

MAREK ZUBIK

O dyskontynuacji prac parlamentu raz jeszcze

1. Bezsprzecznie w polskim porządku konstytucyjnym, wzorem innych krajów europejskiej kultury politycznej, funkcjonuje – jako zasada prawna – dyskontynuacja prac parlamentu. Jest ona elementem trwałego i znaczenie szerszego, niż to się obecnie dostrzega, mechanizmu ustrojowego. Mechanizm ten porządkuje zasady funkcjonowania organów władzy publicznej w kontekście ich substratu osobowego – czyli ludzi, którzy mogą skutecznie wykonywać imperium państwa w ramach kompetencji konkretnego organu władzy. Nawiazuje ona zatem do kluczowego elementu składowego definiującego każdy organ państwa. Wiąże podmiot władztwa publicznego (organ państwa) z konkretną osobą lub osobami (substrat osobowy) sprawującymi w danym czasie, zgodnie z uznanymi regułami prawnymi albo *via facti*, określony urząd publiczny.

Dyskontynuacja, jako mechanizm prawny w swoim szerszym i historycznym znaczeniu, ma starożytne korzenie. Nawet jeśli nie nazywano jej wprost, zdawano sobie sprawę z jej porządkującego znaczenia. Odnosiła się do każdej osoby, która sprawowała władzę suwerenną w państwie bądź ją uosabiała (satrapa, faraon, cesarz, monarcha, dyktator), ale też i do innych podmiotów wykonujących władztwo publiczne. Inny rodowód, choć ten sam skutek, miała w odniesieniu do osób wchodzących w skład organu przedstawicielskiego, wyłonionych w celu reprezentowania danej społeczności w sprawach publicznych (deputowani, radni). Koncepcje te, dotyczące mechanizmu dyskontynuacji, kształtowały się zatem równolegle, wzajemnie się przenikając i uzupełniając doktrynalnie.

2. W czasach przednowożytnych, w odniesieniu do organów monokratycznych, zasada dyskontynuacji jawiła się w sposób nieomalże naturalny. Dotyczyła osób pełniących dane stanowisko dożywotnio¹, jak też – głównie w czasach greckich polis czy w republikańskim Rzymie – kadencyjnie. Śmierć danej osoby, jej abdykacja czy koniec kadencji oznaczały kres sprawowania władzy oraz zakończenie wszelkich postępowań w sprawach, które rozpoczęły się za jej życia czy urzędowania. Co więcej, zwyczaje lub normy dotyczące postępowania w przypadku śmierci władcy nakazywały zniszczyć m.in. dwa symbole władzy – pieczęć i pierścień, którymi znakowano dokumenty, tak aby utrudnić fałszowanie ich w przyszłości. Być może nie bez znaczenia wówczas pozostawało też uzasadnienie odwołujące się do argumentu religijnego. Tam, gdzie uznawano, że monarcha pełnił władzę *Dei gratia*, jego śmierć mogła być postrzegana jako interwencja Opatrzności, odbierająca danej osobie dalsze sprawowanie władzy w doczesności. Zapewne ważniejszy był jednak wymiar praktyczny. Doniosłe rozstrzygnięcia władcy wymagały – chociażby ze względów dowodowych – przygotowania dokumentu. Ten był nie tylko sygnowany jego pieczęcią, zazwyczaj podpisywany przez samego monarchę lub uwierzytelniany przez szefa jego kancelarii, ale – co donioślejsze w tym przypadku – tekst dokumentu wskazywał na osobę władcy. Śmierć lub abdykacja monarchy czyniły zatem bezużytecznymi sporządzone, a niepodpisane dokumenty. Ponadto, generalnie nowy władca nie musiał się czuć prawnie związany wstępnymi ustaleniami poprzednika. O ile sam czegoś nie postanowił w tej sprawie bądź prawo wprost mu tego nie nakazywało, miał tu zawsze wolną rękę, bo to do niego należała już teraz władza. Na dane rozstrzygnięcie należało ponownie uzyskać zgodę nowego władcy. Jeżeli nawet chciałby on podtrzymać wcześniejsze ustalenia, postępowanie i tak musiało się faktycznie rozpocząć od nowa, gdyż konieczne było sporządzenie nowego dokumentu, już z imieniem i tytułaturą nowego władcy.

Ten starożytny sposób widzenia skutków śmierci osoby sprawującej władzę oraz następstwa w pełnieniu funkcji publicznej, zazwyczaj podtrzymywany intuicyjnie, w bardzo ciekawy sposób przeniosły w średniowiecze prawo i procedury kościelne. Stanowiły bowiem one najczęściej wzór dla ukształtowania się trybów postępowania kancelarii monarszych w sprawach

¹ Koncepcja dożywotności pełnienia urzędów – z wyłączeniem oczywiście przypadku władcy, którego państwo było rodową własnością – mogła być wzmocniona poprzez akceptowaną praktykę kupowania urzędów. W ten sposób nabyte stanowisko wchodziło, tak jakby, do masy majątkowej (w tym spadkowej).

świeckich, szczególnie państw europejskich, które wraz z chrystianizacją wchodziły do świata kultury grecko-rzymskiej.

Świadectwem tego jest, że publiczne prawo kościelne do dzisiejszych czasów przyjmuje zasadę braku ciągłości działania przynajmniej wyższych urzędów kościelnych składających się na Stolicę Apostolską w sytuacji śmierci papieża – biskupa Rzymu i suwerena, kiedyś Państwa Kościelnego, a obecnie Watykańskiego². Wyjątki od niej – ściśle określone przez prawo – odnoszą się w sposób oczywisty tylko do tych urzędów, które wprost służą wyborowi następcy i zarządzaniu niezbędnymi sprawami w tym czasie (głównie kardynał kamerling i wicekamerling). Wakat na stolicy biskupa Rzymu nie tylko kładzie kres – na zasadzie analogii, jak w przypadku każdego innego monarchy – możliwości wywołania skutków prawnych na podstawie dokumentów przygotowanych, jednak niepodpisanych przez niego lub niepodanych chociaż ustnie do publicznej wiadomości, lecz także kończy okres piastowania przez dotychczasowe osoby wyższych centralnych urzędów kościelnych (np. szefów kongregacji). Również obrady zwołanego wcześniej soboru ulegają przerwaniu, a jego dalsze losy zależą od woli kolejnego papieża (zob. art. 340 KPrKan). Prawo kościelne jednak rozróżnia podjęcie rozstrzygnięcia od publicznej ceremonii go dopełniającej. Prawo to uznaje np. publiczne podanie do wiadomości nominacji kardynalskich za skuteczne³, chociażby nie doszło do wręczenia nominatowi insygniów kardynalskich za życia papieża. Faktem jest również, że konsekwencje tak szerokiego rozumienia zakresu dyskontynuacji w prawie kościelnym łagodzone są poprzez praktykę i pewne normy prawne. Na przykład nowo wybrany biskup Rzymu najczęściej powierza, na ściśle określony czas, dalsze pełnienie urzędów Stolicy Apostolskiej *in gremio* dotychczasowym osobom⁴.

² Zob. np. M. Zubik, *Rozwiązania...*, s. 88–89.

³ Dotyczy to nawet tzw. nominacji *in pectore*, kiedy biskup Rzymu powiadamia publicznie o nominacji kardynalskiej, bez podania jednak nazwiska nominata. Oczywiście warunkiem uznania tej nominacji po śmierci papieża jest to, by jeszcze za życia jednoznacznie wskazał, choćby w testamencie, kto był owym nominatem. Gdy tego nie da się ustalić w sposób pewny, ta nominacja przestaje mieć znaczenie prawne (tak stało się z jedną nominacją *in pectore* z 2003 r. dokonaną przez Jana Pawła II. Po jego śmierci kolegium kardynalskiemu nie udało się jednoznacznie ustalić, kogo dotyczyła, i nominacja ta faktycznie wygasła).

