie zarządzenia referendum ogólnokrajowego⁹), albo pozostaje w postaci nieuzewnętrznionej w odrębnym dokumencie jako tylko zapis w protokole obrad izby (np. głosowanie w sprawie wniosku formalnego¹⁰). W istocie rzeczy każde stanowisko lub każda decyzja organu kolegialnego, jak już wspomniano, z konieczności muszą być uchwałą. Uchwały w znaczeniu materialnym dotyczą wszystkich sfer aktywności Sejmu RP, zarówno tych związanych z funkcją ustawodawczą, jak i tych odnoszących się do funkcji kontrolnej i kreacyjnej (powoływanie piastunów organów władzy)¹¹. Ważnym polem zastosowania uchwał pozostają niezmiennie kwestie organizacji i porządku pracy Sejmu RP. Poza tym uchwały stanowią doniosły instrument ekspresji politycznej posłów (o czym jeszcze dalej).

Uchwały Sejmu RP nie tworzą jednolitego kategorialnie zbioru. To zróżnicowana i rozległa grupa aktów, która ze względu na poruszaną problematykę i charakterystykę prawną wymaga dalszej systematyzacji. Szczególnie istotny jest podział na te, które zawierają normy prawne, i te, które takich norm nie zawierają. Dychotomia ta odpowiada mniej więcej odróżnieniu aktów stosowania prawa od aktów stanowienia prawa, przy czym w praktyce jest o wiele mniej klarowna niż w ujęciach podręcznikowych, gdyż Sejm RP posługuje się także uchwałami o strukturze swoiście hybrydowej. Są to uchwały zbudowane i z postanowień konkretno-indywidualnych, i z generalno-abstrakcyjnych. Przykładowo w uchwale o powołaniu sejmowej komisji śledczej przepis tworzący taką komisję ma charakter konkretno-indywidualny, a zawarty w tej samej uchwale przepis o zakresie działania komisji śledczej jest podstawą do rekonstrukcji normy prawnej. Normatywny charakter uchwał Sejmu RP nie wynika zatem z ich istoty¹², tym bardziej

wynikowe). Jeszcze inaczej wygląda procedura podejmowania uchwał, które inicjowane są wnioskiem uprawnionego podmiotu (np. w kwestii wyboru piastuna organu państwa). Formę druku sejmowego nadaje się wówczas owemu wnioskowi, który następnie jest poddawany pod głosowanie bez procedury czytania, o której mowa w art. 33 i n. Regulaminu Sejmu, w odrębnym rygorze proceduralnym. Odrębności wykazują też uchwały podejmowane w związku z rozpatrzeniem sprawozdań i informacji przedłożonych Sejmowi RP przez organy państwa. W tym wypadku komisje sejmowe po rozpatrzeniu przesłanego im do wstępnej oceny dokumentu wnoszą we własnym sprawozdaniu projekt uchwały odnoszący się do sprawozdania bądź informacji. Szerzej *vide* np. T. Jaroszyński, W. Miller, *op. cit.*, s. 11 i n.; M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1995, s. 11 i n.; P. Chybalski, uwagi do art. 33, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, s. 173 i n.

⁹ *Vide* art. 125 ust. 2 Konstytucji RP; art. 65 i n. Regulaminu Sejmu.

¹⁰ *Vide* art. 184 Regulaminu Sejmu.

¹¹ Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny [dalej też: TK, Trybunał] w Wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, OTK ZU 2015, nr 11A, poz. 185.

¹² Do uchwał sejmowych mają zastosowanie kryteria normatywności aktu prawnego, które zostały wypracowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W pełnoskładowym postanowieniu z 6 grudnia 1994 r., dotyczącym uchwały o trybie prac nad ustawą o ratyfikacji konkordatu, Trybunał stwierdził: „Kompetencje TK nie obejmują tych aktów organów państwa, które mają postać aktów indywidualnych, co oznacza, że kontroli konstytucyjności nie podlegają wyroki sądowe, decyzje administracyjne a także inne akty

trudno mówić o domniemaniu ich normatywności. Kontrowersje wywołuje ponadto kwalifikacja uchwał z perspektywy konstytucyjnego systemu źródeł prawa, co ma związek przede wszystkim ze sporem o naturę prawną Regulaminu Sejmu¹³. Dyskusja na ten temat sięga jeszcze okresu międzywojennego¹⁴. Natomiast bez większego ryzyka popełnienia błędu można stwierdzić, że wśród różnych aktów prawnych przyjmowanych przez izbę uchwały normatywne należą do zdecydowanej mniejszości¹⁵.

Znaczna część aktywności uchwalodawczej Sejmu RP dotyczy aktów stosowania prawa, których podstawy wydania zostały rozproszone w licznych przepisach Konstytucji RP, ustaw oraz Regulaminu Sejmu. Uchwały o takiej charakterystyce nie mają waloru normatywnego i są podejmowane w konkretnych kwestiach, wymagających jednostkowego rozstrzygnięcia. Na ogół materializują się przez jednokrotne zastosowanie bądź zakomunikowanie stanowiska, aktualnego tylko w danych okolicznościach faktycznych¹⁶. Do tej grupy można zaliczyć bez wątpienia uchwały w sprawach

organów państwa, np. niektóre uchwały Sejmu, które co do swej treści są aktami indywidualnymi lub politycznymi. TK pragnie przez to powiedzieć, że: po pierwsze – z istoty uchwał Sejmu nie wynika ich normatywny charakter w każdym przypadku i po drugie, że tylko niektóre z uchwał i niekiedy tylko w pewnym zakresie mają charakter aktów normatywnych. Normatywność takich uchwał jak regulamin Sejmu czy uchwała w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed TK – nie budzi wątpliwości. Nie ma też w istocie wątpliwości, gdy idzie o uchwały Sejmu w sprawach powoływania na stanowiska w organach państwa, że są to akty indywidualne a więc nie będące aktami normatywnymi w znaczeniu w jakim terminu tego używa art. 1 ustawy o TK. Wśród uchwał Sejmu będą i takie, których normatywność TK przed wydaniem orzeczenia powinien uprzednio stwierdzić. Ta ostatnia uwaga odnosi się oczywiście również do aktów innych organów państwa. Oznacza to, że nie każdy akt organu państwa, choćby nawet był sprzeczny z konstytucją podlega kognicji TK” (Postanowienie TK z dnia 6 grudnia 1994 r., sygn. akt U 5/94, OTK ZU 1994, poz. 41). *Vide* też M. Zubik, *Prawo parlamentarne i postępowanie ustawodawcze w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006, s. 694 i n.; P. Radzewicz, *Kontrola konstytucyjności uchwał Sejmu (uwagi na marginesie postanowienia TK w sprawie U 8/15)*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 7, s. 45 i n. oraz cyt. tam orzecznictwo.

¹³ *Vide* np. L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2(37), s. 16 i n.; P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 24 i n.; S. Kubas, *Regulamin Sejmu – problem demarkacji*, [w:] *Ustroje: historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, s. 496 i n.

¹⁴ *Vide* np. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008 (reprint wyd. z 1922 r.), s. 443–445.

¹⁵ Oprócz wspomnianej uchwały o powołaniu sejmowej komisji śledczej (*vide* art. 111 ust. 1 Konstytucji RP; art. 19a, 163a i n. Regulaminu Sejmu) oraz Regulaminu Sejmu (art. 112 Konstytucji RP) do uchwał normatywnych można zaliczyć np.: uchwałę o powołaniu komisji nadzwyczajnej (art. 19 Regulaminu Sejmu), uchwałę o powołaniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 86b i n. Regulaminu Sejmu), uchwałę w sprawie liczby wicemarszałków Sejmu RP (art. 5 ust. 2 Regulaminu Sejmu), uchwałę w sprawie liczby członków Komisji do Spraw Służb Specjalnych (art. 137 ust. 2 Regulaminu Sejmu), uchwałę w sprawie Zasad Etyki Poselskiej (art. 145 ust. 2 Regulaminu Sejmu).

