nr 2(34) 2012 ▪ s. 9–20 ZESZYTY PRAWNICZE BAS
Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu

Ewelina Gierach

Zasada autonomii parlamentu w świetle przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Wybrane zagadnienia

The principle of the autonomy of parliament under the Constitution of 1997: The author of this article makes an attempt to present legal regulations relating to the legal scope of the constitutional principle of the autonomy of parliament. This principle is indicated in Article 112 of the Constitution of the Republic of Poland. It means that chambers of parliament can independently determine their internal organization and mode of work as well as detailed matters related to their functioning. But the scope of the principle of the autonomy of the parliament is determined also by other provisions of the Constitution, as well as the provisions of the laws and the Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland. The article also deals with the question whether this principle affects constitutional review of acts of chambers of parliament.

Keywords: parliament | autonomy of parliament
Słowa kluczowe: parlament | autonomia parlamentu

Ekspert ds. legislacji w BAS; ewelina.gierach@sejm.gov.pl.

Zasada autonomii parlamentu stanowi: *jedną z podstawowych, niekwestionowanych zasad, określających pozycję parlamentu w systemie organów państwowych*[1]. Jednak wyczerpująca analiza problematyki autonomii parlamentu nie jest przedmiotem tego opracowania. Jako podstawowy cel badawczy autorka postawiła sobie próbę określenia konstytucyjnych granic tej zasady w odniesieniu do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Dla tak sformułowanego zakresu artykułu postawiła także pytanie o skutki zasady autonomii Sejmu dla materii aktów Sejmu oraz dla badania ich konstytucyjności.

Istotą zasady autonomii parlamentu jest uznanie, że szczególna pozycja ustrojowa parlamentu wymaga, by pewne sprawy związane z jego organizacją i funkcjonowaniem pozostawione były do wyłącznej decyzji parlamentu lub poszczególnych jego izb[2]. Zasada ta obejmuje nie tylko sprawy wewnętrznej organizacji izb oraz postępowań parlamentarnych, ale również m.in. wyłącz-

[1] Orzeczenie TK z 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92, OTK 1993, cz. I, poz. 2.

[2] Tak L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, „Przegląd Sejmowy" 2000, nr 2, s. 10.

ność decyzji w sprawach składu personalnego organów izb, ich budżetu i jego wykonania, immunitetu parlamentarzystów oraz wyłączność zarządzania terenem parlamentu[3]. Na tym tle w doktrynie wyróżnia się dwa aspekty owej zasady – aspekt formalny i materialny[4].

W aspekcie formalnym zasada ta znajduje wyraz w autonomii regulaminowej parlamentu, zastrzegającej normowanie określonych spraw w jego regulaminie. Powstanie autonomii regulaminowej jest związane z ukształtowaniem się regulaminu w formie uchwały izby, wykluczającej wpływ na jego treść innych organów władzy[5].

Natomiast w aspekcie materialnym odnosi się ona do ustalania wewnętrznej organizacji oraz procedury parlamentarnej. Ponadto wymaga także stworzenia parlamentowi gwarancji swobodnego wykonywania jego funkcji, a członkom parlamentu swobodnej realizacji ich mandatu. Zasada ta przejawia się m.in. w autonomii personalnej (wyłączność ustalania składu organów wewnętrznych), budżetowo-finansowej, terytorialnej (odrębność siedziby parlamentu i wyłączność zarządzania tym terenem) oraz jurysdykcyjnej (wyłączność decyzji w sprawach parlamentarnych)[6].

Konstytucja z 1997 r.[7] nie stanowi *expressis verbis* o autonomii parlamentu. Odnosi się ona jedynie do autonomii kościołów i związków wyznaniowych (art. 25) oraz do autonomii szkół wyższych (art. 70)[8]. Nie oznacza to jednak, że autonomia parlamentu nie ma podstaw konstytucyjnych. Nie budzi bowiem wątpliwości fakt, że zasada autonomii parlamentu jest jedną z tych zasad, których podstawy prawne oraz zakres normatywny wyznaczają przepisy ustawy zasadniczej.

Pierwszym krokiem dla udzielenia odpowiedzi na pytanie o granice normatywne zasady autonomii parlamentu jest wskazanie przepisów ustawy zasadniczej, które – wprost bądź pośrednio – odnoszą się do tej kwestii. Przepisem uznawanym za bezpośrednią podstawę prawną zasady autonomii parlamentu jest art. 112 Konstytucji. Przepis ten wskazuje treść regulaminu Sejmu, tym samym wyznaczając zakres przedmiotowy wskazanej zasady. Stanowi on, że: *organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działal-*

---

3 Wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 41.

4 Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 28; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 188–189.

5 Orzeczenie TK z 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92; wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99.