⁴ Zob. np. art. 18 Konstytucji Apostolskiej z 19 marca 2022 r. o Kurii Rzymskiej i jej służbie Kościołowi na świecie *Praedicate Evangelium*. W myśl tego przepisu nie tracą jedynie swojego urzędu penitencjarz większy, jałmużnik Jego Świątobliwości oraz mistrz papieskich ceremonii liturgicznych. Działa również Rada do spraw ekonomicznych (art. 209). Natomiast sekretarze instytucji Kurii Rzymskiej mają zajmować się zwykłymi ich sprawami. Pozostaną na swoich urzędach również po wyborze biskupa Rzymu, o ile zostaną potwierdzeni na tych urzędach przez nowego papieża w ciągu trzech miesięcy od jego elekcji.

Od oddziaływania tych mechanizmów prawnych nie były wolne i polskie rozwiązania ustrojowe. Królestwo Polskie, kształtujące się u swojego zarania w ramach kultury prawnej czerpiącej z prawa rzymskiego za pośrednictwem prawa kościelnego, również zaadaptowało ukształtowane już wcześniej mechanizmy związane ze sprawami publicznymi⁵. Nic zatem dziwnego, że analogiczny do przedstawionego wyżej sposób postrzegania stuków prawnych związanych ze śmiercią monarchy znany był też w polskich rozwiązaniach ustrojowych. W szczególności za oczywiste uznawano w późniejszym czasie np., że śmierć króla oznacza zawieszenie prac sejmku, funkcjonowania sejmików, jak i sądów orzekających w imieniu monarchy⁶.

3. U zarania tworzenia się współczesnych organów przedstawicielskich – dotyczy to tak parlamentu w Anglii, Stanów Generalnych we Francji, jak i Sejmu w Polsce – deputowani wybierani byli przez pewną społeczność polityczną w celu przedstawienia swojego stanowiska wobec konkretnych propozycji i oczekiwań monarchy. Władca osobiście, rzadziej w drodze fikcji prawnej, był również częścią takiego parlamentu. To jego osoba spajała całą konstrukcję ustrojową państwa – z jego woli zwoływano parlament, ustalano zakres spraw stanowiących przedmiot obrad, to on nadawał również sankcji prawnej podjętym już uchwałom.

W przednowoczesnych czasach w sprawach publicznych dominowała koncepcja głosząca, że sprawujący władzę reprezentuje wszystkich tych, którzy mu podlegają. Nie zamykała ona jednak poszukiwania i odmiennych możliwości uzasadnienia wiążącego wypowiedzianego w imieniu grupy. Z czasem coraz bardziej żywa była jednak inna zasada: *quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet*. Pozwoliła ona na uzasadnienie włączenia w publiczne procesy decyzyjne coraz szerszych grup społecznych i coraz większej liczby osób. Powstawało jednak pytanie, czy w sprawach dotyczących wszystkich muszą wypowiedzieć się wszyscy, czy też możliwe jest wypowiedzianie się wspólnoty poprzez swoich przedstawicieli. Najprostszym rozwiązaniem było sięgnięcie po konstrukcję pełnomocnictwa, ukształtowaną od niepamiętnych czasów w ramach cywilistycznego obrotu prawnego. Była bowiem ona wówczas jedyną w pełni ukształtowaną koncepcją prawną pozwalającą wyjaśnić możliwość wyrażenia przez jednostkę oświadczenia

⁵ W XVII w. podjęto próbę wprowadzenia zasady kadencyjności urzędów pochodzących z nominacji królewskiej. Nie utrzymała się ona jednak w ustroju Rzeczypospolitej Szlacheckiej. Zob. np. L.A. Wierzbicki, *Zjazd...*, s. 128.

⁶ J. Bardach, *Sejm...*, s. 38.

woli w imieniu i ze skutkami dla całej społeczności politycznej. Choć koncepcja ta miała być wykorzystana, w tym wypadku, do spraw publicznych, stanowiła dostateczne wsparcie dla idei funkcjonowania organu przedstawicielskiego przy podejmowaniu wiążących decyzji władczych.

Po udzieleniu przez monarchę pewnych przywilejów, odnoszących się do sposobu wykonywania władzy publicznej, oddziałujących na prawa i obowiązki jednostek, chcąc później podjąć rozstrzygnięcia w tej sferze, władca zmuszony był uzyskać na to zgodę tych, którym udzielono przywileju. Zgoda ta musiała być wyrażona wyraźnie. Nie było tu żadnej przestrzeni dla fikcji prawnej, w szczególności dojścia do skutku rozstrzygnięcia tylko ze względu na upływ wyznaczonego czasu.

W przypadku wykonywania władzy publicznej w drodze udzielenia pełnomocnictw i reprezentowania grupy osób tworzących wspólnotę polityczną w ramach organu przedstawicielskiego ze skutkiem wiążącym wszystkich, dyskontynuacja jawiła się jako coś naturalnego. Nie musiała być zatem definiowana ani wprost wyrażona w prawie. Uznawano ją za oczywistą część systemu prawa i nie oczekiwano żadnej dodatkowej regulacji w tej sferze. Jej uzasadnienie wspierane było przez co najmniej trzy konstrukcje prawne. Po pierwsze, organy przedstawicielskie nie miały początkowo charakteru stałego i nie działały w permanencji. Zakończenie obrad oznaczało koniec funkcjonowania tego organu w danym składzie osobowym. Naturalnym wydawało się zatem, że o ile ma dojść do ponowienia rozpatrywania danej sprawy, monarcha musi wyrazić na to zgodę, powtórnie zwołać obrady organu przedstawicielskiego, a nowo wyłonione osoby muszą mieć szansę na zajęcie stanowiska. Po drugie, nie bez znaczenia była wspomniana już okoliczność, że relację między deputowanym a wyborcami widziano w formie ogólnej koncepcji pełnomocnictwa. Ten charakter i sposób zorganizowania organu przedstawicielskiego narzucały pewne konsekwencje. Przede wszystkim musiały być widziane w perspektywie węzła prawnego łączącego grupę wyborców z ich przedstawicielem wyłonionym w celu reprezentowania ich interesów lub poglądów względem monarchy. Doniosły był również skutek prawny wiążący reprezentowanych, gdy deputowany udzielił już zgody w ich imieniu na konkretny zamysł monarchy. Pojawiło się zatem oczywiste pytanie o granice mandatu imperatywnego, widzianego w perspektywie ograniczenia swobody podejmowania decyzji przez deputowanego oraz ponoszenia potem odpowiedzialności za nią względem swoich wyborców. Po trzecie, narzucała się wreszcie logiczna konsekwencja takiej konstrukcji ciała przedstawicielskiego. Skoro monarcha zwoływał organ państwa, który miał kompetencje władcze do załatwienia określonych spraw

w ściśle wyznaczonym okresie, a deputowany związany był udzielonym mu pełnomocnictwem – tak co do terminu, jak i zakresu działań – upływ czasu powodował wygaśnięcie pełnomocnictwa, a zatem kładł kres możliwości działania samego organu przedstawicielskiego.

Nie powinno zatem dziwić, że mechanizm dyskontynuacji prac parlamentu stanowił w naszym kręgu kulturowym logiczną i naturalną konsekwencję konstrukcji prawnych użytych w celu wyjaśnienia powołania do życia i działania organów przedstawicielskich już od ich średniowiecznych początków. Nie wymagało to dodatkowych norm ustrojowych, a te, które się nawet pojawiały, były najczęściej przejęte z wcześniejszych zwyczajów.

