

# Parlament

**Naczelny organ państwa złożony z demokratycznie  
wybranych przedstawicieli Narodu**

**Jego istnienie jest koniecznym warunkiem  
funkcjonowania państwa demokratycznego**

## Zasada autonomii parlamentu – ratio legis

- Zasada autonomii parlamentu w sferze jego stosunków wewnętrznych stanowi współcześnie jedną z podstawowych, niekwestionowanych zasad określających pozycję parlamentu w systemie organów państwowych. Jej istnienie w państwach demokratycznych niezależne jest od przyjętego modelu systemu rządów. Z natury rzeczy egzystuje w systemach opartych o zasadę nadrzędności parlamentu bez potrzeby jej szczególnego eksponowania, natomiast w systemach opartych o zasadę podziału władzy stanowi jedną z podstawowych zasad służących zapewnieniu parlamentowi niezależności w sprawach własnej organizacji i sposobu działania, a przez to niezależnej i samodzielnej pozycji w systemie organów państwa. U 10/92

## Autonomia parlamentu – treść

- Na autonomię parlamentu składa się przede wszystkim jego prawo do samodzielnego uchwalenia regulaminu określającego wewnętrzną organizację i tryb funkcjonowania parlamentu, zwane na ogół autonomią regulaminową izb. Jej powstanie łączy się ściśle z ukształtowaniem się regulaminu w formie uchwały, wykluczającej wpływ na jego treść czynników zewnętrznych. Formą tą w systemach opartych o zasadę podziału władzy nie jest zatem na ogół ustawa, bowiem tryb jej uchwalenia zakłada udział egzekutywy (rządu, głowy państwa) w poszczególnych fazach procesu ustawodawczego. Regulamin przyjęty w postaci uchwały parlamentu (jego izb) uznany jest zatem za wyraz respektowania autonomii parlamentu.
- Autonomia regulaminowa parlamentu współcześnie ma z reguły wyraźną podstawę prawną. Normę konstytucyjną przewidującą kompetencje parlamentu do uchwalenia regulaminu traktuje się jako konstytucyjno-prawną gwarancję niezależnej pozycji parlamentu. W nauce występują również poglądy, że autonomią tą parlament dysponuje także w sytuacji gdy kompetencja do uchwalenia regulaminu nie jest w sposób wyraźny przewidziana w konstytucji; jest ona bowiem niezbędną częścią składową statusu samodzielnego, konstytucyjnego organu państwa. U 10/92

## Autonomia parlamentu – a stosunki zewnętrzne

- W obowiązującej Konstytucji zasada autonomii regulaminowej parlamentu znalazła wyraz w art. 112 tego aktu prawnego, który to przepis na podstawie art. 124 Konstytucji stosuje się odpowiednio do Senatu. Art. 112 Konstytucji wyłącza sprawy związane z organizacją wewnętrzną i porządkiem prac Sejmu oraz trybem powoływania i działalności jego organów z zakresu ustawodawstwa i zastrzega do unormowania w drodze regulaminu Sejmu. "Na gruncie obowiązującej Konstytucji można wyróżnić:
  - 1) sferę wyłączności ustawy, w którą nie mogą wkraczać regulaminy parlamentarne,
  - 2) sferę wyłączności regulaminów Sejmu i Senatu, w którą nie może wkraczać ustawa oraz
  - 3) sferę spraw które mogą być regulowane w ustawie i – w sposób uszczegóławiający – w regulaminach parlamentarnych. Ta ostatnie sfera obejmuje z mocy art. 112 Konstytucji – sprawy szczegółowe związane ze sposobem wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu. Należy dodać, że przepisy regulaminów parlamentarnych dotyczące tych zagadnień muszą być zgodne nie tylko z Konstytucją, ale również z ustawami" (cytowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 1999 r., K. 8/99, OTK ZU nr 3/1999, s. 251). K 21/98

## dwuizbowość

- Sejm i Senat nie zajmują równorzędnej pozycji w procesie ustawodawczym. Wskazano, że "choć obie izby parlamentu łącznie stanowią władzę ustawodawczą, to w procesie ustawodawczym Sejmowi przypada rola wiodąca i dominująca" (K. 25/97).
- Senat jest wprawdzie elementem władzy ustawodawczej, ale jego zakres działania i kompetencje nie są identyczne z zakresem działania i kompetencjami Sejmu. Ustrojowa równorzędność izb idzie więc w parze ze zróżnicowaniem zakresu kompetencji
- Pozycja Sejmu jest w tym procesie uprzywilejowana w relacji do pozycji Senatu. Znajduje to wyraz w szeregu szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, a w szczególności w tym, że: 1) postępowanie legislacyjne może być wszczęte tylko w Sejmie (art. 118 ust. 3 konstytucji), a Senat zajmuje się dopiero uchwalonym przez Sejm tekstem, 2) projekt staje się ustawą już w momencie uchwalenia przez Sejm (art. 120), a dopiero uchwaloną przez Sejm ustawę Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi (art. 121 ust. 1). Senat zajmuje się nie projektem ustawy (jak to było np. w okresie międzywojennym), ale ustawą uchwaloną przez Sejm; 3) Senat musi zająć stanowisko wobec ustawy w konstytucyjnie wyznaczonym terminie, a brak stanowiska uznaje się za przyjęcie ustawy; 4) Sejm może odrzucić poprawki Senatu bezwzględną większością głosów, a jeżeli w głosowaniu nad odrzuceniem poprawki zabraknie tej większości, to poprawkę uważa się za przyjętą (art. 121 ust. 3 konstytucji ).K 25/98