¹⁶ Nierzadko wymaga to przyjęcia szerokiej formuły aktu stosowania prawa, która będzie obejmowała także treść opisową, będącą stanowiskiem bądź opinią Sejmu RP, skontekstualizowaną do danych okoliczności faktycznych i ze swej natury niemożliwą do powtórnego wyrażenia (zastosowania). Uchwały problemowe, okolicznościowe i rocznicowe z reguły nie zawierają typowych zwrotów powinnościowych.

osobowych (akty kreacyjne), odnośnie do powołania lub wyboru na stanowisko organu państwowego¹⁷ albo obsadzenia organu wewnętrznego izby¹⁸. Sejm RP podejmuje wówczas indywidualne decyzje samodzielnie lub współdziałając z innymi organami. Podobny charakter mają uchwały przyjmowane w związku z rozpatrzeniem sprawozdań i informacji przedstawianych Sejmowi RP przez organy państwa, w tym w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów¹⁹, oraz uchwały regulujące różnego rodzaju zagadnienia ustrojowe w wymiarze parlamentarnym (np. skrócenie kadencji Sejmu RP²⁰, utajnienie obrad²¹) oraz ogólnopaństwowym (np. konstruktywne wotum nieufności wobec Rady Ministrów²², wotum zaufania dla Rady Ministrów²³, decyzja o stanie wojny i o zawarciu pokoju²⁴, wnioski o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego²⁵).

Specjalną kategorię tworzą tzw. uchwały problemowe, okolicznościowe i rocznicowe, czyli akty, które mają na celu wyrażenie stanowiska Sejmu RP w określonej sprawie. Podstawą ich uchwalenia są przepisy Regulaminu Sejmu, które przewidują kilka odrębnych form prawnych. Można do nich zaliczyć: rezolucje, deklaracje, oświadczenia i apele²⁶, a także uchwały ustanawiające dany rok rokiem osoby lub wydarzenia²⁷. Rezolucje to swego rodzaju wezwania organu państwa (zewnętrznego wobec Sejmu RP) „do podjęcia wskazanego w rezolucji jednorazowego działania”. Deklaracje to akty zobowiązujące do „określonego postępowania”, przy czym – jak wskazują komentatorzy tej problematyki – z literalnego brzmienia przepisów Regulaminu Sejmu nie wynika jasno, czy ma to być zobowiązanie innego organu państwowego do określonego postępowania, czy też zobowiązanie się do tego postępowania przez sam Sejm RP²⁸. Wydaje się, że nie można wykluczyć żadnej z tych możliwości. Z kolei oświadczenia powinny zawierać „stanowisko w określonej sprawie”, zaś apele – „wezwanie do określonego zachowania się, podjęcia inicjatywy lub zadania”. Wszystkie z wymienionych instrumentów prawnych do pewnego stopnia są reliktem przeszłości, w każdym razie ich genezę wiąże się z funkcją ogólnego kierownictwa aparatem państwowym przez Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²⁹. W warunkach demokratycznego państwa prawnego, zasad pluralizmu

¹⁷ Vide np. art. 194 ust. 1, art. 199 ust. 1, art. 205 ust. 1, art. 209 ust. 1, art. 214 ust. 1, art. 277 ust. 3 i 5 Konstytucji RP; art. 26–31e Regulaminu Sejmu.

¹⁸ Vide np. art. 110 ust. 1 Konstytucji RP; art. 4 ust. 3, art. 5 ust. 6, art. 20 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

¹⁹ Vide art. 226 ust. 2 Konstytucji RP; art. 124–126a Regulaminu Sejmu.

²⁰ Vide art. 98 ust. 3 Konstytucji RP.

²¹ Vide art. 113 Konstytucji RP.

²² Vide art. 158 Konstytucji RP.

²³ Vide np. art. 160 Konstytucji RP.

²⁴ Vide art. 116 Konstytucji RP.

²⁵ Vide art. 125 ust. 2 Konstytucji RP; art. 68 Regulaminu Sejmu.

²⁶ Vide art. 69 Regulaminu Sejmu.

²⁷ Vide art. 33a Regulaminu Sejmu.

²⁸ Vide B. Szepietowska, *Charakter prawny norm zawartych w projekcie deklaracji Sejmu RP*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, wyb. i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 406.

²⁹ Szerzej vide A. Szmyt, *Charakter prawny i moc wiążąca rezolucji Sejmu*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych...*, s. 399 i n.; K. Grajewski, uwagi do art. 69..., s. 384 i n.

politycznego i podziału władzy zostały one przeobrażone w środki działania współczesnego organu, z czym jednak musiały wiązać się pewne ograniczenia. Dominuje stanowisko, że uchwały wymienione w art. 69 Regulaminu Sejmu są „sposobem wyrażenia poglądów przez izbę, nie mogą natomiast wprowadzać żadnych obowiązujących norm prawnych lub jakiegokolwiek rodzaju wytycznych, dyrektyw lub poleceń mających prawnie obligować organy, do których taka uchwała jest skierowana, do postępowania zgodnie z tymi wytycznymi, dyrektywami lub poleceniami”³⁰. Uchwały te nie mają zatem charakteru normatywnego³¹. W tym kontekście właściwa

³⁰ *Idem* K. Grajewski, uwagi do art. 69..., s. 388.

³¹ Na marginesie należy zauważyć, że nie można wykluczyć sytuacji, gdy uchwała sejmowa nabierze cech aktu normatywnego w związku z jej osobliwym stosowaniem w praktyce prawniczej. Trwałe i powtarzalne korzystanie z uchwały przez organy państwa w sposób charakterystyczny dla aktów prawa powszechnie obowiązującego może następnie wpłynąć na ocenę jej normatywności. Zjawisko to jest dobrze opisane w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego. Elastyczne podejście do pojęcia aktu normatywnego w procesie kontroli konstytucyjności prawa ewoluowało pod wpływem trudności, jakie TK napotykał, badając różnego rodzaju uchwały sejmowe. W początkowym okresie stał na stanowisku, że Regulamin Sejmu i inne uchwały nie podlegają jego kognicji (*vide* Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 1994 r., sygn. akt U 5/94, OTK ZU 1994, poz. 41). Objęcie kognicją TK uchwał Sejmu RP, pod warunkiem, że spełniają choćby w części rygor aktu normatywnego, nastąpiło w orzeczeniu w sprawie tzw. uchwały lustracyjnej. W tym samym orzeczeniu TK sprecyzował swoje stanowisko w kwestii pojmowania aktu normatywnego, stwierdzając, że jest to „każdy akt ustanawiający normy prawne, a więc normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Dla takiego ustalenia nie może być decydująca forma aktu oraz podstawa prawna czy legalność ustanowienia aktu” (Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. akt U 6/92, OTK ZU 1992, poz. 13). Stanowisko to zostało następnie potwierdzone w licznych późniejszych orzeczeniach (*vide* np. wyroki TK z dnia: 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 109; 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 16/07, OTK ZU 2008, nr 3A, poz. 45; 26 listopada 2008 r., sygn. akt U 1/08, OTK ZU 2008, nr 9A, poz. 160; 27 października 2010 r., sygn. akt K 10/08, OTK ZU 2010, nr 8A, poz. 81). W przyjętej linii orzeczniczej jurysdykcją TK zostały objęte wszystkie akty ustanawiające normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a więc odpowiadające definicji materialnej, a nie formalnej. Uzupełnieniem tego podejścia jest – wspomniany powyżej – pogląd, że „jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03, OTK ZU 2003, nr 8A, poz. 82). Na tym tle warto wspomnieć niedawny przypadek Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 198), która będąc uchwałą nienormatywną w rozumieniu art. 69 Regulaminu Sejmu, zaczęła odgrywać rolę wykraczającą poza jego prawną naturę. Na jej podstawie Prokurator Generalny wielokrotnie odmawiał udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, będąc z mocy ustawy obowiązkowym uczestnikiem tego postępowania. Argumentował, że „w związku ze stanowiskiem Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wyrażonym mocą uchwały [...] brak jest uzasadnienia do przedstawienia przez Prokuratora Generalnego stanowiska w sprawie” – *vide* pismo Prokuratora Generalnego z dnia 17 listopada 2024 r. do sprawy o sygn. Kp 3/24 (niepubl.). Nie zagłębiając się w polityczny kontekst tego przypadku, należy zauważyć, że taka praktyka mogła mieć znaczenie dla kwalifikacji prawnej uchwały Sejmu RP, niezależnie od jej teoretycznego przyporządkowania i intencji uchwalodawcy. Na ten temat *vide* też Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 2024 r., sygn. akt U 5/24, OTK ZU A/2024, poz. 65 (niepublikowany dotąd w dzienniku urzędowym).