4. Rozwój parlamentaryzmu angielskiego, francuskiego czy polskiego początkowo przebiegał niezależnie od siebie. Rzadko czerpano bezpośrednią inspirację z funkcjonowania ustrojów sąsiednich krajów. Ścieżki rozwoju parlamentaryzmu w poszczególnych państwach były najczęściej odmienne, choć przyczyny społeczne bywały analogiczne. Nie może jednak zaskakiwać, że tożsame konstrukcje ukształtowały się bez bezpośredniego naśladowania zwyczajów parlamentarnych kształtujących się w innych państwach⁷. Podobieństwa i analogiczna praktyka wynikały ze wspólnych źródeł myśli prawniczej. Jednolity sposób ówczesnego kształcenia prawników pozwalał na sięganie po te same konstrukcje, ukształtowane przez wspólną dla tych państw myśl prawną, mającą swoje źródło w prawie rzymskim, rozpowszechnionym w pierw przez Imperium Rzymskie, a potem dzięki chrześcijaństwu i działalności administracji kościelnej. Podobne elementy składowe zasad działania krajowych organów przedstawicielskich były niejako zapożyczone z nieco starszych wzorców funkcjonowania chociażby soborów, których zasady działania kształtowało prawo kanoniczne, czerpiące bezpośrednio z dorobku jurysprudencki rzymskiej. Nie bez przyczyny zatem konsekwencje prawne upływu okresu, na jaki monarcha zwołał parlament, i niezakończenia w tych ramach rozpatrywania spraw widziane były w Europie w zasadzie jednolicie wszędzie tam, gdzie organy przedstawicielskie się ukształtowały. Zamknięcie obrad oznaczało niedojście do skutku tych spraw. Dopiero w nowoczesności upowszechnienie się parlamentów pozwoliło na czerpanie ze wzorców już nie tyle jurysprudencki rzymskiej i prawa kościelnego, ile bardziej z doświadczeń tych państw, gdzie wcześniej sprawdził się model funkcjonowania parlamentu.

⁷ W kontekście rozwoju parlamentaryzmu francuskiego i angielskiego zob. szerzej: A. Esmein, *Prawo...*, s. 56 i n.

Dostrzegano wady i zalety mechanizmu dyskontynuacji. Tam, gdzie parlament zdobył wpływ na znaczą część prawodawczych i wykonawczych kompetencji monarchy, a klasa polityczna reprezentowana w organie przedstawicielskim nie wykazywała się odpowiednią roztropnością i troską o dobro wspólne, tak skonstruowany mechanizm ustrojowy mógł prowadzić do paraliżu decyzyjnego w ramach całego państwa (tak się działo co najmniej od przełomu XVI i XVII w. w I Rzeczypospolitej). Wystarczyło przedłużyć prace parlamentu lub zerwać jego obrady, a żadna władcza decyzja państwowa, nawet w sprawach pilnych, nie dochodziła do skutku. Dyskontynuacja mogła mieć też zalety dla monarchy. Jeżeli prace izby nie szły po jego myśli, mógł on rozwiązać parlament, licząc że w nowym składzie osobowym będzie bardziej spolegliwy (zob. np. kilkakrotne rozwiązywanie przez króla Karola II Stuarta parlamentu, uniemożliwiające procedowanie ustawy *Exclusion Bill* wykluczającej z kolejki do tronu jego młodszego brata Jakuba Stuarta)⁸. Nie było zatem jednoznacznie oczywistego politycznego powodu, aby wyeliminować dyskontynuację prac parlamentu z życia ustrojowego państw.

5. W czasach I Rzeczypospolitej i kształtującej się demokracji szlacheckiej Sejm był organem władzy zwoływanym na potrzeby załatwienia ściśle określonych spraw. Ponieważ chodzi o niemały okres, trudno mówić tu o pełnej jednolitości praktyki i sztywnych regułach działania organu przedstawicielskiego. W sposób oczywisty czynione obserwacje należy uznać za pewną próbę uproszczenia złożoności sprawy, tak jednak, by wyłuskać z tego kluczowe elementy potrzebne do naszych analiz. Nie sposób bowiem wielowiekowego i niekiedy żywiołowego procesu przemian filozoficznych, społecznych i ustrojowych – również dotyczących organów przedstawicielskich – sprowadzić do prostych, a zarazem ścisłych stwierdzeń. Wydaje się jednak, że uogólnienie to odpowiada na podstawowe pytanie. Mianowicie o prawne uzasadnienie funkcjonowania od niepamiętnych czasów w naszej kulturze prawnej dyskontynuacji, w odniesieniu do prac parlamentu.

Co do zasad, w zakresie funkcjonowania Sejmu początkowo dominowały płynne zwyczaje i zmienne normy. Z czasem, głównie w drodze praktyki bądź też poprzez stanowienie wyraźnych norm, stabilizowały się zasady dotyczące składu, organizacji, sposobu i zakresu działania parlamentu I Rzeczypospolitej. Dostępne ustalenia badaczy historii polskiego parlamentaryzmu nie zawsze przynoszą jasną odpowiedź na pytanie o świadomość

⁸ T. Harris, *Politics...*, s. 80–116.

ówczesnych – i to w różnych okresach rozwoju polskiego parlamentaryzmu (od zgromadzenia stanowego do demokratycznego ciała przedstawicielskiego Narodu) – co do prawnych konsekwencji niezakończenia spraw podczas obrad Sejmu. Nie ułatwia to też najczęściej analizy problemu badawczego.

Parlament I Rzeczypospolitej nie był pomyślany – co głównie odnosi się do izby poselskiej – jako ciało działające w sposób ciągły. Do prerogatyw monarchy należało zwołanie parlamentu, wskazanie porządku jego obrad oraz przewodniczenie im. Warto zaznaczyć, że traktowano wówczas porządek obrad Sejmu jako całość⁹. Odrzucenie projektu choćby jednej ustawy oznaczało brak zgody co do wszelkich przedłożeń¹⁰. Jednakże projekt, co do którego nie udawało się uzyskać zgody, mógł być skutecznie wycofany, bez skutków dla innych projektów dalej procedowanych przez parlament. Przy tym podejściu nie dochodziły do skutku jakiejkolwiek ustalenia sejmowe, kiedy nie udało się uzgodnić wszystkich spraw, jakie były w porządku prac. Miało ono doniosłe znaczenie szczególnie wówczas, gdy ukształtowały się już normy prawne dotyczące terminów zwoływania i trwania Sejmu. Podobny skutek następował, kiedy zrywano obrady, niezależnie od sposobu, w jaki do tego doszło¹¹. Ponadto dana wspólnota, w polskich realiach szlachta danego województwa, udzielała pełnomocnictwa najczęściej w odpowiedzi na określony (choć niekiedy bardzo ogólnie) przez monarchę zakres uzgadnianych spraw (legacja). Mandatariusz, formalnie reprezentant sejmiku ziemskiego (a w praktyce wszyscy wybrani przez sejmik posłowie z tej ziemi), wypowiadał się tylko w imieniu swoich wyborców. Musiał działać w ramach udzielonego mu pełnomocnictwa (*limitata potestas*), niekiedy szczegółowego, a z podjętych działań potem powinien się być rozliczyć. Udzielenie jednak zgody przez posłów na dane rozwiązanie podczas obrad izby wiązało wszystkich tych, którzy ich wybrali na sejmikach. Istniał również prawny związek między celem zwołania Sejmu a pełnomocnictwem udzielonym przez daną grupę osób¹². Zakończenie prac Sejmu wyczerpywało ważność mandatu, który na potrzeby nowego Sejmu musiał zostać odnowiony. Nawet udzielenie pełnomocnictwa *cum plena potestate* niewiele zmieniało w kontekście skutków zasady dyskontynuacji. Pełnomocnictwo nie mogło wykraczać poza te sprawy, które miały stać się przedmiotem procedowania przez dany Sejm. Niewątpliwie zatem

⁹ J. Bardach, *Sejm...*, s. 37, 60.

¹⁰ Zob. też ciekawą uwagę co do legacji przed Sejmem z 1607 r.: I. Lewandowska-Malec, *Rola...*, s. 97.

¹¹ M. Faber, *Co to było...*, s. 181 i n.

¹² Zasada ta była respektowana we wszystkich zgromadzeniach stanowych ówczesnej Europy. Zob. A. Sucheni-Grabowska, *Sejm...*, s. 147–148.

zamknięcie, zerwanie czy wyczerpanie przedmiotu obrad kończyło możliwość wykonywania funkcji parlamentu w danym składzie osobowym, co oczywiście, w tamtym okresie, dotyczyło głównie izby poselskiej.