6 Wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99.

7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej: Konstytucja lub Konstytucja z 1997 r.).

8 Nie wskazuje jednak przy tym, czym jest autonomia ujęta w przywołanych przepisach i jaki jest jej zakres normatywny. W mojej ocenieautonomia ta ma inny wymiar niż autonomia parlamentu.

ność jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin uchwalony przez Sejm. Artykuł 124 Konstytucji przesądza, że art. 112 stosuje się odpowiednio do Senatu.

Z treści tych przepisów można wysnuć kilka wniosków. Po pierwsze, regulamin jest uchwalany w formie uchwały. Konstytucja wyłącza bowiem możliwość uczestniczenia w procesie stanowienia przepisów regulaminowych innych organów niż izba parlamentu[9]. Po drugie, każda z izb, na podstawie art. 112 i 124 Konstytucji, uchwala swój własny regulamin. Konsekwencją takiego rozwiązania jest wzajemna nieskuteczność regulaminów obu izb parlamentu[10]. Zatem obie izby mają konstytucyjnie określony zakres swojej autonomii, generalnie wskazany w art. 112. W przypadku Sejmu pozostałe przepisy Konstytucji dużo częściej ingerują w ten zakres niż w przypadku Senatu. Takie ujęcie norm konstytucyjnych wyklucza możliwość uchwalenia jednego regulaminu parlamentarnego wspólnego dla Sejmu i Senatu. Po trzecie, z przepisów tych wynika tzw. zasada monizmu regulaminowego. Brzmienie przepisu wskazujące na liczbę pojedynczą wyklucza możliwość uchwalenia kilku regulaminów danej izby. Zatem w regulaminie Sejmu muszą zostać ujęte te kwestie, które nie są zastrzeżone dla Konstytucji lub ustaw. W sytuacji, gdy regulamin w sposób wyraźny nie dopuszcza odstępstw od swoich regulacji, uznaje się, że Sejm wyjątkowo może odstąpić od trybu regulaminowego wyłącznie w formie uchwały mającej charakter epizodyczny i korygować jedynie wąskie aspekty trybu. Znaczenie tej zasady ma na celu wyeliminowanie przypadkowości postępowania i praktyki tworzenia równoległych regulaminów[11]. Ponadto należy podkreślić, że kategoryczne brzmienie art. 112 Konstytucji wyklucza możliwość subdelegacji, które przewidywałyby możliwość formułowania w regulaminach organów wewnętrznych izby zasad odmiennych niż te określone w regulaminie Sejmu[12].

Z treści art. 112 Konstytucji wynika, że autonomia izb swym zakresem obejmuje: organizację wewnętrzną, porządek prac, tryb powoływania i działalność organów wewnętrznych izb oraz sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec nich.

---

9 W. Sokolewicz, *Regulamin Sejmu w świetle Małej Konstytucji,* „Studia Iuridica" 1995, t. 28, s. 157.

10 Zob. J. Szymanek, J. Zaleśny, *Regulaminy parlamentarne w okresie transformacji ustrojowej*, Warszawa 2001, s. 16.

11 Pogląd ten, ciągle aktualny, chociaż wyrażony na gruncie odmiennego stanu prawnego, wyraził: J. Mordwiłko, *Możliwości uregulowania w drodze odrębnej uchwały Sejmu procedury prac izby nad projektami kodeksów (np. karnego)*, „Biuletyn BSiE" 1996, nr 1, s. 16 i 19.

12 Zob. W. Odrowąż-Sypniewski, *Tryb odbywania posiedzeń zamkniętych przez Komisję Etyki Poselskiej* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. II, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 184.

Konstytucja z 1997 r. jako pierwsza z polskich ustaw zasadniczych wskazuje wprost na „organizację wewnętrzną" jako unormowanie regulaminowe. „Porządek prac" był natomiast zawsze wśród tej regulacji wskazywany[13]. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że pojęcie „organizacja wewnętrzna i porządek prac Sejmu" należy interpretować szeroko. Przykładowo, zdaniem Trybunału fakt, że przepisy konstytucyjne nie wspominają wyraźnie o tym, iż regulamin Sejmu ma określić tryb odwołania Marszałka i wicemarszałków Sejmu nie oznacza, że osoby pełniące te funkcje nie mogą zostać odwołane. Nie podlega bowiem dyskusji, że sprawy związane z odwołaniem Marszałka Sejmu i wicemarszałków dotyczą organizacji wewnętrznej Sejmu i należą do zakresu właściwości regulaminu[14]. Z kolei pojęcie „tryb powoływania i działalności organów" mieści się w zakresie przedmiotowym „organizacji wewnętrznej i porządku prac Sejmu". Nie ma ono zatem samoistnego znaczenia prawnego. Natomiast pojęcie „sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu" nie było ujmowane w ustawach zasadniczych sprzed 1997 r. Obecnie stanowi ono podstawę dla zamieszczania w regulaminie tzw. postanowień zewnętrznych. Możliwość uchwalania materii regulaminowej wiążącej podmioty zewnętrzne została jednak na gruncie art. 112 Konstytucji ograniczona. Przede wszystkim odnosi się ona wyłącznie do „obowiązków" organów państwowych ustanowionych w Konstytucji bądź w ustawach. Ponadto regulacja regulaminowa może odnosić się jedynie do określenia „sposobu wykonywania" tych obowiązków wobec Sejmu[15]. W związku z tym w praktyce pojawia się zagadnienie dopuszczalności domagania się przez Sejm od innych organów podjęcia określonego działania przewidzianego wyłącznie w drodze regulaminowej[16].