wyduje się też ocena Z. Czeszejki-Sochackiego, który jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji RP zwrócił uwagę, że moc prawna rezolucji, deklaracji, apeli i oświadczeń Sejmu RP „wynika z treści tych uchwał i nadanego im znaczenia prawnego”³². Choć przestały być one prawnie wiążące dla swoich adresatów, to nie można pomijać ich znaczenia politycznego, uwarunkowanego konstytucyjnymi relacjami zachodzącymi między Sejmem RP a adresatami tych aktów. Należy także założyć, że treść uchwał powinna być wiążąca dla samego Sejmu RP jako ich autora³³. Z tej perspektywy odmawianie uchwałom problemowym (zwłaszcza rezolucjom i apelom) jakiegokolwiek znaczenia prawnego jest uproszczeniem³⁴. Są to akty, które umożliwiają Sejmowi RP przedstawianie stanowisk w doniosłych sprawach publicznych i wydawanie oświadczeń odnośnie do bieżących kwestii politycznych, niezależnie od zakresu konstytucyjnych i ustawowych kompetencji izby. To uprawnienie wiąże się z przedstawicielskim charakterem Sejmu RP jako organu reprezentującego naród i jest jego nieodłącznym atrybutem³⁵. O ile zatem można się zgodzić, że rezolucje, deklaracje, apele i oświadczenia nie wiążą w taki sposób, w jaki wiąże ustawa albo rozporządzenie, o tyle w demokracji parlamentarnej wszystko, co ewokuje Sejm RP, może następnie znaleźć odzwierciedlenie w rzeczywistości społecznej i wywołać refleksy prawne. W szczególności może być przesłanką odpowiedzialności politycznej organów, które podlegają takiej odpowiedzialności przed Sejmem RP, albo stanowić oficjalną zapowiedź zamysłów legislacyjnych. Uchwały problemowe są zatem miękkim środkiem działania izby, a ich moc leży nie w normatywnej sprawczości ich formy prawnej, tylko w różnego rodzaju pośrednich systemowych

³² Vide Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 21.

³³ Vide podobnie M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego...*, s. 143.

³⁴ Zwracał na to uwagę także Z. Czeszejko-Sochacki, wskazując: „Rezolucję i deklarację Sejmu trzeba uznać za akt o istotnym znaczeniu politycznym, w którym stara się on politycznie wpłynąć na zachowanie określonego organu państwowego, jednakże nie jako akt normatywny, a więc akt prawnie wiążący” (Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 22). Podobne stanowisko na przykładzie rezolucji wyraził Andrzej Szmyt: „[Z]asada prawna podziału władz nie prowadzi do braku mocy wiążącej rezolucji w sposób nieograniczony. Rezolucja nie jest aktem wiążącym prawnie jego adresatów, niewątpliwie wiąże natomiast w wymiarze politycznym. Pamiętać bowiem trzeba, że jest to akt, którego zignorowanie stanowić może uzasadnienie dla prób uruchomienia instytucji prawnych, właściwych dla egzekwowania odpowiedzialności politycznej władzy wykonawczej, której stosunek do rezolucji określa też głównie relacja między nią a siłami politycznymi, stanowiącymi jej oparcie w parlamencie” (A. Szmyt, *Charakter prawny i moc wiążąca rezolucji...*, s. 402). W najnowszym piśmiennictwie do kwestii tej nawiązuje Krzysztof Grajewski: „Sejm, jako organ *stricto* polityczny, powinien, a nawet musi, posiadać instrumenty pozwalające mu wyrażać opinie na temat ważnych problemów polityki wewnętrznej lub międzynarodowej” (K. Grajewski, uwagi do art. 69..., s. 388).

³⁵ Przypisanie uchwałom problemowym mocy oddziaływania na decyzje o polityce państwa ma jednak wyraźne granice. Na pewno to oddziaływanie nie może wkraczać w materię ustawową (o czym jeszcze dalej) i przede wszystkim nie powinno przerodzić się w kompetencje władcze Sejmu RP. Warto w tym miejscu przypomnieć Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 1995 r. (sygn. akt K 19/95, OTK ZU 1995, poz. 35), w którym została rozstrzygnięta wątpliwość, czy Sejm RP – nie naruszając zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady podziału władzy – jest władny zastrzec sobie w ustawie prawo do wyrażenia zgody na prywatyzację pewnych sektorów gospodarki narodowej (tzw. *lex Iryda*). TK uznał, że niezgodne z Konstytucją RP jest uzależnienie wykonywania przez organy władzy wykonawczej określonych ustawowo uprawnień od wydania przez Sejm RP uchwały.

uwarunkowaniach i zależnościach, na których opierają się mechanizmy równoważenia władzy i demokracji.

W 2009 r. weszła w życie nowelizacja Regulaminu Sejmu, która wprowadziła nowy rodzaj uchwały okolicznościowej, poświęcony problematyce ustanowienia danego roku rokiem osoby albo wydarzenia (tzw. uchwały rocznicowe, uchwały patronackie)³⁶. Co do istoty uchwały te stanowią oświadczenie, o którym mowa w art. 69 ust. 2 pkt 2 Regulaminu Sejmu, zostały jednak wyróżnione z uwagi na przedmiot regulacji (tj. uhonorowanie ważnych wydarzeń z przeszłości bądź zasłużonych osób) oraz – jak się wydaje – potrzebę zmodyfikowania trybu ich przyjmowania w stosunku do ogólnej procedury uchwałodawczej³⁷. Podobnie jak inne uchwały okolicznościowe, mają niewiążący charakter i nie zawierają norm prawnych. Zdaniem Grzegorza Maronia stanowią „prawną formę symbolicznego i solennego wyrażenia przez Sejm swojego stanowiska, które samo nie jest ani aktem prawotwórczym, ani aktem stosowania prawa”³⁸. Należy je traktować jako egzemplifikację niewładczej aktywności izby³⁹. Włączenie do Regulaminu Sejmu instytucji uchwał rocznicowych spotkało się z krytyką nauki prawa. Nie bez racji wskazuje się, że nie rozwiązało to dotychczasowych problemów praktycznych z uchwałami tego typu, a dodatkowo doprowadziło do ich inflacji⁴⁰.

III. Kompetencja uchwałodawcza Sejmu RP

Rozważania poświęcone zagadnieniu kompetencji uchwałodawczej Sejmu RP mają długą tradycję w polskim prawie parlamentarnym. Do tej pory główne stanowiska odnoszące się do tej kwestii były wyrażane na tle statusu, materii regulacyjnej

³⁶ *Vide* art. 33a Regulaminu Sejmu dodany przez art. 1 pkt 11 Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2009 r. nr 2, poz. 9).

³⁷ Projekt uchwały rocznicowej może być wniesiony do 30 kwietnia poprzedniego roku. Marszałek Sejmu kieruje go do pierwszego czytania do Komisji Kultury i Środków Przekazu, która do 31 maja przedstawia Sejmowi RP sprawozdanie. Komisja może wnioskować o przyjęcie najwyżej pięciu projektów w sprawie ustanowienia danego roku rokiem osoby albo wydarzenia. *Vide* art. 33a Regulaminu Sejmu.

³⁸ G. Maroń, *op. cit.*, s. 38. Swoje stanowisko przywołany autor rozwija następująco: „[U]chwały okolicznościowe nie odpowiadają wymogom normatywności, gdyż nie wysławiają norm generalno-abstractyjnych, w związku z czym nie mogą uchodzić za rodzaj aktu normatywnego. Nie zawierają też norm indywidualno-konkretnych, a zatem nie są aktem stosowania prawa. Rozumiejąc przez «akt prawny» zarówno akt normatywny, jak i akt stosowania prawa, pozostaje skonstatować, że uchwały okolicznościowe nie podpadają pod żadne z dwóch znaczeń tego pojęcia. [...] Jeżeli formułują jakiegokolwiek wzorce zachowania – częściej w przypadku uchwał problemowych niż okolicznościowych *sensu stricto* – to nie w postaci klasycznej normy postępowania, lecz apelu, sugestii, życzenia czy rady. Funkcja sugestyjna uchwał artykułowana w ten sposób pozwala co najwyżej traktować je jako źródło tzw. dyrektyw niestanowczych” (*ibidem*, s. 35–36). *Vide* też K. Skotnicki, A. Szmyt, *Kazus tzw. uchwał rocznicowych Sejmu na 2024 r. Regulacja regulaminowa i praktyka sejmowa*, „Przegląd Konstytucyjny” 2023, nr 3, s. 43 i n.

³⁹ *Vide* G. Maroń, *op. cit.*, s. 36.

⁴⁰ *Vide* M. Zubik, *Zmiany regulaminu Sejmu w latach 2007–2009*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3(92), s. 128 i n.; P. Chybalski, uwagi do art. 33a, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt..., s. 179.

i podstaw prawnych regulaminu izby. Samą istotę tej problematyki można jednak w znacznym stopniu uogólnić i zastosować do innych uchwał sejmowych.