Dodajmy w tym miejscu, że twierdzenia te uznawano za w pełni odnoszące się do wszystkich spraw, które we współczesnym rozumieniu zaliczylibyśmy zarówno do sfery stanowienia prawa, jak i wykonywania władzy wykonawczej czy sprawowania wymiaru sprawiedliwości, gdy taki realizował się w ramach prac Sejmu. W tym kontekście współczesna konstrukcja dyskontynuacji prac parlamentu jest już tylko odpryskiem pierwotnych konstrukcji prawnych, jakie dawniej uznawano za oczywisty skutek prawny związany z zakończeniem obrad Sejmu. Jedno było jednak oczywiste – brak pozytywnego rozpatrzenia wszystkich spraw oznaczał niedojście do skutku jakiegokolwiek uchwały Sejmu.

Funkcjonowały jednak mechanizmy, które korygowały skutek dyskontynuacji. Brak zgody przedstawicieli szlachty danej ziemi w ramach Sejmu nie zamykał możliwości uzyskania zgody co do danej sprawy już po zakończeniu obrad Sejmu bezpośrednio na sejmiku ziemskim¹³. Wreszcie, sprawy rozpatrywane przez Sejm, a niezłatwione, mogły – za zgodą „stanów sejmujących” – stać się w przyszłości przedmiotem prac Sejmu, nawet niekoniecznie bezpośrednio następnego (tzw. recesy)¹⁴. W różnych okresach działania Sejmu dopuszczano bowiem możliwość powrotu do sprawy już wcześniej rozważanej. Dotyczyć to mogło także spraw, które uzyskały co prawda aprobatę izby poselskiej, ale spotkały się ze sprzeciwem Senatu lub (co mniej prawdopodobne) króla. Z pewnością jednak nie obowiązywał prawny obowiązek kontynuowania spraw nierozpatrzonych przez poprzedni Sejm¹⁵.

Obserwując zatem praktykę prac Sejmu I Rzeczypospolitej, można przyjąć pewne uogólnienie. Zamknięcie obrad Sejmu – niezależnie od przyczyn – bez przyjęcia wszystkich propozycji oznaczało niedojście do skutku nawet tych, co do których uzyskano zgodę „stanów sejmujących”. Bezsprzecznie zatem zasadą obowiązującego porządku prawnego państwa był brak ciągłości procedowania spraw między kolejnymi Sejmami. Dyskontynuacja prac parlamentu była zatem uznaną częścią ustroju państwa.

¹³ Tak np. J. Bardach, *Początki...*, s. 93–94.

¹⁴ Zob. np. W. Uruszczyk, *Miscellanea...*, s. 130; T. Kucharski, „*Sejm...*”, s. 197.

¹⁵ Na to może również wskazywać uwaga o ponawianiu w uchwałach sejmowych po 1611 r. postanowień o rozpoczynaniu kolejnego Sejmu od recesów. Zob. W. Czaplinski, *Sejm...*, s. 263–264.

6. W XIX w., w związku z brakiem własnej państwowości, doszło do przerwania ciągłości polskiej myśli ustrojowej, w tym dotyczącej parlamentu. Jednocześnie w Europie był to czas bardzo intensywnego rozwoju organów przedstawicielskich. Przy odrodzeniu Państwa Polskiego doświadczeń tych nie dało się zupełnie zignorować. Ogólna koncepcja parlamentaryzmu II Rzeczypospolitej nawiązywała, co prawda, do III Republiki Francuskiej¹⁶ oraz własnej nomenklatury przedrozbiorowej, jednakże na rozwiązania prawa parlamentarnego oddziaływały bardziej rozwiązania znane z parlamentów państw zaborczych – głównie Austro-Węgier i Cesarstwa Niemieckiego. Działo się to przede wszystkim za sprawą części parlamentarzystów, którzy rozpoczęli swoje kariery deputowanych w parlamentach tych państw zaborczych. To oni, dzięki wyrobieniu politycznemu, zdominowali proces kształtowania się norm oraz zwyczajów parlamentarnych II RP.

W całym okresie międzywojennym szanowano dyskontynuację prac parlamentarnych. Nierozpatrzone sprawy z jednej kadencji nie przechodziły do następnej. Co więcej, w związku z sesyjnym systemem prac izb parlamentu w tym okresie, w zasadzie nie było też mowy o ciągłości prac izby między sesjami¹⁷.

7. W Polsce po przemianach ustrojowych rozpoczętych w 1989 r. myślenie o podstawach systemu prawnego regulującego funkcjonowanie państwa zdominował normatywizm. Prym zaczęła wieść zasada demokratycznego państwa prawnego w wersji przyjętej przez Trybunał Konstytucyjny¹⁸. Kultura prawa ani stopień rozwoju nauki teorii prawa nie pozwoliły natomiast

¹⁶ M. Kruk, *Siła ...*, s. 6–11.

¹⁷ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 438–439.

¹⁸ Konstytucjonalizacja zasady państwa prawnego nastąpiła w Polsce nowelą grudniową z 1989 r. (Ustawa konstytucyjna z dn. 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL, Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444). Z zasady demokratycznego państwa prawnego TK był w stanie wyprowadzić nawet tak fundamentalną zasadę ustrojową, jak zasadę podziału władz, w sytuacji, gdy obowiązywał jeszcze art. 20 ust. 1 Konstytucji z 1952 r., stanowiący o tym, że Sejm jest „najwyższym organem władzy państwowej”. W porządku prawnym UE zasady państwa prawnego traktuje się jeszcze szerzej. W pkt 3 wstępu do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dn. 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii wskazuje się – z powołaniem na orzeczenia TSUE – że na treść tej zasady składają się takie elementy, jak: działanie wszystkich władz publicznych w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami, jakimi są demokracja i poszanowanie praw podstawowych, oraz pod kontrolą niezawisłych i bezstronnych sądów; przestrzeganie zasady legalizmu; zapewnienie przejrzystego, rozliczalnego, demokratycznego i pluralistycznego procesu stanowienia prawa; zagwarantowanie pewności prawa; zakaz arbitralnego traktowania przez władze wykonawcze; zapewnienie skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu

na wykrystalizowanie się i utrwalenie w Polsce koncepcji zasad ogólnych prawa (*universalia principia iuris, general principles of law, Allgemeine Rechtsgrundsätze, principes généraux de oder du droit, principi generali del diritto*).

W systemach prawnych, gdzie rozpoznaje się zasady ogólne prawa, wskazanie ich miejsca w systemie ustrojowym oraz znaczenia prawnego nie jest wolne od sporów naukowych. Szczegółowe poglądy na zasady ogólne prawa bywają niekiedy odmienne. Panuje jednak zgodność, że składają się na nie zasady szczegółowe. Najczęściej uznaje się, że nie wszystkie mają taką samą moc i znaczenie prawne; niekiedy dostrzega się wręcz hierarchiczną zależność między nimi na wzór hierarchii aktów normatywnych. Prawodawca może wprowadzać wyjątki od takich zasad, a nawet je uchylić, chociaż jego zdolność derogacyjna w państwach przyjmujących hierarchię zasad ogólnych prawa zależy od tego, czy dana zasada ogólna prawa pozostaje na poziomie nie wyższym niż jego kompetencja prawodawcza. Ponieważ przynajmniej niektóre z nich mogą mieć wartość konstytucyjną, wówczas ustawodawca samodzielnie nie może od nich odstępować.