## dyskontynuacja

- Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowiskiem (*postanowienia z 2 czerwca 1993 r., U. 4/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 235 i U. 5/93, tamże, s. 237; nieco inaczej orzeczenie z 25 lutego 1992 r., K. 3/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 14–15*) zakończenie kadencji parlamentu i związana z nią zasada dyskontynuacji powoduje utratę legitymacji wnioskodawcy do występowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

## Pozycja Marszałka Sejmu

- **Marszałek Sejmu będąc jednoosobowym organem Sejmu jest jednocześnie jego organem kierowniczym (art. 110 ust. 1 i 2 konstytucji) i w tym sensie przejął kompetencje dotychczasowego organu kierowniczego Sejmu, jakim było Prezydium Sejmu.**

## Organizacja polityczna Sejmu i Senatu

- Do materii objętej zasadą autonomii regulaminowej bez wątpienia zalicza się też określanie politycznych form organizowania się posłów, a więc normowanie zasad tworzenia klubów, kół, zespołów itp. oraz zasad ich działania i reprezentacji w organach parlamentarnych. W ramach tej materii w tradycji parlamentaryzmu kontynentalnego za normalne i oczywiste przyjmuje się określenie minimalnego pułapu liczbowego, koniecznego dla zorganizowania frakcji parlamentarnej, a także podwyższenia lub obniżenia ustalonego wcześniej pułapu
- Kluby lub koła oparte mają być mianowicie na bliżej niesprecyzowanej "zasadzie politycznej" (ust. 1), natomiast zespoły organizowane mają być na innej niż ta zasadzie (ust. 6). Przepisy regulaminu określają minimalną liczbę posłów, którzy mogą utworzyć klub na co najmniej 15 posłów (ust. 2), a liczbę posłów potrzebną do utworzenia koła na co najmniej 3 posłów (ust. 3). Przepisy regulaminu zezwalają także klubom lub kołom na zasadzie wzajemnych porozumień ustanawiać wspólną reprezentację w Konwencie Seniorów (ust. 5). Na władze klubów, kół i zespołów oraz porozumień regulamin nakłada obowiązek podania do wiadomości Prezydium Sejmu ich składów osobowych oraz regulaminów (statutów) wewnętrznych (ust. 7).
- regulamin Sejmu nie jest - jak ustalono wcześniej - aktem wykonawczym do ustaw, lecz aktem samoistnym wydawanym wprost na podstawie Konstytucji, regulacje dotyczące określenia zasad tworzenia klubów poselskich, szczególnie te nie ujęte w ustawie, mogą być niezgodne z Konstytucją wprost.



## Autonomia parlamentu a pluralizm polityczny

- System polityczny współczesnych państw demokratycznych zakłada realizację przez partie polityczne funkcji sprawowania władzy, a funkcja ta winna być sprawowana poprzez mechanizmy parlamentarne. Podstawowym łącznikiem między partią polityczną a owym mechanizmem stały się w praktyce partyjne kluby parlamentarne. W związku z powyższym stwierdzić należy, że zasada wolności tworzenia partii oraz wymóg oddziaływania partii na kształtowanie polityki państwa metodami demokratycznymi (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP) nakazują m. in. zapewnienie partiom politycznym prawnych warunków umożliwiających im swobodne wypełnianie demokratycznej funkcji kształtowania polityki państwa, w szczególności za pośrednictwem parlamentu. Wymagania te odnoszą się również do regulacji dotyczących organizacji i sposobu funkcjonowania parlamentu. Regulacje te, aby były zgodne ze wskazanymi zasadami konstytucyjnymi, nie mogą ograniczać swobody działania partii politycznych oraz ich parlamentarnej działalności. U 10/92

## Tryb uchwalania ustaw

- **Proces prawotwórczy  
w świetle orzecznictwa Trybunału  
Konstytucyjnego  
Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego  
dotyczące zagadnień związanych  
z procesem legislacyjnym**
- **[http://www.trybunal.gov.pl/epublikacje/  
download/proces\\_prawotworczy.pdf](http://www.trybunal.gov.pl/epublikacje/download/proces_prawotworczy.pdf)**