Już w dwudziestolecu międzywojennym, nawiązując do ustaleń francuskiej doktryny prawniczej, Wacław Komarnicki zwracał uwagę, że „[n]adanie sobie przez izbę własną uchwałą regulaminu uważane jest za przywilej ciał ustawodawczych, wynikający wprost z natury ich składu i funkcji, a zatem istnienie tego przywileju musi być uznane nawet i wtedy, gdy konstytucja nie zawiera żadnych w tej mierze postanowień”⁴¹. Pogląd ten był ówczesnie rozpowszechniony i przyjmowano go za pewnik. Wspomniany autor wskazywał również, że prawo Sejmu RP do przyjęcia regulaminu w drodze własnej uchwały jest wyrazem „autonomii wewnętrznej” izby⁴², przy czym formalne pojęcie regulaminu jako aktu podejmowanego bez udziału jakiegokolwiek pozasejmowego podmiotu należy odróżniać od regulaminu w znaczeniu materialnym, uwzględniającym ponadto „normy porządkowe, zawarte w konstytucji i ustawach zwykłych”⁴³.

Dyskusja o podstawach i prawomocności działalności uchwałodawczej Sejmu RP była kontynuowana w realiach ustrojowych PRL, a następnie na nowo otworzyła się jako element procesu formowania parlamentaryzmu III Rzeczypospolitej⁴⁴. Podstawowe pytanie, które zostało w niej postawione, dotyczyło tego, czy Sejm RP może wywodzić uprawnienie do stanowienia własnego regulaminu (a także – można dodać – innych uchwał, w tym tych będących aktami stosowania prawa) ze swego rodzaju władztwa organizacyjnego, jakim *ex natura* dysponuje każde ciało kolegialne, niezależnie od kształtu regulacji prawnych, czy też uprawnienie to powinno wywodzić się tylko ze spisane go prawa konstytucyjnego, a zatem norm kompetencji prawodawczej o określonej treści i pozycji w systemie źródeł prawa. Komentujący ten dylemat Wojciech Sokolewicz doszedł do wniosku, że „nawet gdyby nie było art. 112 [Konstytucji RP – przyp. P.R.] i gdyby Konstytucja nie upoważniała w sposób wyraźny Sejmu (i Senatu) do uchwalenia regulaminów parlamentarnych, to i tak z mocy powszechnego prawa zwyczajowego obie izby mogłyby to uczynić. Ale zarówno w tradycji polskiej [...], jak w tradycji demokratycznego – i nie tylko demokratycznego – konstytucjonalizmu w ogólności, leży tworzenie wyraźnej podstawy konstytucyjnej, a tym samym prawnopozytywnej do uchwalania przez parlament regulaminu (regulaminów) jako szczególnego rodzaju aktu normatywnego, zajmującego w hierarchii źródeł prawa osobne, jemu tylko przysługujące miejsce. W tej tradycji mieści się też rozstrzygnięcie polskiego ustrojodawcy w 1997 r.”⁴⁵. Sformułowana przez W. Sokolewicza teza o „równoległym istnieniu dwóch umocowań” Regulaminu Sejmu

⁴¹ W. Komarnicki, *op. cit.*, s. 445.

⁴² Autonomia Sejmu RP nie zwalnia go jednak z obowiązku stanowienia wewnętrznych reguł działania (tj. regulaminu) w zgodzie z Konstytucją RP i ustawami (*vide ibidem*, s. 444).

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Szerzej o przebiegu dyskusji i głównych punktach rozbieżności *vide* L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa...*, s. 10 i n. oraz cyt. tam piśmiennictwo.

⁴⁵ W. Sokolewicz, uwagi do art. 112, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 10.

(tj. konstytucyjnego i zwyczajowego) spotkała się z przekonującą krytyką L. Garlickiego, który – mimo wszystko – ostatecznie także nie zaprzeczył, że „nawet gdyby polskie konstytucje nie normowały instytucji regulaminu sejmowego, to [...] i tak istniałoby uzasadnienie dla jego istnienia”⁴⁶. Rozwiązanie to określił jako „czysto hipotetyczne”, a uwzględniając fakt, że kolejne polskie konstytucje od dawna normują instytucję regulaminu sejmowego, nie uznał potrzeby poszukiwania jego umocowania w jakkolwiek pojmowanym zwyczaju. Jak zaznaczył: „Unormowanie pozytywnoprawne pochłonęło [...] umocowanie zwyczajowe”⁴⁷. Dodatkowo L. Garlicki przypomniał, że opierając się na „władztwie organizacyjnym”, Sejm RP mógłby regulować co najwyżej swoje sprawy wewnętrzne, nie mógłby natomiast zawrzeć w uchwałach postanowień zewnętrznych, które wymagałyby wyraźnej podstawy konstytucyjnej⁴⁸.

Z nieco innej perspektywy problematykę kompetencji uchwalodawczej Sejmu RP analizował Z. Czeszejko-Sochacki, według którego: „Sam fakt, że dany akt pochodzi od Sejmu, konstytucyjnie wyposażonego w legitymację ustawodawczą, nie oznacza, że każdy akt ustanowiony przez ten organ mieści się w granicach ogólnych kompetencji prawodawczych. [...] Uchwały Sejmu są wyrazem woli jednego tylko organu przedstawicielskiego i ich znaczenie prawne trzeba oceniać z punktu widzenia legitymacji prawodawczej i ich treści. Regulowanie tzw. internów (spraw wewnętrznych parlamentu) wynika z autonomii organu przedstawicielskiego, jednakże moc wiążącą w stosunku do innych podmiotów uchwała może mieć tylko wtedy, gdy ma ona wyraźne podstawy konstytucyjne”⁴⁹. W tym samym duchu Paweł Sarnecki dodawał: „[O] ile dla działań ustawodawczych Sejm nie potrzebuje żadnych dalszych podstaw kompetencyjnych, o tyle dla innych działań o charakterze władczym potrzebuje on wyraźnej i niedwuznacznej takiej podstawy. Dotyczy to w szczególności prawa do stanowienia przepisów prawnych w innej niż ustawy formie. Uchwały Sejmu nie są bowiem jakimiś «małymi ustawami» i nie można tu zastosować wykładni *de maioris ad minimum* dla uzasadnienia prawa do ich stanowienia”⁵⁰.

Zagadnienie kompetencji uchwalodawczej Sejmu RP analizował wreszcie Trybunał Konstytucyjny. Reprezentatywny w tej kwestii wydaje się przywoływany już wcześniej w innym kontekście wyrok z dnia 22 września 2006 r., dotyczący uchwały Sejmu o powołaniu tzw. bankowej komisji śledczej. Dostrzegając specyfikę aktów prawnych Sejmu RP oraz instytucjonalną autonomię władzy ustawodawczej, TK wskazał, że w wyniku przeobrażeń konstytucyjnych po 1989 r. Sejm RP przestał

⁴⁶ L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa...*, s. 14–15.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 15.

⁴⁸ Zdaniem L. Garlickiego: „[N]a tle Konstytucji 1997 r. nie ma uzasadnienia, by podstawy prawnej kompetencji Sejmu do uchwalania swojego regulaminu – i nadawania mu określonego zakresu treściowego – poszukiwać poza pozytywnym unormowaniem konstytucyjnym, a więc art. 112 oraz – uzupełniająco – art. 61 ust. 4 i art. 123 ust. 2” (*ibidem*, s. 16).

⁴⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 23–24.

⁵⁰ P. Sarnecki, *W sprawie charakteru prawnego uchwały Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 1(9), s. 115.

być najwyższym organem władzy państwowej, fundamentem nowego ustroju stały się zaś zasada podziału i równoważenia władzy oraz zasada nadrzędności Konstytucji RP – w ten sposób „został stworzony system demokracji konstytucyjnej”⁵¹. Uzasadnia to objęcie kontrolą konstytucyjności każdego aktu prawnego izby, o tyle jednak, o ile zawiera on normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a zatem pod warunkiem, że zostały w nim zamieszczone „przepisy prawne” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji RP. Ponadto zwierzchnictwem Konstytucji RP objęta jest każda działalność Sejmu RP, a nie wyłącznie ta, która polega na stanowieniu ustaw – jako aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. Zdaniem Trybunału: „Brak jakichkolwiek podstaw do tezy, jakoby posługując się formą uchwały, Sejm dysponował nieograniczoną i niepodlegającą kontroli kompetencją”⁵².