---

[13] Artykuł 29 ust. 1 Konstytucji marcowej stanowił: *Sposób i porządek obrad sejmowych, rodzaj i ilość komisji, liczbę wicemarszałków i sekretarzy, prawa i obowiązki Marszałka – określa regulamin sejmowy*. Konstytucja z 1952 r. wskazywała, że porządek prac Sejmu oraz rodzaj i liczbę komisji określa regulamin uchwalony przez izbę (art. 23 ust. 4). Nieco odmiennie zakres przedmiotowy regulaminu określiła tzw. mała Konstytucja. Według jej art. 14, regulamin miał określać szczegółową organizację i tryb pracy Sejmu. Uzupełnieniem do tego przepisu był art. 25 ust. 4, według którego regulamin Sejmu miał również określać zasady składania interpelacji i zapytań oraz udzielenia na nie odpowiedzi.

[14] Postanowienie TK z 9 lipca 2002 r., sygn. akt K 1/02, OTK-A ZU 2002, nr 4, poz. 55.

[15] L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa, op. cit.*, s. 23.

[16] Na gruncie tej regulacji miał miejsce spór między Marszałkiem Sejmu i Marszałkiem Senatu. W dniu 9 lutego 1999 r. Marszałek Sejmu wystąpił do Marszałka Senatu o uzupełnienie uzasadnień przedłożonych przez Senat projektów. Marszałek Senatu zastrzegł, że Prezydium Senatu i komisje senackie uznają art. 31 ust. 2a za niezgodny z Konstytucją, gdyż w świetle art. 112 Konstytucji regulamin może regu-

Przechodząc do precyzyjnego wyznaczenia granic normatywnych autonomii Sejmu, należy raz jeszcze podkreślić, iż treść art. 112 Konstytucji jest ograniczona innymi przepisami ustawy zasadniczej. Ograniczenie to może mieć charakter bezpośredni bądź pośredni. Odnosi się ono do sytuacji, gdy przepisy Konstytucji wprost regulują materię mieszczącą się w zakresie przedmiotowym wyznaczonym w art. 112 bądź odsyłają taką materię do uregulowania w drodze ustawy.

Tę część rozważań warto rozpocząć od podkreślenia znaczenia dla ustalenia zakresu autonomii parlamentu zasad naczelnych Konstytucji, w szczególności zasady podziału władzy. Szczególny wyraz tej zasady znajduje potwierdzenie w systematyce przepisów konstytucyjnych oraz w szczególnym trybie zmiany przepisów rozdziału I. Ich ranga sprawia, że inne postanowienia Konstytucji odnoszące się do statusu organów realizujących poszczególne władze – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą – powinny być interpretowane w sposób zapewniający adekwatność ich treści do nadrzędnej roli tej zasady[17].

Zakreślając granice zasady autonomii parlamentu, należy zauważyć, że w literaturze wskazuje się na trzy rodzaje konstytucyjnych uregulowań ograniczających autonomię regulaminową: 1) konstytucyjne umocowanie niektórych organów wewnętrznych Sejmu, 2) konstytucyjne określenie niektórych elementów procedury parlamentarnej, 3) konstytucyjne odesłanie do regulacji ustawowej określonych spraw z zakresu materii regulaminowej[18].

W pierwszej kategorii przepisów ograniczających autonomię należy wskazać art. 110 ust. 1 Konstytucji, nakazujący powołanie przez Sejm Marszałka Sejmu oraz wicemarszałków, a także art. 110 ust. 3 Konstytucji, przewidujący obowiązek powołania stałych komisji sejmowych oraz dopuszczający możliwość powołania komisji nadzwyczajnych. Przepisy konstytucyjne przewidują przy tym, że Marszałka i wicemarszałków Sejm wybiera „ze swego grona", a ponadto wskazują na kompetencje Marszałka, stanowiąc, że przewodniczy on obradom Sejmu, „strzeże praw Sejmu i reprezentuje Sejm na zewnątrz" (art. 110 ust. 2). Zatem art. 110 Konstytucji ogranicza autonomię Sejmu zarówno, jeżeli

---

lować jedynie „sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu" i jednocześnie wystąpił z wnioskiem o wskazanie przepisu Konstytucji bądź ustawy, który by taki obowiązek na izbę wyższą parlamentu nakładał; zob. szerzej A. Szmyt, *W sprawie regulaminowego określania sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu*, „Przegląd Sejmowy" 2000, nr 3, s. 90.