# Immunitet parlamentarny

- Instytucja immunitetu jest jednym z klasycznych elementów prawa parlamentarnego i od wieków traktowana jest jako istotna gwarancja prawidłowego działania parlamentu jako organu reprezentacji Narodu. W tym rozumieniu, immunitet trzeba traktować nie tyle jako przywilej indywidualny, przyznany poszczególnym członkom parlamentu, ile jako przywilej instytucji (zob. *orzeczenie TK z 28 stycznia 1991 r., K. 13/90, OTK w 1991 r., s. 76*). "Ochrona osoby jest jedynie refleksem ochrony prawnej niezależności parlamentu jako zbiorowego organu" (Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne*, Warszawa 1997, s. 74). Oznacza to, że immunitetu parlamentarnego nie można rozpatrywać w kategoriach prawa podmiotowego (a więc na tle zasad wykładni wynikających z rozdziału drugiego Konstytucji), a tylko w kategoriach instytucjonalnych (a więc na tle zasad funkcjonowania organów państwa). Innymi słowy, sens i potrzeba immunitetu sięgają tylko tak daleko, jak jest to niezbędne dla zapewnienia prawidłowego działania parlamentu jako organu i prawidłowego wykonywania mandatu przez posła (senatora) jako członka tego organu. Nie ma natomiast żadnych podstaw konstytucyjnych, by immunitet parlamentarny traktować jako środek zapewniający bezkarność parlamentarzystom, którzy naruszyli prawo (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, uwaga 7 do art. 105, s. 7). Tym samym, zakres immunitetu, zasady jego uchylania i zawieszania powinny być wyznaczane w takim tylko rozmiarze, w jakim wiążą się z ochroną izby i jej członków przed zewnętrznymi ingerencjami w działalność parlamentarną. Im bardziej cywilizuje się obraz praktyki politycznej i im bardziej zanika prawdopodobieństwo takich ingerencji, tym mniej miejsca pozostaje dla immunitetów parlamentarnych. Proces wykładni przepisów o immunitecie musi przyjmować za punkt wyjścia faktyczną rolę parlamentu i faktyczny zakres niebezpieczeństw, jakie dla parlamentu mogą stwarzać działania władzy wykonawczej.
- K 36/01

## Immunitet materialny

- immunitet parlamentarny wyłączający odpowiedzialność karną posła za działania wynikające z wykonywania mandatu odnosi się nie tylko do jego udziału w obradach i pracach Sejmu oraz komisji sejmowych, ale dotyczy także jego działalności zewnętrznej (poza samym Sejmem), jeżeli mieści się ona w granicach realizacji funkcji członka parlamentu. Wskazując na konieczność ścisłej wykładni przepisów dotyczących immunitetu, Sąd Najwyższy stwierdził, że wprowadzie immunitet obejmuje także działania posła podejmowane poza parlamentem, ale tylko wtedy, gdy występował on jako poseł, np. na spotkaniu z wyborcami lub wykonując inne obowiązki posła, a nie gdy wykonywał inne funkcje publiczne, partyjne lub prywatne, np. jako funkcjonariusz publiczny, działacz partyjny lub osoba prywatna. Działanie objęte immunitetem musi się ściśle wiązać z wykonywaniem przez posła określonych jego obowiązków i zadań parlamentarnych. Sąd Najwyższy podkreślił także, że z istoty mandatu piastowanego w imieniu i z wyboru narodu wynika, iż musi on być wykonywany przy użyciu godziwych metod postępowania, nienaruszających zasad dobrej wiary. Za ścisłą wykładnią przepisów dotyczących immunitetu parlamentarnego i wąskim rozumieniem wykonywania mandatu poselskiego opowiedział się także Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 21 października 1998 r., K 24/98 z dnia 8 listopada 2004 r., K 38/03, wskazując, że nie jest to przywilej indywidualny przyznany poszczególnym członkom parlamentu, lecz przywilej instytucji i należy go rozpatrywać nie w kategoriach prawa podmiotowego, ale w kategoriach instytucjonalnych, na tle funkcjonowania organów państwa. Jego sens i potrzeba sięgają tylko tak daleko, jak jest to niezbędne do zapewnienia prawidłowego działania parlamentu jako organu i prawidłowego wykonywania mandatu przez posła i senatora jako członków tego organu. Zakres immunitetu powinien być wyznaczony tylko w takim rozmiarze, w jakim wiąże się z ochroną izby i jej członków przed zewnętrznymi ingerencjami w działalność parlamentu. Nie można go traktować jako środka zapewniającego bezkarność parlamentarzystom, którzy naruszyli prawo. SN I KZP 40/93

## Immunitet formalny

- **Na ociążnienie do odpowiedzialności karnej posła, któremu przysługuje immunitet formalny, konieczne jest uzyskanie zgody Sejmu. Brak takiej zgody stanowi ujemną przesłankę procesu karnego i powoduje zakaz wszczęcia lub nakaz umorzenia postępowania karnego  
SN I KZP 36/93**

[www.bas.sejm.gov.pl/files/10/Nietykalnosc.pdf](http://www.bas.sejm.gov.pl/files/10/Nietykalnosc.pdf)

- **Immunitet parlamentarny.  
Przywilej władzy czy gwarancja  
niezależności parlamentu?**