Zważywszy na przytoczone uwagi, należy stwierdzić, że – po pierwsze – uzasadnienie kompetencji uchwałodawczej Sejmu RP ma dwojakie źródła: materialne i formalne. Są one ze sobą nierozdzielnie związane i wzajemnie się uzupełniają. Pierwsze z nich opiera się na założeniu, że uprawnienie do podejmowania uchwał przez Sejm RP płynie z wewnętrznych właściwości tego organu jako ciała kolegialnego, a przesłanką oczekiwania, że uchwały będą dotyczyły fundamentalnych spraw państwowych i pozostaną powiązane z istotą parlamentu we współczesnej demokracji konstytucyjnej, są przedstawicielski charakter organu i jego legitymizacja ustrojowa. Tak rozumiana podstawa materialna kompetencji uchwałodawczej jest jednak niewystarczająca, by w pełni oddać pozycję władzy ustawodawczej w systemie politycznym odwołującym się do idei rządów prawa, podziału władzy i nadrzędności konstytucji. Konieczny jest również argument formalny, akcentujący znaczenie zasady legalizmu. Pozostając organem przedstawicielskim, Sejm RP także musi bowiem funkcjonować w granicach i na podstawie prawa i choć autonomia izby gwarantuje jej szeroki margines swobody decyzyjnej w sferze wewnętrznej⁵³, to już wszelkie władcze ingerencje

⁵¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 109.

⁵² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 109.

⁵³ W orzecznictwie TK została sformułowana reguła „szczególnie silnego domniemania zgodności regulaminu Sejmu z Konstytucją”. Jeszcze w poprzednim stanie konstytucyjnym, w pełnoskładowym Orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 1993 r. (sygn. akt U 10/92, OTK ZU 1993, poz. 2), odnoszącym się do regulaminowych zasad organizowania się posłów w kluby i koła poselskie, TK stwierdził: „Charakter autonomii parlamentarnej nakazuje Trybunałowi Konstytucyjnemu zachować jednak szczególną powściągliwość w kontrolowaniu norm ustanowionych w materiach tej autonomii. W przypadku kontroli konstytucyjności regulaminu parlamentarnego należy przyjąć bowiem założenie, że parlament ustanawiając takie czy inne przepisy w zakresie własnej organizacji i trybu działania, rozporządza szerokim marginesem swobody. A zatem w dziedzinach tych Trybunał winien się liczyć ze szczególnie silnym domniemaniem zgodności regulaminu z Konstytucją. Natomiast niezgodność regulaminu z ustawą może być stwierdzona zasadniczo tylko w przypadku nielegitymowanego Konstytucją przekroczenia zakresu przedmiotowego regulaminu i wkroczenia przez unormowania regulaminowe w materię należące do ustawy”. Tezy tej TK nie powtórzył w późniejszym orzecznictwie, jest ona sprawozdawczo przedstawiana tylko w piśmiennictwie (vide np. L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa...*, s. 27; M. Zubik, *Prawo parlamentarne...*, s. 698; J. Karp, J. Szymanek, *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na kształtowanie się prawa*

za pomocą uchwał w sferę zewnętrzną muszą być zakotwiczone w prawie powszechnie obowiązującym o odpowiedniej randze. Jeśli zatem uchwały sejmowe miałyby wiążąco oddziaływać na organy państwa lub kształtować problematykę ogólnospołeczną czy ogólnoustrojową (np. przez zarządzanie referendum ogólnokrajowego albo pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej ministra), nie wspominając już o wpływaniu przez nie na prawa i wolności jednostki – to kwestie te powinny być ugruntowane konstytucyjnie, gdyż wykraczają poza pełnomocnictwa płynące z autonomii parlamentu i jego władztwa organizacyjnego.

Po drugie, granice działalności uchwalodawczej Sejmu RP są sprzężone z zasadami konstruującymi konstytucyjny system źródeł prawa. Uchwały sejmowe nie mogą naruszać materii ustawowej i materii innych aktów prawa powszechnie obowiązującego, muszą też mieścić się w zakresie upoważnień pozwalających na ich wydanie⁵⁴. W tym ostatnim wypadku szczególne znaczenie mają normy konstytucyjne, które bezpośrednio określają przedmiot uchwał⁵⁵. Nieco bardziej złożone jest natomiast zagadnienie ma-

parlamentarnego, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4(93), s. 149, 152). Tymczasem stanowisko TK nie straciło na aktualności i zasługuje na aprobatę. Można byłoby je wręcz rozciągnąć na inne normatywne uchwały Sejmu RP oraz wzmocnić, formułując wyraźny zakaz merytorycznego kontrolowania przez TK treści uchwał chronionych zasadą autonomii izby. Trybunał Konstytucyjny powinien skoncentrować się na zagadnieniach proceduralnych i kompetencyjnych uchwał sejmowych, a zatem badać przede wszystkim ewentualne wkroczenie na pole materii ustawowej albo naruszenie norm konstytucyjnych. Nie powinien natomiast wypowiadać się o organizacji i porządku funkcjonowania władzy ustawodawczej. Jest to problematyka systemu rządów, której istota zbliża się do spraw objętych w amerykańskim systemie prawnym instytucją *political question*. Nie ma przekonującego powodu ustrojowego ani podstaw merytorycznych twierdzenie, że sąd konstytucyjny musi mieć ostateczny głos odnośnie do sposobu realizacji meritum zasady autonomii parlamentu. W orzecznictwie znane są przykłady dobrze pojętej powściągliwości TK, polegające na niewypowiadaniu się o złożonych zagadnieniach, za które odpowiedzialność publicznoprawną ponoszą inne władze (*confer* np. praktykę odstępowania przez TK od orzekania o celach politycznych i gospodarczych ustawodawcy oraz o wyborze środków do urzeczywistniania tych celów, *vide* np. M. Florczak-Wątor, *Możliwość kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny swobody ustawodawcy w zakresie realizacji norm programowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4(93), s. 111 i n.). Sąd konstytucyjny powinien w takich wypadkach albo zgłaszać brak właściwości rzeczowej w ogóle, albo przyjmować określone domniemanie procesowe. Kolejne lata dowodzą jednak, że swoista rezerwa i nieufność TK wobec Sejmu RP i jego aktywności coraz mocniej zaznacza się w orzecznictwie. Emblematycznym przykładem są wyroki poświęcone zakresowi działania komisji śledczej i pojęciu śledztwa sejmowego, które to wyroki doprowadziły do niemal wydrążenia z racjonalnej treści art. 111 ust. 1 Konstytucji RP. Natomiast dydaktyczne napomnienia dotyczące trybu pracy i standardów przesłuchań przed komisją śledczą, które zostały zawarte w uzasadnieniach tych samych wyroków, mogą służyć za modelową demonstrację niekoniecznego aktywizmu sędziowskiego (*vide* trafne uwagi z perspektywy ograniczenia realizacji funkcji kontrolnej Sejmu RP w: W. Odrowąż-Sypniewski, *Komisja śledcza jako forma kontroli sejmowej w świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3(80), s. 95 i n.).

⁵⁴ W szczególności zasada autonomii regulaminowej nie może być rozumiana jako przyzwolenie dla Sejmu RP, by pomijał normy konstytucyjne, które wyznaczają ramy jego prac. „Každy organ władzy publicznej, w tym także Sejm jest poddany obowiązкови działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 konstytucji)” (*vide* Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23).

⁵⁵ Konstytucja RP ustanawia kompetencję prawodawczą Sejmu RP i dekretyje podstawowe treści jego regulaminu (art. 112, art. 61 ust. 4, art. 123 ust. 2), ale wskazuje uchwałę sejmową także jako właściwy środek prawny w innych sprawach (np. art. 90 ust. 4, art. 98 ust. 3, art. 107 ust. 2, art. 113, art. 116, art. 125 ust. 2, art. 156 ust. 2, art. 158–160, art. 194 ust. 2, art. 199 ust. 1, art. 205 ust. 1, art. 209 ust. 1, art. 214 ust. 1, art. 226 ust. 2, art. 230 ust. 2, art. 231, art. 234 ust. 1).

terii samego Regulaminu Sejmu, która – w świetle art. 112 Konstytucji RP – obejmuje cztery dziedziny: 1) organizację wewnętrzną Sejmu RP; 2) porządek prac Sejmu RP; 3) tryb powoływania i działalności organów Sejmu RP oraz 4) sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu RP. Nic nie stoi też na przeszkodzie, by izba normowała w swoim regulaminie inne kwestie dotyczące organizacji i sposobu swojego działania, które nie zostały wymienione w Konstytucji RP⁵⁶. W odniesieniu do powyższej problematyki doniosłe ustalenia poczynił TK, który jeszcze w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku wprowadził pojęcie „wyłącznej materii regulaminowej”⁵⁷. W kolejnych orzeczeniach pojęcie to niuansował, aż do przedstawienia w pełni rozwiniętej koncepcji na marginesie rozważań o sejmowej komisji śledczej. W kluczowym wyroku z 14 kwietnia 1999 r. wyróżnił: 1) sferę wyłączności ustawy, w którą nie mogą wkraczać regulaminy parlamentarne; 2) sferę wyłączności Regulaminu Sejmu, w którą nie może wkraczać ustawa oraz 3) sferę spraw, które mogą być regulowane w ustawie i – w sposób uszczegóławiający – w Regulaminie Sejmu. Pierwsze dwie wyodrębnione przez Trybunał sfery mają względem siebie charakter rozłączny, tzn. zawsze właściwe może być jedno: albo regulamin, albo ustawa. Natomiast trzecia sfera obejmuje „sprawy szczegółowe związane ze sposobem wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu”, przy czym przepisy Regulaminu Sejmu dotyczące tych zagadnień muszą być zgodne nie tylko z Konstytucją RP, lecz także z ustawami⁵⁸.