17 Wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07, OTK-A ZU 2009, nr 1, poz. 3; por. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 10* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007, s. 20.

18 M. Kudej, *Regulamin Sejmu w świetle postanowień Konstytucji i zasad autonomii* [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa,* Z. Jarosz (red.), Warszawa 2006, s. 52.

chodzi o organizację wewnętrzną izby, jak również tryb powołania i działalność jej organów[19].

Autonomiczny zakres „porządku prac Sejmu" ograniczają natomiast w głównej mierze te przepisy Konstytucji, które odnoszą się do poszczególnych elementów procedury parlamentarnej, w tym również postępowania prawodawczego. Artykuł 109 ust. 1 Konstytucji przesądza, że właściwą formą dla obrad Sejmu jest posiedzenie. Jawność posiedzeń Sejmu gwarantuje natomiast art. 113 Konstytucji. Artykuł 115 ust. 2 Konstytucji określa tryb udzielania odpowiedzi w sprawach bieżących, art. 120 – warunki podejmowania przez Sejm uchwał, a art. 158 ust. 2 – tryb głosowania nad wnioskiem o udzielenie Radzie Ministrów wotum nieufności. Dodatkowo art. 140 zastrzega, że przedmiotem debaty sejmowej nie może być orędzie prezydenta.

Jeżeli zaś chodzi o ograniczenie autonomii izby w zakresie postępowania ustawodawczego, należy wskazać na art. 119 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje zasadę rozpatrywania projektów ustaw w trzech czytaniach. Następnie – art. 119 ust. 3 Konstytucji, umożliwiający odmówienie przez Marszałka Sejmu poddania pod głosowanie poprawki uprzednio nieprzedłożonej komisji. Artykuł 119 ust. 4 przewiduje z kolei możliwość wycofania przez wnioskodawcę projektu do czasu zakończenia drugiego czytania. Artykuł 121 ust. 3 Konstytucji określa tryb głosowania nad wnioskami legislacyjnymi Senatu, natomiast art. 235 ust. 3 i art. 235 ust. 5 Konstytucji wprowadzają ograniczenia swobody izby w zakresie procedury zmieniającej ustawę zasadniczą. Pierwszy z tych przepisów określa termin przeprowadzenia pierwszego czytania projektu ustawy o zmianie Konstytucji, drugi zaś określa termin uchwalenia ustawy zmieniającej przepisy rozdziałów I, II i XII ustawy zasadniczej.

Z drugiej strony Trybunał zaznaczył jednak, że konstytucyjnie uregulowane zasady trybu ustawodawczego, jako proceduralne gwarancje stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym, nie mieszczą się w zakresie autonomii Sejmu i Senatu. Obie izby parlamentu są autonomicznymi ogniwami procesu legislacyjnego. Jednak autonomia parlamentu nie może być rozumiana jako kompetencja do naruszenia konstytucyjnie określonych zasad procesu legislacyjnego. Nie może ona prowadzić do zacierania poszczególnych faz procesu ustawodawczego ani do wykraczania poza kompetencje przyznane każdej z izb przez Konstytucję[20].

Wydaje się, że najdalej idące w skutkach ograniczenie zakresu autonomii izb parlamentu dotyczy tego rodzaju uregulowań, które odsyłają kwestie regulaminowe do uregulowania w drodze ustawy. Ustrojodawca nakazał bowiem określenie w drodze ustawy licznych materii, mieszczących się w zakresie autonomii regulaminowej (a dokładnie w ramach „porządku prac Sejmu" i „try-

---

[19] *Ibidem.*

[20] Wyrok TK z 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02, OTK-A ZU 2002, nr 4, poz. 43.

bu działania organów Sejmu"): trybu działania komisji śledczej (art. 111 ust. 2 Konstytucji), trybu postępowania w sprawie pociągnięcia posłów do odpowiedzialności karnej (art. 105 ust. 6), trybu postępowania w sprawie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 2), a także wymagania, jakim powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej (219 ust. 2).