Zasada ogólna prawa jest dyrektywą odnoszącą się do podstaw całego systemu prawnego obowiązującego w państwie. Chodzi zarówno o wypowiedzi dotyczące tworzenia prawa, jego interpretacji, jak i przyjętych mechanizmów czy zasad ustrojowych państwa. Charakterystyczne jest dla nich to, że nie muszą być one wprost sformułowane w konstytucji lub innym akcie normatywnym. Są one logiczną i niezaprzeczalną częścią całej konstrukcji systemu prawnego. Myślenie to zbliża się do idei pojęć aksjomatycznych w innych naukach. Tamte akceptują pewną pulę tez, których prawdziwość przyjmuje się bez przeprowadzania dowodu. Dzięki temu pozwalają one porządkować myślenie o systemie prawa obowiązującego w państwie, w tym o jego konstytucji. Dzięki temu, w drodze dedukcji, można z nich wyprowadzić dalsze reguły odnoszące się do systemu prawa. Szczegółowe zasady ogólne prawa mogą być wyprowadzane w drodze uogólniania w toku rozumowania indukcyjnego albo dedukcyjnego, w ramach uznanego dorobku kultury prawnej. Stopień szczegółowości tak rozumianych zasad ogólnych prawa jest wszakże różny. Mimo milczenia normatywnego organy państwa uważają je za wiążące, a ich naruszenie za złamanie prawa. W sposób oczywisty ten rodzaj odtwarzania wspomnianych zasad nie daje tej samej pewności, jak w przypadku procesu stanowienia prawa. Jednak nawet w tym ujęciu

do wymiaru sprawiedliwości, realizowanego przez niezawisłe i bezstronne sądy, oraz zasady podziału władz. Zob. też art. 3 tego rozporządzenia.

odtworzenia zasad ogólnych prawa nie traktuje się jako produktu całkowicie arbitralnego procesu intelektualnego. W nauce najczęściej domaga się, by zasady te, których wprost nie wyrażono w tekście normatywnym, zostały potwierdzone przez sądownictwo, w szczególności konstytucyjne. Muszą być także uznane za element składowy podstaw istniejącego porządku prawnego, wynikać ze wspólnych źródeł naszej kultury prawnej i nie mogą być wzajemnie sprzeczne. Ze względu na swój rodowód, w porównaniu z normami prawnymi, zasady ogólne prawa z natury rzeczy mają zdecydowanie większą stabilność. Z tych samych powodów ich normatywny i wiążący charakter występuje w wielu państwach.

Obie koncepcje – trybunalskie pojmowanie zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasad ogólnych prawa – mają części wspólne. W obu przyjmuje się, że składają się na nie pewne normy i zasady szczegółowe. Niejednokrotnie takie normy lub zasady szczegółowe, wyprowadzane z obu zasad, mają zbieżne treści. W obu też wypadkach ostateczne potwierdzenie obowiązywania danej zasady szczegółowej odbywa się poprzez praktykę organów państwa, a w szczególności w drodze wypowiedzi sądów konstytucyjnych lub sądów ostatecznego słowa, w tym sądów najwyższych danych państw. Zaletą koncepcji zasad ogólnych prawa jest jednak to, że do stwierdzenia obowiązującego charakteru konkretnej zasady szczegółowej nie wymaga ona odnalezienia podstawy normatywnej, choćby tak ogólnej jak art. 2 Konstytucji z 1997 r. Poza tym wystarczy wykazać, że dana norma czy zasada szczegółowa stanowią oczywisty element składowy systemu od niepamiętnego czasu. Nie muszą się one wiązać z demokratycznością ustroju. Tym samym, niektóre z nich stanowić będą element składowy każdego systemu prawnego, zarówno państwa demokratycznego, jak i autorytarnego. W przypadku natomiast zasad demokratycznego państwa prawnego część elementów składowych może znajdować swoje uzasadnienie tylko w tym ustroju. Niezależnie jednak od próby poszukiwania ścieżek delimitacyjnych między obiema koncepcjami, wypada zauważyć, że koncepcja zasad ogólnych prawa, nawet jeżeli szcążtkowo była wykorzystywana w Polsce, nie odgrywała tu nigdy tej roli, jak choćby w myśleniu prawniczym Niemiec, Francji czy Włoch.

Współczesny prawodawca niejednokrotnie potwierdza wiążący charakter konkretnych zasad ogólnych prawa (np. dotyczących nakazu ogłoszenia prawa, zakazu działania prawa karnego wstecz, zasady legalizmu, zasady proporcjonalności itd.) poprzez ich włączenie do tekstu konstytucji, czy niekiedy i ustaw. Ze względu na faktyczną naturę i genezę zasad ogólnych prawa, zmiana tekstu normatywnego w postaci uchylecia przepisu, który

taką zasadę potwierdzał, nie delegitymizuje jej w ramach porządku prawnego. Przestaje być jedynie potwierdzona normatywnie, ale pozostaje częścią podstaw (zasad aksjomatycznych) systemu prawa. Ustrojodawca, chcąc pozbawić jej wiążącego charakteru, musiałby dopiero wprowadzić wyraźną normę, która wprost pozbawiłaby znaczenia regulacyjnego tę czy inną zasadę ogólną prawa¹⁹. Wiele takich zasad ma jednak nadal charakter przynajmniej częściowo dorozumiany (np. ogólna zasada terytorialności²⁰, zakaz arbitralnego traktowania, nakaz pewności prawa, reguły kolizyjne porządku hierarchicznego lub czasowego, zakaz podwójnego karania, *nemo iudex in causa sua*, zasada dobrej wiary lub *pacta sunt servanda*²¹).

8. Nie jest moim celem przedstawianie pełnej koncepcji zasad ogólnych prawa. Znacznie wykracza to bowiem poza podstawowy cel tego opracowania. Ważniejsze jest dla mnie natomiast postawienie pewnej hipotezy badawczej, pozwalającej na nowo spojrzeć na dyskontynuację jako mechanizm opisujący skutki zakończenia prac parlamentu.

Ze względu na korzenie filozoficzne oraz ciągłość sposobu myślenia o skutkach prawnych upływu kadencji organu przedstawicielskiego, uznałbym mechanizm dyskontynuacji za część składową zasad ogólnych prawa. Zdaję sobie sprawę, że nie jest to kwestia ani oczywista, ani jednoznaczna²². Porzuciłbym jednak próby ścisłego wskazania podstaw normatywnych obowiązywania zasady dyskontynuacji prac parlamentu w konstytucji. Nawet w obliczu zmian cywilizacyjnych, przynajmniej w odniesieniu do organów przedstawicielskich, cały czas może być ona postrzegana – o ile co innego nie wynika wprost z przepisów prawa – jako naturalna konsekwencja upływu kadencji i odnowienia legitymacji politycznej składu parlamentu

¹⁹ Do jakiegoś stopnia tak się dzieje w przypadku normy wyprowadzonej z art. 42 ust. 1 zd. 2 Konstytucji. Nakaz uprzedniego sprecyzowania typu czynu karalnego przez ustawę jest wyłączony w przypadku, gdy czyn taki uznało już za przestępstwo prawo międzynarodowe.

²⁰ Zasada terytorialności, która decyduje o wskazaniu obszaru zastosowania prawa polskiego, musi być postrzegana właśnie jako element zasad ogólnych prawa. Nie trzeba bowiem wyraźnie proklamować, że prawo polskie ma zastosowanie tylko tam, gdzie organy władzy państwa polskiego są w stanie efektywnie wykonywać władztwo publicznoprawne. Tak rozumiana zasada, mająca charakter ustrojowy, w mojej ocenie należałaby do katalogu zasad ogólnych prawa. Nie byłbym zdziwiony natomiast, że gdyby przyszło TK orzekać o statusie normatywnym tej zasady, to zapewne wydobylby ją z zasad demokratycznego państwa prawnego. Pamiętać jednak warto, że zasada ta odnosi się do władztwa publicznego wszystkich państw, także nie-demokratycznych.

²¹ Tylko częściowo, wyłącznie w odniesieniu do przestrzegania przez państwo wiążącego go prawa międzynarodowego, wyrażona jest w art. 9 Konstytucji.