⁵⁶ *Vide* L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa...*, s. 25.

⁵⁷ Jak stwierdził TK: „Regulamin Sejmu jest aktem postawionym niewątpliwie poniżej Konstytucji w systemie źródeł prawa i jak każdy akt normatywny w państwie musi być zgodny z Konstytucją. Stosunek regulaminu do ustawy jest natomiast bardziej złożony. Forma regulaminu w postaci uchwały Sejmu może wskazywać na charakter aktu niższego rzędu niż ustawa. Jego moc prawna, a w szczególności oparcie kompetencji Sejmu do uchwalenia regulaminu wprost na Konstytucji z określonym w niej również zakresem przedmiotowym, powyższą tezę istotnie osłabia. Jeżeli bowiem przez moc prawną aktu normatywnego rozumieć siłę derogującą danego aktu, tzn. możliwość zmiany przez niego innych aktów oraz jego zmiany przez inne akty, to ustawa nie może wkraczać w materię przekazane Konstytucją do unormowania regulaminem Sejmu. Byłoby to wyraźne naruszenie Konstytucji. Inaczej: w tej części zakresu przedmiotowego ustawy, który dotyczy regulowania przez nią sprawy tworzenia, właściwości i trybu działania organów państwowych, obowiązujące przepisy konstytucyjne wprowadzają wyraźny wyłom w postaci autonomicznej, pozaustawowej działalności prawotwórczej Sejmu. Ta wyłączność Sejmu do normowania pewnego zakresu spraw, jak też swoboda w samym sposobie ich normowania, składają się na treść zasady autonomii regulaminowej Sejmu. W opinii Trybunału Konstytucyjnego regulamin Sejmu nie jest aktem wykonawczym w stosunku do ustawy. Jest aktem samoistnym wydawanym wprost w oparciu o Konstytucję i w tym znaczeniu traktować go można również jako akt wykonawczy do Konstytucji. [...] Stosunek regulamin Sejmu – ustawa nie jest więc stosunkiem regulaminu do jakiegokolwiek ustawy, ale jedynie regulaminu do ustaw dotyczących materialnie parlamentu. Jeżeli stwierdzi się, że ustawa również tej materii dotyczy [...] i podniesiony zostanie zarzut sprzeczności przepisów regulaminu z przepisami ustawy, to wstępna do rozważenia kwestia powinna być przede wszystkim odpowiedź na pytanie czy przepisy zawarte w regulaminie mieszczą się w konstytucyjnie określonym zakresie przedmiotowym regulaminu. W przypadku pozytywnej odpowiedzi na to pytanie i stwierdzenia rzeczywistej sprzeczności między regulaminem a ustawą powstaje może problem zgodności nie regulaminu z ustawą a ustawy z Konstytucją” (Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK ZU 1993, poz. 2).

⁵⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41 (tezy przyjęte w tym orzeczeniu zostały powtórzone m.in. w Wyroku Trybunału Konstytucyjnego

Precyzyjne rozgraniczenie zakresu wyłączności ustawy oraz zakresu wyłączności Regulaminu Sejmu napotyka trudności w praktyce parlamentarnej⁵⁹. By to unaocnić, warto wspomnieć choćby o unormowaniu jednego z elementów procedury wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm RP, które było przedmiotem sporu w sprawie zakończonej wyrokiem TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15. Trybunał wywiódł wówczas, że termin złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego TK nie mieści się w pojęciu „porządku prac Sejmu” oraz „działalności jego organów”, a więc – stosownie do brzmienia art. 112 Konstytucji RP – powinien być przekazany do uregulowania w ustawie. Argumentował następująco: „Procedura wyboru sędziego Trybunału nie jest wyłącznie wewnętrzną kwestią organizacji prac izby i rozdziału kompetencji między jej organy wewnętrzne. [...] Uzupełniając skład sądu konstytucyjnego, Sejm wpływa na faktyczną zdolność tego organu do wykonywania jego kompetencji. [...] [K]westia terminu złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, oprócz aspektów bez wątpienia technicznych i z punktu widzenia organizacji prac izby jedynie wewnętrznych, ma także wymiar wykraczający poza sferę wyłączności materii regulaminowej Sejmu”⁶⁰. Cytowany wyrok nie został jednak do tej pory wykonany. Terminy zgłaszania kandydata na sędziego TK są nadal określone w art. 30 Regulaminu Sejmu.

Po trzecie, kompetencje uchwalodawcze Sejmu RP są rozproszone w całym systemie prawnym. Ich podstawy znajdują się w Konstytucji RP, ustawach, ale także w Regulaminie Sejmu. Teza o jednym zbiorczym upoważnieniu do wydawania uchwał sejmowych nie ma uzasadnienia, w szczególności funkcji takiej nie można przypisywać art. 120 zdaniu 2 Konstytucji RP. Przepis ten formułuje kryteria prawomocności uchwał Sejmu RP, czy mówiąc innymi słowy – ich „proceduralne przesłanki

z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, OTK ZU 205, nr 11A, poz. 185). Szczegółową analizę tego tematu przeprowadził L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa...*, s. 26 i n. *Vide* też np. J. Karp, J. Szymanek, *op. cit.*, s. 150 i n.; M. Zubik, *Prawo parlamentarne...*, s. 699 i n. Krytycznie o trybunalskiej koncepcji rozdzielenia sfer materii regulaminowej i ustawowej – *vide* P. Sarnecki, *Glosa do wyroku TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6(35), s. 96.*

⁵⁹ W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego regularnie podkreśla się, że precyzyjne rozgraniczenie zakresu wyłączności ustawy oraz zakresu wyłączności regulaminów parlamentarnych może budzić wątpliwości (*vide* cytowane już wcześniej wyroki TK w sprawach o sygn. U 10/92 i K 8/99, a także Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2004 r., sygn. akt K 38/03, OTK ZU 2004, nr 10A, poz. 104). Innym przykładem wspomnianych wątpliwości może być zakres wyłączności ustawy w wypadku powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (art. 215 Konstytucji RP) oraz powoływania i odwoływania organów Narodowego Banku Polskiego, w tym m.in. Rady Polityki Pieniężnej (art. 227 ust. 7 Konstytucji RP) – dotyczy to powoływania lub odwoływania wymienionych organów zarówno przez Prezydenta, jak i przez Sejm i Senat RP. Zdaniem L. Garlickiego materia prawa parlamentarnego odnosi się niekiedy do kwestii „na styku” działania Sejmu RP i innych organów konstytucyjnych, co może przemawiać za uregulowaniem ustawowym z uwagi na związek z konstytucyjnym zakresem wyłączności ustawy oraz w celu zachowania całościowego charakteru danej regulacji (*vide* L. Garlicki, *Regulamin Sejmu w systemie źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4(8), s. 14–15).

⁶⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, OTK ZU 2025, nr 11A, poz. 185.

ważności”⁶¹. Nie jest to jednak uniwersalna i domyślna podstawa prawna uchwał, z której Sejm RP mógłby korzystać np. wtedy, gdy treść bądź skutki prawne projektowanego aktu nie mieszczą się w zakresie żadnej z obowiązujących norm kompetencji uchwałodawczej. Można zatem stwierdzić, że nie istnieje ogólna kompetencja uchwałodawcza Sejmu RP, istnieją natomiast ogólne warunki prawne stanowienia przez niego uchwał. Zakres przedmiotowy uchwał sejmowych i ich tematyka powinny być ustalane dynamicznie, z uwzględnieniem aktualnie obowiązujących przepisów szczegółowych, które upoważniają izbę do działania w określonych sytuacjach bądź sprawach. W konsekwencji upoważnienia do przyjmowania uchwał mogą być zogniskowane na konkretnych zagadnieniach lub czynnościach (np. wyborze piastunów organów państwa) albo wyrażać możliwość posłużenia się określonym rodzajem aktu prawnego przez Sejm RP (np. rezolucją lub regulaminem). Pomimo różnorodności zagadnień, które mogą stać się materią uchwałodawczą, katalog prawnych form działania Sejmu RP pozostaje zamknięty w tym znaczeniu, że każda z jego uchwał musi mieć podstawę prawną (choćby ogólną) i mieścić się w charakterystyce przewidzianej dla sprawy, w której izba zabiera głos (inicjuje postępowanie uchwałodawcze).