Ponadto w tym aspekcie można wskazać ustawy, których materia pozostaje „na styku" Sejmu (Senatu) z innymi organami konstytucyjnymi[21]. W szczególności można tu wymienić ustawę z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2002 r. nr 101, poz. 925 ze zm.), ustawę z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. nr 14, poz. 147 ze zm.), ustawę z 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. nr 6, poz. 69 ze zm.) czy ustawę z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2007 r. nr 63, poz. 424 ze zm.). Zasada autonomii jest również ograniczana przepisami samego regulaminu. Jako przykład można podać art. 186 ust. 1 regulaminu, który przewiduje, że Marszałek Sejmu udziela głosu Prezydentowi na jego życzenie w celu wygłoszenia orędzia i to nawet poza porządkiem dziennym posiedzenia.

Zasada autonomii parlamentu nie ma charakteru bezwzględnego. Nie może być ona rozumiana jako przyzwolenie dla Sejmu, by pomijał normy konstytucyjne, które wyznaczają ramy jego prac. Sejm, działając w ramach autonomii, ma obowiązek wziąć pod uwagę konsekwencje wynikające z innych zasad konstytucyjnych[22]. Przykładowo, Sejm, tak jak każdy organ władzy publicznej, jest poddany obowiązkowi działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji)[23]. Zwierzchnictwem Konstytucji objęta jest każda działalność Sejmu, a nie wyłącznie ta, która polega na stanowieniu ustaw. Brak jest podstaw do tezy, że posługując się formą uchwały, Sejm dysponuje nieograniczoną i niepodlegającą kontroli kompetencją[24].

Jednocześnie Trybunał zastrzegł, że: *zasada autonomii regulaminowej Sejmu wynikająca z art. 112 konstytucji, nie oznacza, że organ ten uzyskał prawo do legalnej wykładni użytych w Konstytucji pojęć z zakresu prawa parlamentarnego. Nie umniejszając znaczenia tej zasady stwierdzić należy, że obowiązuje ona tylko poza zakresem regulowanym bezpośrednio przez Konstytucję i że to do Trybunału Konstytucyjnego należy ostateczna i wiążąca interpretacja przepisów*

---

21 L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa, op. cit.*, s. 18.

22 Orzeczenie TK z 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92.

23 Wyroki TK z: 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 23; 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02, OTK-A ZU 2002, nr 4, poz. 45.

24 Orzeczenie TK z 19 października 1993 r., sygn. akt U 14/92, OTK ZU 1992, cz. II, poz. 25; postanowienie TK z 6 grudnia 1994 r., sygn. akt U 5/94, OTK ZU 1994, cz. II, poz. 41; wyrok TK z 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06, OTK-A ZU 2006, nr 8, poz. 109.

konstytucyjnych, która dokonywana jest w ramach procesu kontroli konstytucyjności prawa[25].

Przepisy Konstytucji nie zawierają definicji legalnej ustawy ani uchwały. Charakterystyka tych aktów jest możliwa na podstawie analizy przepisów ustawy zasadniczej. Forma uchwały została wskazana przez liczne przepisy Konstytucji poprzez rodzajowe wskazanie materii, dla której forma ta jest wyłącznie właściwą (art. 112, art. 90 ust. 4). Katalog ten nie ma jednak charakteru wyczerpującego. Należy zatem postawić pytanie, jak to się ma do zasady nieograniczonego zakresu przedmiotowego ustawy.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zasada autonomii parlamentu stanowi ogólną regułę, a ewentualne od niej wyjątki muszą mieć podstawę w innych normach lub zasadach konstytucyjnych. Oznacza to, że wskazane powyżej regulacje muszą być dokonane w regulaminach, a regulacja ustawowa jest dopuszczalna tylko na zasadzie wyjątku. Jednocześnie regulamin nie może wkraczać w materie zastrzeżone dla ustawy, może natomiast uszczegółowiać regulacje konstytucyjne i ustawowe. Dlatego też na gruncie Konstytucji można wyróżnić sferę wyłączności ustawy, sferę wyłączności regulaminów oraz sferę spraw, które mogą być uregulowane w ustawie i w sposób uszczegółowiający w regulaminach. Ta ostatnia sfera obejmuje, z mocy art. 112 Konstytucji, sprawy szczegółowe związane ze sposobem wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu[26].

Konstytucja nie zakazuje normowania w regulaminie Sejmu spraw niewymienionych jako regulaminowe w jej przepisach, jednakże regulamin nie może wkraczać w materie zastrzeżone dla ustawy. Do materii tych należy w szczególności sfera praw i obowiązków jednostki. Przepisy regulaminu Sejmu nie mogą zatem samoistnie nakładać obowiązków na jednostkę i inne podmioty prywatne występujące w obrocie prawnym ani konkretyzować obowiązków nałożonych przez ustawę na te podmioty. Nie mogą one również przyznawać Sejmowi i jego organom kompetencji władczych ani nakładać nowych, nieznanych ustawie obowiązków na inne organy władzy publicznej. Regulamin Sejmu może natomiast uszczegółowiać regulacje konstytucyjne i ustawowe określające obowiązki organów państwowych wobec Sejmu i jego organów[27].