²² Zob. sceptyczne uwagi na ten temat, np.: F. Ossenbühl, *Verfahren...*, s. 241–243.

w demokratycznych wyborach. Oczywiście, przy bardzo szerokim sposobie widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego, w polskich realiach ustrojowych, zasadę dyskontynuacji prac parlamentu dałoby się połączyć również z art. 2 Konstytucji. Znamienne jest jednak, że TK w swoim orzecznictwie nigdy nie wyprowadził zasady dyskontynuacji z zasad demokratycznego państwa prawnego.

Dyskontynuacja, jako szanowany na świecie mechanizm odnoszący się do prac parlamentu²³, cieszy się również w Polsce niewątpliwie uznaniem organów państwa. Czują się one nią związane. Traktowana jest jak obowiązująca norma prawa zwyczajowego, a nie tylko zasada prawna w znaczeniu dyrektywalnym²⁴. Zasady tej nie przekształcono natomiast nigdy w normę prawa stanowionego, choć prawo stanowione coraz szerzej wskazuje na wyjątki od niej²⁵. Obecnie w prawie przewidziano sześć wyjątków od tej zasady; cztery sytuacje uregulowano w ustawach, a dalsze dwa przewidziano w Regulaminie Sejmu. To właśnie owe wyjątki wskazują, że prawodawca uznaje jej wiążący charakter. Rzecz ciekawa, publicznoprawne uznanie wiążącego charakteru tej zasady ma nadal miejsce mimo całkowitej zmiany w podejściu do form stanowienia prawa, jaka nastąpiła wraz z wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Pozytywistyczna koncepcja źródeł prawa i „zamknięcie” form stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących powinny były uaktualnić dyskusję na temat faktycznych źródeł wiążącego charakteru zasady dyskontynuacji prac parlamentu. A jednak praktyka podtrzymuje ją już od ćwierć wieku obowiązywania Konstytucji z 1997 r.

9. Podstawową treść zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych sprowadzić można współcześnie do takiego stwierdzenia: prace parlamentu rozpoczęte, a niezakończone w danej kadencji izby uznaje się za zamknięte. Sprowadza się ona nie tylko do przerwania już uruchomionego po prawnie postępowania, lecz także do braku prawnej dopuszczalności jego

²³ Zob. np.: < <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/dissolution-parliament> >; *English Public Law...*, s. 100; D. McGee, *Parliamentary...*, s. 146. Bardzo szeroko o podstawach historycznych i filozoficznych funkcjonowania zasady dyskontynuacji prac parlamentu w prawie niemieckim zob.: J. Jekewitz, *Der Grundsatz...*

²⁴ A Preisner zdaje się widzieć w tej zasadzie jedynie zwyczaj, mający znaczenie prawne tylko tak długo, jak parlament uznaje się związany tym zwyczajem. A. Preisner, *Skutki...*, s. 188–193.

²⁵ W jednym przypadku przelamanie tej zasady nastąpiło na podstawie normy rangi konstytucyjnej. Zob. art. 12a ustawy konstytucyjnej z dn. 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1992, nr 67, poz. 336 ze zm.), dodany do niej w 1994 r.

konstituowania. Powrót do tych prac może mieć miejsce tylko i wyłącznie wówczas, gdy zostaną one ponownie zainicjowane w kolejnej kadencji. Zasada ta nie ma natomiast charakteru merytorycznego. Nie stanowi zakazu powrotu do zajęcia się sprawą, która wcześniej została zamknięta czy nawet odrzucona. W zasadzie na tym kończy się jednak uwspólnienie poglądów w nauce prawa²⁶. Praktyczne problemy życia parlamentarnego pokazywały złożoność tego mechanizmu. Niejednokrotnie budziły one sporo wątpliwości w nauce prawa. Nie będę się tu do nich odnosił. Warto jednak o nich pamiętać. Czekają one na swoje całościowe opracowanie. Chciałbym natomiast pozostać w ramach głównego zagadnienia tego opracowania, czyli natury dyskontynuacji.

Dyskontynuacja prac parlamentu, jako mechanizm prawny, współistnieje z normami dotyczącymi kadencji Sejmu i Senatu oraz prawa inicjatywy ustawodawczej. Konkuruje natomiast do jakiegoś stopnia z wyprowadzoną przez TK zasadą ciągłości działania organów publicznych. Obie te zasady nie mają wyraźnej podstawy normatywnej w przepisach konstytucyjnych. Warto dopowiedzieć, że zasada ciągłości – w pierwotnym ujęciu, jakie zaprezentował Trybunał – przełamała nawet wyraźne normy konstytucyjne dotyczące kadencyjności, czyli ten element konstrukcji prawnej, który bezpośrednio związany jest z zasadą legalizmu.

Dyskontynuacja oddziałuje bezpośrednio na sposób rozumienia konstytucyjnego prawa inicjatywy ustawodawczej (art. 118, art. 123 ust. 1, art. 221 i art. 235 ust. 1). Podmiot korzystający z tej kompetencji musi liczyć się ze skutkami prawnymi działania owej zasady. Skutecznie wniesiony projekt ustawy może być procedowany i uchwalony przez Sejm tylko tej kadencji, w której projekt ustawy został wniesiony. Ma to doniosłe znaczenie szczególnie w tych dwóch wypadkach, kiedy Konstytucja przewiduje uchwalenie ustawy zarówno przez Sejm, jak i Senat (art. 90 ust. 2 i art. 235 ust. 2). Wydaje się bowiem, że pozytywna uchwała Senatu, stanowiąca o uchwaleniu ustawy akceptującej ratyfikację przez prezydenta umowy międzynarodowej przekazującej kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, jak i uchwalenie ustawy o zmianie Konstytucji muszą mieć miejsce w ramach tej samej kadencji Sejmu i Senatu. W obu wypadkach mamy

²⁶ A. Gwizdź, *Z zagadnień...*, s. 18. Ten sam fragment publikacji został powtórzony *in extenso* w: A. Gwizdź, *Zagadnienia...*, s. 198; A. Gwizdź, *Organizacja...*, s. 271; L. Garlicki, *Zasada...*, s. 45–55. W kontekście zastosowania zasady dyskontynuacji do budżetu państwa zob.: M. Zubik, *Uwagi...*, s. 26–31; A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada...*, s. 20–26; A. Bień-Kacala, *Zasada...*, s. 33–42; A. Szmyt, *Prace...*, s. 115–116, 441–444; A. Szmyt, *W sprawie...*, s. 117–121; P. Czarny, *W sprawie...*, s. 107–117.

bowiem do czynienia z procedurami szczegółowymi, których celem jest utrudnienie dojścia do skutku ustawy, w porównaniu ze zwykłą ścieżką legislacyjną. Tym samym w odniesieniu do skutków zakończenia kadencji w tym przypadku nie należałoby domniemywać roli Senatu ponad to, co pozostaje w logice ogólnego trybu ustawodawczego. Brak wyraźnej zgody Senatu co do uchwalenia tych ustaw oznaczać musi niedojście ich do skutku.

Ograniczenie konsekwencji wynikających z zasady dyskontynuacji w odniesieniu do prawa inicjatywy ustawodawczej przewiduje wprost ustawa o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (art. 4 ust. 3)²⁷ w odniesieniu do projektu ustawy wniesionego przez grupę co najmniej 100 tys. obywateli mających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Ale także i tu jest to tylko wyjątek od zasady, dotyczący kadencji bezpośrednio następującej po tej, w której złożono obywatelski projekt ustawy. Gdyby i wówczas nie doszło do rozpatrzenia projektu ustawy, w pełni będą miały do niego zastosowanie ogólne skutki tej zasady²⁸, zamykając dalsze prace nad nim wraz z końcem tej kolejnej kadencji parlamentu.