IV. Trwałość uchwał sejmowych

Inny ważny aspekt działalności uchwałodawczej Sejmu RP można przybliżyć na przykładzie wziętym z najnowszej praktyki parlamentarnej. Przypadek ten dotyczy problematyki immunitetu formalnego posła⁶².

W polskim systemie konstytucyjnym występuje tylko jedna kategoria uchwał Sejmu RP, które wywołują skutki prawne w sferze immunitetu formalnego. Konstytucja RP przesądza, że pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej lub zniesienie jego nietykalności może nastąpić na podstawie „zgody” udzielonej przez izbę. Zgoda ta jest uzewnętrzniana pod postacią uchwały, co powoduje, że immunitet formalny posła ma charakter względny (tj. może zostać „uchylony”). Tymczasem 8 października 2024 r. wpłynęły do Sejmu RP dwa projekty uchwał, które miały na celu unieważnienie kilkunastu wcześniejszych uchwał z tej samej kadencji, wyrażających

⁶¹ L. Garlicki, uwagi do art. 120..., s. 1. Zdaniem tego autora art. 120 Konstytucji RP wskazuje większość głosów oraz kworum, konieczne, by akt prawny Sejmu RP doszedł do skutku (*vide ibidem*, s. 2; podobnie P. Chybalski, uwagi do art. 120, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 496). Coś więcej zdaje się natomiast wynikać z orzecznictwa TK. W Postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2016 r. (sygn. akt U 8/15, OTK ZU A/2016, poz. 1) Trybunał stwierdził, że „wszelkie uchwały podejmowane przez Sejm mają swoje umocowanie w art. 120 Konstytucji [...]”. Pogląd ten jest co najmniej kontrowersyjny.

⁶² Problematyka immunitetu formalnego (procesowego) i nietykalności poselskiej jest unormowana w art. 105 ust. 2–5 Konstytucji RP oraz w rozwijających tę regulację przepisach Ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 907, i Regulaminu Sejmu. Szerzej o konstrukcji normatywnej, funkcji ustrojowej oraz zakresie ochrony płynącej z immunitetu formalnego *vide* np. K. Grajewski, uwagi do art. 7, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2024, s. 112 i n.

zgodę na prawnokarne ściganie posłów i aresztowanie jednego z nich⁶³. Intencją projektodawcy było doprowadzenie do nowego rozstrzygnięcia izby, polegającego na przywróceniu ochrony immunitetowej posłów, a przez to „odzyskanie” negatywnej przesłanki procesowej, która ponownie „zablokowałaby” toczące się przeciwko nim postępowania karne⁶⁴. W związku z tym powstało pytanie, czy zgoda Sejmu RP na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła lub na jego zatrzymanie i aresztowanie jest ostateczna, czy też izba może *post factum* się z niej wycofać, a w konsekwencji – czy uchwała sejmowa wydana w tej sprawie ma charakter trwały i czy jest możliwe jej swoiste odwołanie za pomocą uchwały innego rodzaju, podjętej na mocy ogólnej kompetencji uchwalodawczej izby (tj. w trybie art. 33 i n. Regulaminu Sejmu).

Przywołana sytuacja unaocznia, że trwałość uchwał Sejmu RP, będących aktami stosowania prawa⁶⁵, jest zagadnieniem o dużej doniosłości. Przy czym pod pojęciem trwałości uchwały sejmowej należy rozumieć kwestię zniesienia jej mocy prawnej następczą czynnością uchwalodawczą, co jest równoznaczne z uchyleniem się izby od wywołanych tą uchwałą skutków prawnych w określonym zakresie temporalnym (na przyszłość albo z mocą wsteczną). Chodzi zatem nie tyle o formalną derogację wcześniejszej uchwały Sejmu RP, ile o „neutralizowanie” jej materialnoprawnego oddziaływania na porządek prawny⁶⁶. W tym kontekście należy wyrazić pogląd, że

⁶³ *Vide* Poselski projekt uchwały w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Michała Piotra Wosia (druk sejmowy nr 969) oraz Poselski projekt uchwały w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Marcina Romanowskiego oraz uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego (druk sejmowy nr 971). W związku z wątpliwościami co do zgodności projektów uchwał z Konstytucją RP Marszałek Sejmu skierował je do zaopiniowania przez Komisję Ustawodawczą w trybie art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu. Komisja Ustawodawcza uznała oba projekty za dopuszczalne (*vide* Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 24) z dnia 8 stycznia 2025 r.). W dniu skierowania artykułu do publikacji sprawa nadal była w toku.

⁶⁴ Brak zezwolenia uprawnionego organu państwa na ściganie jest przeszkodą do kontynuowania postępowania karnego (*confer* art. 17 § 1 pkt 10 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.).

⁶⁵ W wypadku uchwał normatywnych można mówić raczej o okresie ich obowiązywania. Okres ten jest na ogół limitowany kadencją Sejmu RP, który daną uchwałą podjął (np. uchwała w sprawie wyznaczenia liczby wicemarszałków), jest mierzony czasem potrzebnym do zrealizowania określonego celu (np. uchwała o powołaniu sejmowej komisji śledczej) bądź nie jest ograniczony czasowo (np. Regulamin Sejmu). W piśmiennictwie prawniczym jednomyślnie wskazuje się, że jedną z cech Regulaminu Sejmu jest jego trwałość, co znaczy, że czas jego obowiązywania przekracza ramy kadencji (zamiast wielu *vide* L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa...*, s. 16 i n.).

⁶⁶ Z teoretycznego punktu widzenia do podobnych zdarzeń doszło w Sejmie RP VIII kadencji, który podjął uchwały dotyczące stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu RP poprzedniej kadencji o wyborze sędziego Trybunału Konstytucyjnego (chodzi o uchwały z dnia 25 listopada 2015 r.: M.P. poz. 1131–1135). Uchwały te zostały podjęte w innym trybie niż uchwały o wyborze sędziego TK i jednocześnie podważyły trwałość tych ostatnich. Stało się to zarzewiem tzw. kryzysu konstytucyjnego (szerzej *vide* np. *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015 – marzec 2016*, red. P. Radzewicz, P. Tuleja, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017,

trwałość i niepodważalność uchwał sejmowych będących aktami stosowania prawa, zwłaszcza tych odnoszących się do sfery zewnętrznej, można uznać za jedno z założeń polskiego prawa parlamentarnego. Zasada ta może podlegać ograniczeniom ze względu na dyspozycję szczególnych regulacji prawnych, ale co do istoty Sejm RP nie może stwierdzać nieważności⁶⁷ swoich własnych aktów woli. Z tą konstatacją wiąże się z kolei druga zasada, mająca zastosowanie do czynności uchwałodawczych izby, którą można określić mianem reguły niezastępowalności. Nie powinno bowiem budzić wątpliwości to, że rozstrzygnięcie izby, które zapada za pomocą uchwały przyjętej w określonej procedurze prawnej, nie daje się substytuować uchwałą przyjętą w innej procedurze, o odmiennych wymogach prawnych. Dlatego uchwała Sejmu RP podjęta w procedurze dwóch czytań, zwykłą większością głosów nie wpływa na ochronę immunitetową posła, bo w sprawach immunitetowych Sejm RP podejmuje uchwały bez procedury czytań, na wniosek Prokuratora Generalnego i bezwzględną większością głosów. Taką uchwałą, jeśli nawet zapadnie, należy traktować albo jako akt wadliwy, stanowiący przykład zabronionego obejścia prawa i nadużycia formy uchwały do realizacji celu sprzecznego z jej przeznaczeniem, albo jako akt nieskuteczny, bo nieadekwatny do zamysłu uchwałodawczego i niemogący przynieść oczekiwanego rezultatu w sferze prawa publicznego. W tym drugim wypadku rzeczywiste skutki prawne jego podjęcia będą zbliżone do niewiążących uchwał problemowych⁶⁸.

passim). Pewne symptomy podobnego sposobu myślenia o mocy sprawczej i funkcjach uchwał sejmowych można odnaleźć również w Uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 198).