W literaturze wskazuje się ponadto na materialną rozłączność regulaminów i ustaw. Skoro przepisy konstytucyjne określają materię regulaminową, to tym samym zastrzegają normowanie tej materii wyłącznie dla regulaminów. Konstytucja formułuje w art. 112 ograniczenie materii ustawowej, a w konsekwencji ograniczenie zasady nieograniczonego zakresu przedmiotowego ustawy. Bowiem, choć zasadą ogólną jest, że ustawa może unormować każde zagad-

---

[25] Wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03, OTK-A ZU 2004, nr 3, poz. 21.

[26] Wyroki TK z: 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99; 9 lipca 2002 r., sygn. akt K 1/02.

[27] Wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99.

nienie, to w odniesieniu do spraw wymienionych w art. 112 sama Konstytucja ustanawia wyjątek[28]. Tak więc przepisy konstytucyjne: *ustanawiają zasadę wyłączności regulaminów Sejmu i Senatu w regulowaniu spraw w nich określonych, wykluczając tym samym normowanie tych zagadnień w formie ustawy. Zasada autonomii parlamentu tłumaczy w tym przypadku wprowadzenie wyjątku od zasady nieograniczonego zakresu przedmiotowego ustawy*[29].

W konsekwencji konflikt między ustawą a regulaminem nie będzie rozpatrywany z perspektywy treściowej (materialnej) zgodności ich przepisów, bo w takim wypadku nie można byłoby go rozwiązać bez uprzedniego wyjaśnienia wzajemnej rangi tych aktów. Konflikt ten będzie zawsze rozpatrywany z perspektywy kompetencyjnej – jeżeli dla unormowania danej materii przewidziany jest regulamin, to nie może jej normować ustawa, a jeżeli dla unormowania danej materii nie jest przewidziany regulamin, to nie ma podstawy dla jej unormowania w regulaminie, czyli normować ją musi ustawa[30].

Kontrola nad należytym podziałem zakresu unormowania regulaminu i ustaw należy do Trybunału Konstytucyjnego, który jest też właściwy do badania zgodności regulaminu z przepisami konstytucyjnymi.

Stosunek regulaminu do Konstytucji nie budzi wątpliwości. *Regulamin Sejmu jest aktem postawionym niewątpliwie poniżej konstytucji w systemie źródeł prawa i jak każdy akt normatywny w państwie musi być zgodny z konstytucją*[31]. Tym samym przepisy regulaminu nie mogą być sprzeczne z Konstytucją i muszą być formułowane w sposób zapewniający możliwie najpełniejszą realizację norm, zasad i wartości konstytucyjnych[32]. Jednocześnie regulacje zawarte w różnych rodzajowo aktach parlamentu (Konstytucja, ustawa, regulamin) powinny być spójne. Oznacza to przede wszystkim wymóg zgodności ustawy i regulaminu z Konstytucją, ale również brak sprzeczności między regulaminem a stojącą wyżej w hierarchii aktów prawnych ustawą[33].

W 1992 r. na skutek złożenia do Trybunału Konstytucyjnego wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności z przepisami Konstytucji tzw. uchwały lustracyjnej[34] Trybunał Konstytucyjny stanął przed koniecznością określenia swojej kognicji względem uchwał Sejmu. Uznanie dopuszczalności badania konsty-

---

[28] Tak. A. Bałaban, *Konstytucja, ustawa i uchwała jako formy działalności prawotwórczej Sejmu PRL*, Lublin 1978, s. 182; L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, *op. cit.*, s. 28.

[29] Wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99.

[30] L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, *op. cit.*, s. 29.

[31] Orzeczenie TK z 23 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92.

[32] Tak. L. Garlicki, *Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa*, *op. cit.*, s. 21.

[33] Orzeczenie TK z 23 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92.

[34] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 28 maja 1992 r. zobowiązująca Ministra Spraw Wewnętrznych do podania pełnej informacji na temat urzędników państwowych od szczebla wojewody wzwyż, posłów, senatorów, prokuratorów, adwokatów,

tucyjności uchwał Sejmu pociągnęło za sobą potrzebę ustalenia w kolejnych rozstrzygnięciach Trybunału dopuszczalnego zakresu ingerencji sądu konstytucyjnego w konstytucyjną zasadę autonomii parlamentu.