W jakimś sensie do zasady dyskontynuacji (choć bez bezpośredniego odniesienia się) nawiązał Trybunał Konstytucyjny, również kiedy przyszło mu analizować tryb wyboru sędziów TK w 2015 r. Trybunał uznał, że zakres kompetencji kreacyjnych izby zamyka się w ramach konkretnej kadencji²⁹. Wyjście poza te ramy i wybór sędziego TK „na zapas” oznacza powołanie konkretnej osoby na to stanowisko przez organ nieuprawniony. Gdyby jednak Sejm danej kadencji nie dokonał wyboru sędziego na miejsce faktycznie wakujące, obowiązek ten przejdzie na Sejm kadencji następującej. Przeważa wówczas obowiązek realizacji normy kompetencji kreacyjnej, by zapewnić innemu konstytucyjnemu organowi państwa (w tym wypadku TK) możliwość poprawnego działania. Jednak nawet wówczas, jak należy rozumieć, konieczne będzie ponowne rozpoczęcie procedury od zgłoszenia kandydatów. Wynika to dzisiaj także chociażby z tego, że wskazanie kandydatów na sędziego TK Regulamin Sejmu wiąże z podmiotami parlamentarnymi (Prezydium Sejmu lub grupa posłów – art. 30 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Każdy wniosek inicjowany przez posłów lub organy izby danej kadencji może być skutecznie procedowany wyłącznie w tej kadencji. Nawet gdyby

²⁷ Ustawa z dn. 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli, Dz.U. 2018, poz. 2120.

²⁸ Zob. np. P. Uziębło, *Inicjatywa...*, s. 88.

²⁹ Zob. wyrok z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK ZU 2015, nr 11/A, poz. 185, pkt 6.17 uzasadnienia.

poszczególni sygnatariusze wniosku ponowili swój mandat przedstawicielski w nowych wyborach, projekt należy wnieść ponownie³⁰.

W orzecznictwie TK zasada ciągłości działania organów państwa (ściślejszej ciągłości funkcjonowania konstytucyjnego organu), jako wyraźnie zauważona koncepcja, pojawiła się w orzecznictwie TK dość późno. Trybunał Konstytucyjny powiązał wówczas zasadę ciągłości działania organów państwa z konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz legalizmu (art. 7)³¹. Doszło wówczas do niepotrzebnego utożsamienia ciągłości wykonywania zadań i kompetencji organu z tożsamością osób, które na podstawie prawa sprawują urząd (substrat osobowy). Początkowo TK nie dość jasno rozróżnił kwestię zapewnienia ciągłości wykonywania funkcji publicznej (która realizowana jest np. poprzez wykreowanie w prawie stanowiska zastępcy jakiegoś monokratycznego organu państwa) od ciągłości obsadzenia konkretnego stanowiska, a w konsekwencji wynikające stąd konsekwencje prawne i praktyczne³². Zasada ciągłości działania organów państwa – tak jak ją chce widzieć TK – sama przez się nie może być jednak interpretowana jako wyjątek od wyraźnych norm konstytucyjnych. Trudno byłoby bowiem zaakceptować taki sposób wykładni ogólnych przepisów konstytucyjnych, który prowadziłby do przełamywania istoty treści norm konstytucyjnych dotyczących kadencji osób pełniących władzę publiczną.

Zasada ciągłości działania organów państwa niewątpliwie jest podkreślona w odniesieniu do Sejmu i Senatu. Taki jest bowiem chociażby ustrojowy sens obecnej konstrukcji prawnej dotyczącej początku i końca kadencji izb (art. 98 ust. 1), szczególnie w świetle nowelizacji Małej Konstytucji z 1995 r., która znosiła przerwę międzykadencyjną. Podobne znaczenie ma zasada prorogacji dotychczasowej kadencji parlamentu w sytuacji ogłoszenia

³⁰ Warto pamiętać, że w polskim systemie prawa upowszechniło się rozwiązanie – co prawda moim zdaniem błędne – w którym sam fakt zakończenia kadencji parlamentu powoduje konieczność umorzenia postępowania z wnioskami do TK grupy parlamentarzystów, składanymi na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, bez sprawdzenia, czy po wyborach deputowanymi pozostaje nadal minimalna liczba sygnatariuszy. Zob. zamiast wielu np. postanowienie z 3 czerwca 2020 r., K 51/16, OTK ZU 2020, seria A, poz. 22, wydane w pełnym składzie orzekającym.

³¹ Zob. wyrok z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU 2006, nr 3/A, poz. 32, szczególnie pkt 3.1 uzasadnienia.

³² W tym sensie, choć niewykluczone, że mimowolnie, lepiej sens relacji między zasadą ciągłości działania organów państwa a normami konstytucyjnymi określającymi kadencje osób pełniących funkcje publiczne oddał wyrok z 15 kwietnia 2021 r., K 20/20 (OTK ZU 2021, seria A, poz. 31), dotyczący ustawowego wydłużania pełnienia obowiązków przez dotychczasowego RPO po zakończeniu przez niego kadencji.

któregokolwiek ze stanów nadzwyczajnych (art. 228 ust. 7). Nie wydaje się jednak, żeby tak wykreowana przez TK zasada ciągłości działania organów państwa przełamać miała zasadę dyskontynuacji prac parlamentu.

10. Niechciane dla parlamentu konsekwencje związane ze skutkami prawnymi dyskontynuacji są stosunkowo łatwe do odwrócenia. W sytuacji, kiedy prawo inicjatywy ustawodawczej posiada Sejm – grupy posłów i komisje sejmowe – to poza zakresem legislacji wynikającym z art. 221 Konstytucji nic nie stoi na przeszkodzie ponowienia projektu, szczególnie że istnieje już jako dokument legislacyjny. Również kwestia czasu prac parlamentu nad projektem nie wydaje się barierą. Jak pokazuje bowiem doświadczenie, procedura dojścia do skutku ustawy uchwalanej w zwykłym trybie ustawodawczym zależy bardziej od determinacji większości parlamentarnej niż rozwiązań ogólnosystemowych³³.

Z kolei argument z ekonomiki postępowania jest obosieczny dla propozycji odwracania skutków zasady dyskontynuacji prac parlamentu. Gdyby pójść tym tropem, to zbyt późny etap procedury ustawodawczej w Sejmie, na którym doszło do zmiany kadencji, może uniemożliwiać dokonanie istotnych zmian w projekcie lub ustawie przez nowo wybranych deputowanych. Zatem to, co byłoby akceptowalne i możliwe do naprawienia w perspektywie projektu ustawy na wcześniejszych etapach procedury ustawodawczej, może okazać się już niemożliwe dla posłów mających aktualną legitymację polityczną. Tym samym dylemat, czy poprzeć projekt w nieakceptowanej wersji, głównie ze względu na włożony już wysiłek legislacyjny, czy też powrócić do niego, ale od początku w wersji przepracowanej, i ponowić inicjatywę ustawodawczą oraz uchwalić go z zachowaniem rozsądnego czasu postępowania, ostatecznie może wskazywać na racjonalność działania zasady dyskontynuacji.

³³ Ustawa nowelizująca zmianę ustawy o IPN ze stycznia 2018 r. przeszła całą ścieżkę legislacyjną, od zgłoszenia projektu po ogłoszenie ustawy, jednego dnia, 27 czerwca 2018 r. Zob. druk nr 2663, Sejm VIII kadencji. Styczniowa ustawa zmieniająca wprowadziła do porządku prawnego nowe przestępstwo „pomówienia” Narodu Polskiego za zbrodnie nazistowskie III Rzeszy Niemieckiej. W czerwcu, po zarzutach podniesionych przez Prezydenta we wniosku do TK oraz – co wydaje się ważniejsze – kontrowersjach, jakie wywołała nowelizacja styczniowa u partnerów międzynarodowych, głównie w USA i Izraelu, po konsultacjach z nimi oficjalnie uznano, „że bardziej efektywnym sposobem ochrony dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej i Narodu Polskiego, biorąc pod uwagę cel ustawy, będzie wykorzystanie narzędzi cywilnoprawnych” (z uzasadnienia projektu ustawy). Zmiana ta pozwoliła załagodzić konflikt dyplomatyczny. W sferze politycznej towarzyszyła jej również wspólna deklaracja premierów Izraela i Polski z 27 czerwca 2018 r.