⁶⁷ Pojęcie nieważności jest wieloznaczne i należy je uściślić zarówno w sferze proceduralnej (w jaki sposób stwierdza się nieważność), jak i sferze skutków prawnych (jakie są następstwa stwierdzenia nieważności). Nie istnieje uniwersalny, powszechnie akceptowany w polskim porządku prawnym schemat pojęcia nieważności, który byłby objęty konsensem nauki prawa i bezspornie wynikał z samego odwołania się do tej instytucji w praktyce prawniczej. Dotyczy to także nieważności w prawie parlamentarnym. To, jakie następstwa niesie nieważność i kiedy można się na nią powołać, musi wynikać z przepisów prawnych. Należy zauważyć, że w zależności od gałęzi prawa nieważność może odnosić się do konkretnej prawnej formy działania organu państwa, przeprowadzonego przed takim organem postępowania bądź innego doniesłego prawnie zdarzenia. Jej skutki mogą rozciągać się w przeszłość (*ex tunc*) bądź jedynie w przyszłość, od momentu formalnego stwierdzenia nieważności (*ex nunc*). Zarzut nieważności jest weryfikowany i orzekany z reguły w ramach odrębnej procedury prawnej, która powinna odpowiadać konstytucyjnym standardom prawa do sądu i zaskarżania decyzji lub orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (*vide* art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP). Istnieje ponadto konstrukcja nieważności z mocy prawa (*ex lege*), którą odrębnym aktem prawnym organ jest władny tylko potwierdzić, ale także w tym wypadku przesłanki i tryb stwierdzenia nieważności muszą wynikać z regulacji prawnej. Co do istoty natomiast nieważność jako prawny środek działania służy usunięciu z obrotu prawnego wadliwego (np. nielegalnego) aktu prawnego bądź konsekwencji prawnych takiego aktu. W najbardziej kategorycznej postaci nieważność przesądza wręcz o nieistnieniu od początku danego aktu, w postaci mniej kategorycznej pozwala go wzruszyć lub uzyskać prejudykat do wszczęcia innych czynności prawnych (np. dochodzenia roszczeń odszkodowawczych).

⁶⁸ W 2015 r., stając wobec konieczności oceny wspomnianych wcześniej uchwał Sejmu RP VIII kadencji, odmawiających mocy prawnej uchwałom Sejmu RP VII kadencji w sprawie wyboru sędziego TK, Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Zgodnie z art. 69 Regulaminu Sejmu, uchwały z 25 listopada 2015 r. [w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu RP z 8 października 2015 r. dotyczących

Bibliografia

Źródła

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. akt U 6/92, OTK ZU 1992, poz. 13.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK ZU 1993, poz. 2.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 1995 r., sygn. akt K 19/95, OTK ZU 1995, poz. 35.
- Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ustawodawczej (nr 24) z dnia 8 stycznia 2025 r.
- Pismo Prokuratora Generalnego z dnia 17 listopada 2024 r. do sprawy o sygn. Kp 3/24 (niepubl.).
- Poselski projekt uchwały w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Michała Piotra Wosia, druk sejmowy nr 969.
- Poselski projekt uchwały w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie posła Marcina Romanowskiego oraz uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Marcina Romanowskiego, druk sejmowy nr 971.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 1994 r., sygn. akt U 5/94, OTK ZU 1994, poz. 41.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. akt U 8/15, OTK ZU A/2016, poz. 1.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. M.P. z 2022 r. poz. 990, ze zm.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2009 nr 2, poz. 9.

wyboru sędziów Trybunału przez Sejm RP VII kadencji – przyp. P.R.] należy traktować jako akty prawne o charakterze wewnętrznym, mające cechy częściowo oświadczenia, częściowo zaś rezolucji. Z prawnego punktu widzenia ich treścią jest – po pierwsze – przedstawienie politycznego stanowiska Sejmu w konkretnej sprawie, która w danym momencie została oceniona przez izbę jako doniosła, po drugie zaś – niewiążące prawnie wezwanie organu państwa (*in casu* Prezydenta) do określonego działania. Uchwały z 25 listopada 2015 r. nie są rozstrzygnięciami o charakterze konkretnym i indywidualnym w ramach tzw. funkcji kreacyjnej Sejmu, polegającej na obsadzaniu bądź zwalnianiu przewidzianych prawem stanowisk i funkcji publicznych. W tym sensie są one kategoriałnie różne od uchwał Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału, przez które Sejm realizuje m.in. swoją kompetencję określoną w art. 194 ust. 1 Konstytucji. Uchwały z 25 listopada 2015 r. i zawarte w nich stwierdzenia (oświadczenia) z definicji nie wpłynęły zatem na moc prawną uchwał Sejmu VII kadencji w sprawie wyboru sędziów Trybunału [...]. Wbrew zawartej w nich deklaracji, następstwa uchwał z 25 listopada 2015 r. należy tłumaczyć zgodnie z ich prawną naturą oraz pozycją w systematyce uchwał Sejmu. [...] Uchwała Sejmu w tej sprawie jest definitywna i nie podlega wzruszeniu. Sejm (tej samej lub kolejnych kadencji) nie może odwołać swojego wyboru, unieważnić go, stwierdzić jego bezprzedmiotowości («braku mocy prawnej») bądź *post factum* go «konwalidować» (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, OTK ZU 2025, nr 11A, poz. 185).

- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego, M.P. poz. 198.
- Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 907.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03, OTK ZU 2003, nr 8A, poz. 82.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2004 r., sygn. akt K 38/03, OTK ZU 2004, nr 10A, poz. 104.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 109.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 16/07, OTK ZU 2008, nr 3A, poz. 45.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt U 1/08, OTK ZU 2008, nr 9A, poz. 160.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 października 2010 r., sygn. akt K 10/08, OTK ZU 2010, nr 8A, poz. 81.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, OTK ZU 2015, nr 11A, poz. 185.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 2024 r., sygn. akt U 5/24, OTK ZU A/2024, poz. 65.

Piśmiennictwo

- Bień-Kacała A., *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013.
- Chybalski P., uwagi do art. 33; uwagi do art. 33a, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018.
- Chybalski P., uwagi do art. 120, [w:] *Konstytucja RP, t. 2: Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Florczak-Wątor M., *Możliwość kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny swobody ustawodawcy w zakresie realizacji norm programowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4(93).
- Garlicki L., *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2(37).
- Garlicki L., *Regulamin Sejmu w systemie źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4(8).
- Garlicki L., uwagi do art. 120, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
- Grajewski K., uwagi do art. 7, [w:] *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, red. K. Grajewski, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2024.
- Grajewski K., uwagi do art. 69, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018.

- Jaroszyński T., Miller W., *Postępowanie uchwalodawcze w Sejmie RP*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 6(113).
- Karp J., Szymanek J., *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na kształtowanie się prawa parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4(93).
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008 (reprint wyd. z 1922 r.).
- Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015 – marzec 2016*, red. P. Radzewicz, P. Tuleja, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.
- Kubas S., *Regulamin Sejmu – problem demarkacji*, [w:] *Ustroje: historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013.
- Kudej M., *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1995.
- Kudej M., *Komentarz do regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1974.
- Maroń G., *Uchwały okolicznościowe Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 3.
- Odrową-Sypniewski W., *Komisja śledcza jako forma kontroli sejmowej w świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3(80).
- Radzewicz P., *Kontrola konstytucyjności uchwał Sejmu (uwagi na marginesie postanowienia TK w sprawie U 8/15)*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 7.
- Radzewicz P., uwagi do art. 120, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Sarnecki P., *Glosa do wyroku TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6(35).
- Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
- Sarnecki P., *W sprawie charakteru prawnego uchwały Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 1(9).
- Skotnicki K., Szmyt A., *Kazus tzw. uchwał rocznicowych Sejmu na 2024 r. Regulacja regulaminowa i praktyka sejmowa*, „Przegląd Konstytucyjny” 2023, nr 3.
- Sokolewicz W., uwagi do art. 112, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.
- Szepietowska B., *Charakter prawny norm zawartych w projekcie deklaracji Sejmu RP*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, wyb. i oprac. W. Odrową-Sypniewski, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- Szmyt A., *Charakter prawny i moc wiążąca rezolucji Sejmu*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, wyb. i oprac. W. Odrową-Sypniewski, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- Zubik M., *Prawo parlamentarne i postępowanie ustawodawcze w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2006.
- Zubik M., *Zmiany regulaminu Sejmu w latach 2007–2009*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3(92).