Wprowadzenie zasady podziału władzy zmieniło charakter stosunków między Sejmem a innymi organami władzy. O ile Sejm jako „najwyższy organ państwowy" był organem nadrzędnym w stosunku do pozostałych organów, o tyle na gruncie wspomnianej zasady stosunki między Sejmem a pozostałymi organami stały się relacją dwóch władz o odrębnym charakterze[35]. Dla uznania kognicji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie badania zgodności z Konstytucją uchwał Sejmu zasadnicze znaczenie ma ograniczony charakter przyjętego w Polsce modelu kontroli konstytucyjności prawa. Trybunał bada bowiem konstytucyjność wyłącznie aktów normatywnych. Dlatego też kwestia kontroli uchwał Sejmu uzależniona jest od stwierdzenia normatywnego charakteru tych aktów. W orzeczeniu z 26 stycznia 1993 r. Trybunał podkreślił, że kontrola zgodności regulaminu z Konstytucją nie budzi wątpliwości, regulamin jest bowiem aktem normatywnym, zawierającym normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym[36]. Oceny normatywności pozostałych uchwał należy dokonywać zdaniem Trybunału *ad casum*. Zatem nie każda uchwała Sejmu, choćby nawet była sprzeczna z Konstytucją, podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Ocena zgodności z prawem aktów stosowania prawa przez parlament i jego organy wykracza poza zakres kompetencji sądu konstytucyjnego[37]. Takim aktem jest na przykład uchwała kreująca nowy organ[38]. Uchwały niebędące aktami normatywnymi nie podlegają więc takiej kontroli. Nie wiąże się to jednak z faktem, że są one wyrazem autonomii parlamentu, a z koncepcją ograniczonego modelu kontroli konstytucyjności prawa, który w Polsce jest zawężony do kontroli aktów normatywnych[39]. Mimo to w doktrynie wskazuje się jednak, że uznanie właściwości Trybunału Konstytucyjnego w wypadku uchwał sejmowych będących aktami stosowania prawa, czyniłoby z Trybunału organ nadzoru nad praworządnością wewnętrznych czynności legislatywy. Stanowiłoby to poważne ograniczenie autonomii parlamentu[40].

---

radnych gmin i członków zarządów gmin będących współpracownikami UB i SB w latach 1945–1990.

35 L. Garlicki, *Dopuszczalność żądania przez Sejm od rządu lub od poszczególnych ministrów przedstawienia informacji na określony temat* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), Warszawa 2010, s. 235.

36 Orzeczenie TK z 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92.

37 Postanowienie TK z 9 lipca 2002 r., sygn. akt K 1/02.

38 Wyrok TK z 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06.

39 Postanowienie TK z 6 grudnia 1994 r., sygn. akt U 5/94.

40 Por. K. Wojtyczek, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 1994 r., (sygn. akt U 5/94)*, „Przegląd Sejmowy" 1995, nr 2, s. 292.

Jeszcze przed okresem transformacji ustrojowej, obok problemu normatywności za nieobjęciem uchwał Sejmu kognicją Trybunału Konstytucyjnego przemawiało to, że były one aktami wydawanymi przez najwyższy organ władzy państwowej. Poddanie uchwał kontroli organu pozaparlamentarnego przeczyłoby zasadzie nadrzędności Sejmu. Zmiany ustrojowe, jakie nastąpiły w Polsce po 1989 r., sprawiły jednak, że pogląd ten stał się nieaktualny. Dotyczył on bowiem *innej sytuacji historycznej i opierał się głównie na doktrynie pełni władzy i nadrzędności Sejmu. Została ona zasadniczo podważona 29 grudnia 1989 r. przez wprowadzenie do Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego, w którym zawarta jest implicite zasada podziału władz*[41].

W związku z kontrolą konstytucyjności przepisów uchwał Sejmu powstał problem „intensywności kontroli" podejmowanej przez sąd konstytucyjny. Kontrola ta może przybierać różne nasilenie, w zależności od tego, czy dany przepis pozostaje w zakresie materii zastrzeżonych konstytucyjnie dla regulaminu, czy też wychodzi poza ten zakres. W pierwszym wypadku Sejmowi należałoby bowiem pozostawić większy margines swobody, a kontrola ograniczałaby się do przypadków oczywistego naruszenia wyraźnych norm konstytucyjnych. Nie istniałby też problem kontroli zgodności przepisów regulaminu z ustawami, ponieważ materie zastrzeżone konstytucyjnie dla regulaminu pozostają – z mocy tego zastrzeżenia – poza zakresem ustawy. Co najwyżej można by badać, czy ustawy te nie wkraczają w materie regulaminowe. Gdy chodzi o unormowania regulaminu pozostające poza tymi materiami, to podlegałyby one kontroli co do zgodności z ustawami, co do poszanowania zakresu wyłączności ustawy i co do zgodności z Konstytucją[42]. Trybunał Konstytucyjny potwierdził tę tezę. Zaznaczył, że charakter autonomii parlamentarnej nakazuje mu zachować szczególną powściągliwość w kontrolowaniu norm ustanowionych w materiach tej autonomii. W dziedzinach tych powinien on bowiem liczyć się ze szczególnie silnym domniemaniem konstytucyjności[43]. Podkreślił, że Sejm ma w granicach Konstytucji szeroką autonomię w zakresie decyzji dotyczących tworzenia prawa. W tej sferze zakres autonomii jest szerszy aniżeli w innych sferach jego kompetencji, co wynika przede wszystkim z faktu, że Sejm jest organem władzy ustawodawczej. Rolą Trybunału Konstytucyjnego jest egzekwowanie przestrzegania Konstytucji. Do Trybunału należy również ustalanie w procesie kontroli konstytucyjności znaczenia poszczególnych przepisów konstytucyjnych i określanie konsekwencji prawnych tych przepisów. Jednak w wypadku, gdy przepisy konstytucyjne pozostawiają luzy interpretacyjne, sąd konstytucyjny powinien