Wreszcie w literaturze przywołuje się pragmatyczne uzasadnienie zasady dyskontynuacji. Okoliczności te są znane i nie należy ich lekceważyć z punktu widzenia gry, jaka odbywa się na tej płaszczyźnie między politykami a wyborcami. Z tej perspektywy dyskontynuacja jest „elegancką” formą pozbycia się projektu niechcianego politycznie³⁴. Kto wie, czy współcześnie nie jest to najsilniejsze zabezpieczenie trwania tej zasady w porządku ustrojowym państwa.

Z tych wszystkich względów nie należy spodziewać się w najbliższym czasie przełamania zasady dyskontynuacji prac parlamentu, czy jej całkowitego porzucenia. Ani nie są tym zainteresowani sami parlamentarzyści, ani nie wpłynęłoby to na poprawę zarządzania pracami izby czy na jakość prawodawstwa. Natomiast zważywszy na stałość praktyki sejmowej w tym zakresie, przełamanie tej zasady, czy jej zupełne porzucenie, możliwe byłoby jedynie na podstawie wyraźnej normy, zapewne rangi konstytucyjnej. Takiego trwałego skutku nie dałoby się osiągnąć tylko w drodze precedensu. W tym przypadku mógłby rodzić poważne zastrzeżenia w perspektywie poprawności dojścia do skutku konkretnej ustawy, czego należałoby unikać. Prawdą jest jednak, że uznanie konstytucyjności ustawy, która została uchwalona przez Sejm na podstawie projektu ustawy wniesionego jeszcze w poprzedniej kadencji izby, oznaczałoby odejście od zasady dyskontynuacji prac parlamentu, niemniej w drodze orzeczenia TK. Co akurat w obecnej kondycji polskiego sądu konstytucyjnego nie rodziłoby już większego zdziwienia.

11. Odwołując się do terminologii biologicznej, niezależnie od tego, czy przyjmujemy zasadę dyskontynuacji prac parlamentu za element zasad ogólnych prawa, czy też nie, należałoby uznać ją współcześnie już tylko za żywą skamienielinę. Ta niegdyś ogólna starożytna zasada współcześnie „wymarła” w niemal wszystkich typach stosunków publicznoprawnych. Realne znaczenie w prawie publicznym pozostaje jej już tylko w prawie parlamentarnym. W kontekście natomiast pozytywistycznej koncepcji źródeł prawa i zamkniętego charakteru form stanowienia prawa powszechnie obowiązującego zdaje się endemitem. W ramach tak skonstruowanego systemu źródeł prawa nie ma bowiem dla niej miejsca. Co interesujące, jak pokazuje historia dyskontynuacji jako mechanizmu prawnego, jest ona odporna na zmiany ustrojowe, wykazując się większą żywotnością niż zmieniające się mody prawnicze.

³⁴ L. Garlicki, *Polskie...*, s. 233–234.

Abstract

Once again about the discontinuation of the work of the parliament

The author analyses the historical foundations of the concept of discontinuity in the work of the parliament. It presents the development of this principle in the European legal culture and activities in the initial period of forming the parliament in Poland. He indicates various ways of justifying the existence of the present-day principle of discontinuation in a democratic state ruled by law. In particular, it refers to the concept of general principles of law. It also analyses the jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal. Recognizes the principle of discontinuation of the work of the parliament as a permanent element of the state system. However, he points to the problems of integrating it into the system of norms of the Constitution of 1997.

Keywords: general principles of law, discontinuation, parliament, Sejm, Senate, deputies, legislative initiative, church law, pope

MAREK ZUBIK  <https://orcid.org/0000-0002-0634-3472>

Profesor doktor habilitowany, kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego UW, członek – a w latach 2016–2019 przewodniczący – Komitetu Nauk Prawnych PAN, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich w latach 2007–2010.

Bibliografia

- Bardach J., *Początki Sejmu*, w: *Historia Sejmu polskiego*, t. 1, red. J. Michalski, Warszawa 1984.
- Bardach J., *Sejm dawnej Rzeczypospolitej*, w: *Dzieje Sejmu polskiego*, koord. J. Bardach, Warszawa 1997.
- Bień-Kacała A., *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. Wybrane problemy*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2008, t. 4.
- Czapliński W., *Sejm w latach 1587–1696*, w: *Historia Sejmu polskiego*, t. 1, red. J. Michalski, Warszawa 1984.
- Czarny P., *W sprawie niektórych aspektów zastosowania zady dyskontynuacji*, „*Przegląd Sejmowy*” 2016, nr 1.
- English Public Law*, red. D. Feldman, P. Birks, Oxford–New York 2004.
- Esmein A., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921.

- Faber M., *Co to było „liberum rumpo”?*, w: *Unie międzypaństwowe. Parlamentaryzm. Samorządność*, red. W. Uruszczak, Z. Noga, M. Zwierzykowski, K. Fokt, Warszawa 2020.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021.
- Garlicki L., *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych*, „*Studia Iuridica*” 1995, t. 28.
- Gwizdź A., *Organizacja i zasady funkcjonowania*, w: *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. A. Burda, Wrocław 1975.
- Gwizdź A., *Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972.
- Gwizdź A., *Z zagadnień procedury ustawodawczej. O trybie uchwalania ustaw przez Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 1962, z. 1.
- Harris T., *Politics under the Later Stuarts: Party Conflict in a Divided Society 1660–1715*, New York 1993.
- Jekewitz J., *Der Grundsatz der Diskontinuität der Parlamentsarbeit im Staatsrecht der Neuzeit und seine Bedeutung unter der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes Eine rechtshistorische und rechtsdogmatische Untersuchung*, Berlin 1977.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922.
- Kruk M., *Siła i słabość Konstytucji RP z 17 marca 1921 r. Rozważania w 100-lecie uchwalenia polskiej konstytucji marcowej*, „*Ius Novum*” 2021, nr 2.
- Kucharski T., *„Sejm ten bez początku zaczął się, bez końca kończy się”. Sejm pacyfikacyjny z 1698 roku i jego znaczenie w kontekście ewolucji liberum veto*, „*Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*” 2019, z. 12.
- Lewandowska-Malec I., *Rola legacji i propozycji królewskiej w procedurze ustawodawczej na sejmach walnych koronnych za panowania Zygmunta III Wazy*, „*Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*” 2008, t. 2.
- Ławniczak A., Masternak-Kubiak M., *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*, „*Przegląd Sejmowy*” 2002, nr 3.
- McGee D., *Parliamentary Practice in New Zealand*, red. M. Harris, D. Wilson, Auckland 2017.
- Ossenbühl F., *Verfahren der Gesetzgebung*, w: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, t. 5, red. J. Isensee, P. Kirchhof, Heidelberg 2007.
- Preisner A., *Skutki upływu kadencji Sejmu dla prac nad projektem ustawy*, w: *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1994.
- Sucheni-Grabowska A., *Sejm w latach 1540–1587*, w: *Historia Sejmu polskiego*, t. 1, red. J. Michalski, Warszawa 1984.
- Szmyt A., *Prace Sejmu RP VI i VII kadencji. Zbiór opinii konstytucyjnoprawnych*, Gdańsk 2015.
- Szmyt A., *W sprawie niektórych aspektów zastosowania zasady dyskontynuacji*, „*Przegląd Sejmowy*” 2016, nr 1.

Uruszczak W., *Miscellanea sejmowe warszawskie z 1570 roku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2010, nr 3270.

Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli*, Warszawa 2008.

Wierzbicki L.A., *Zjazd gołąbsko-lubelski. Obrady stanów Rzeczypospolitej w formule sejmiku konnego w 1672 r.*, Warszawa 2022.

Zubik M., *Rozwiązania ustrojowe Państwa Watykańskiego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 4.

Zubik M., *Uwagi ustrojowe na tle projektu ustawy budżetowej na rok 2002*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 2.