---

41 Orzeczenie TK z 19 czerwca 1992 r., sygn. akt U 6/92, OTK ZU 1992, cz. I, poz. 13.

42 L. Garlicki, *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 1992 r., (sygn. akt U 14/92)*, „Przegląd Sejmowy" 1993, nr 1, s. 294.

43 Orzeczenie TK z 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92.

dawać pierwszeństwo interpretacji przyjmowanej w praktyce organów stosujących Konstytucję. Właśnie na tym polega uznanie autonomii Sejmu i Senatu. Autonomia ta jednak nie sięga dalej, niż pozwalają na to sformułowania konstytucyjne[44]. Zasada autonomii parlamentu obowiązuje bowiem tylko poza zakresem regulowanym bezpośrednio przez Konstytucję, a ostateczna interpretacja przepisów konstytucyjnych należy do Trybunału Konstytucyjnego[45].

Podstawę prawną zasady autonomii parlamentu stanowią przepisy Konstytucji. One również wyznaczają granice tej autonomii. Przeprowadzona w niniejszym artykule analiza pozwala na sformułowanie następujących wniosków. Przede wszystkim należy raz jeszcze podkreślić, że art. 112 Konstytucji nie stanowi wyłącznej podstawy prawnej zasady autonomii. Zakres tej zasady, a tym samym jej granice, należy bowiem wyznaczyć, uwzględniając także pozostałe normy konstytucyjne. Co więcej, sama ustawa zasadnicza w wielu dziedzinach ingeruje w materię autonomii, określając pewne kwestie bądź odsyłając je do uregulowania w drodze ustawy. W konsekwencji wielopłaszczyznowość regulacji „wewnątrzparlamentarnej" (Konstytucja – regulamin Sejmu – ustawa) powoduje, że niezwykle trudno jest w sposób niebudzący żadnych wątpliwości wyznaczyć granice zasady autonomii.

Zgodnie z tą zasadą podstawową formą wyrażania woli przez izbę jest uchwała. W tej formie uchwalany jest zarówno regulamin izby, jak również wszystkie akty przez nią podejmowane w ramach autonomii. Cechą wyróżniającą uchwały jest brak uczestnictwa innych organów w procesie jej podejmowania. Ceną za tę samodzielność jest z kolei ograniczony charakter prawny uchwał. Nie ma wątpliwości, że muszą być one zgodne z przepisami ustawy zasadniczej, a jeżeli są wydawane na podstawie przepisów ustawowych – z przepisami ustawy, której przepisy stanowią podstawę prawną ich wydania. W pozostałym zakresie zgodność uchwał z Konstytucją należy analizować, biorąc pod uwagę rozłączność materii ustawowej i materii uchwał, w płaszczyźnie kompetencyjnej.

Wraz z okresem transformacji ustrojowej i wprowadzeniem do porządku prawnego zasady podziału władz zarówno przedstawiciele doktryny, jak również sam Trybunał Konstytucyjny stwierdzili dopuszczalność sądowej kontroli konstytucyjności normatywnych uchwał izb parlamentu. Kontrola ta ma charakter ograniczony. Powodem tego nie jest jednak zasada autonomii parlamentu, a przyjęty w Polsce model sądownictwa konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny rozpatruje bowiem wyłącznie akty normatywne i tylko takie uchwały Sejmu mogą być przedmiotem jego orzecznictwa. Dokonując kontroli, Trybunał powinien jednocześnie mieć wzgląd na zasadę autonomii i w sposób szczególny brać pod uwagę domniemania konstytucyjności badanych aktów.

---

[44] Wyroki TK z: 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98; 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02; 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02.

[45] Wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03.