

ROZDZIAŁ I

INSTYTUCJONALNO-PRAWNE PODSTAWY PROCESU KSZTAŁTOWANIA POLITYKI ZAGRANICZNEJ RP W LATACH 1997–2004

Tradycyjnie w badaniach politologicznych dominował nurt instytucjonalny, który za podstawowy przedmiot swoich badań uznawał opis i komparatystykę „konstytucji, systemów prawnych i struktur rządowych”¹. Behawioraliści zakwestionowali słuszność takiego podejścia, ale ich niepowodzenia spowodowały powrót do zainteresowań instytucjonalnym wymiarem polityki. Neoinstytucjonaści proponują szersze rozumienie terminu „instytucja” (jako „stabilny, powracający wzór zachowań”), niż czynił to tradycyjny instytucjonalizm, ale w obrębie ich zainteresowań pozostają instytucje formalne. Jedną z nich jest konstytucja państwa. Instytucjonalizm normatywny bada np., jak „normy i wartości ucieleśnione w instytucjach politycznych”² kształtują zachowania jednostek, co z powodzeniem można odnieść do przedmiotu badań niniejszej książki. Politolog nie może zapominać, iż „instytucje prawne wyznaczają normy dla praktyki konstytucyjnej, a tym samym wywierają większy lub mniejszy wpływ na sposób urzeczywistniania władzy państwowej”³ – także w odniesieniu do środowiska międzynarodowego tegoż państwa. Szczególna uwaga zostanie poświęcona zaprojektowanemu w KRP systemowi organów władzy państwowej RP, zwłaszcza w kontekście ról odgrywanych przez nie w kształtowaniu polityki zagranicznej.

¹ V. Lowndes, *Instytucjonalizm*, [w:] D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, tłum. J. Tegnerowicz, Kraków 2006, s. 89.

² Tamże, s. 95.

³ R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 24.

ZASADY USTROJU POLITYCZNEGO RP W ŚWIELE KONSTYTUCJI Z 2 KWIETNIA 1997 R.

Przyjęta w 1997 r. KRP składa się z trzynastu rozdziałów i dwustu czterdziestu trzech artykułów. Jest więc konstytucją bardzo obszerną. Prawnicy stworzyli różne **kataglogi zasad konstytucyjnych** obowiązujących w Polsce po 1997 r.⁴ Najobszerniejszy spośród nich przedstawił Wiesław Skrzydło, wyróżniając zasady: suwerenności narodu, republikańskiej formy państwa, demokratycznego państwa prawnego, podziału władzy i równowagi władz, reprezentacji politycznej, dwuizbowości parlamentu, pluralizmu politycznego, wzajemnej niezależności i współdziałania państwa i kościołów, wolności i praw człowieka oraz obywatela, decentralizacji władzy publicznej i samorządu, parlamentarnej formy rządów, odrębności władzy sądowej oraz niezawisłości sądów i trybunałów, społecznej gospodarki rynkowej, wolności gospodarczej i ochrony własności⁵.

Dla tematu niniejszej pracy znaczenie poszczególnych zasad jest różne. Zdecydowanie najważniejsze są te, które wskazują na demokratyczny charakter państwa, podział i równowagę władz, dwuizbowość parlamentu czy parlamentarną formę rządów⁶, ale lekceważyć nie można także tych, które od polityki

⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 18–19; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 7, Warszawa 2003, s. 54.

⁵ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2000, s. 58.

⁶ Jarosław Szymanek za najważniejsze dla określenia pozycji ustrojowej Sejmu i Senatu uznaje zasady suwerenności narodu, rządów przedstawicielskich jako podstawowej formy wykonywania przez naród władzy zwierzchniej, podziału władz, pluralizmu politycznego i mandatu wolnego. Paweł Sarnecki zwrócił uwagę na zasady podziału, równowagi i współdziałania władz oraz bardziej szczegółowe zasady odnoszące się do parlamentu i parlamentarzystów (dwuizbowości parlamentu, jawności obrad, incompatibilitas). Marcin Stębelski i Jerzy Kuciński rozważają zasady ustrojowe bezpośrednio pod kątem ich oddziaływania na funkcję kontrolną Sejmu („determinanty kontroli parlamentarnej”) i wymieniają zasady legalizmu, demokratycznego państwa prawnego, podziału i równowagi władz, przedstawicielskiego charakteru parlamentu, suwerenności narodu, jawności działania organów władzy publicznej. J. Szymanek, *Sejm i Senat w porządku konstytucyjnym RP*, [w:] T. Mołdawa, J. Zaleśny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011, s. 178; P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 33–44; J. Kuciński, *Sejmowa kontrola działalności rządu z perspektywy prawnoustrojowej i praktyki politycznej*, Warszawa 2017, s. 65–93; M. Stębelski, *Pojęcie kontroli parlamentarnej na tle ustrojowym*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3 (86), s. 43–48; tenże, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012, s. 115–169.

zagranicznej wydają się dość odległe. Chociażby w przypadku wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej posłowie muszą mieć świadomość, że nie może ona wchodzić w kolizję z konstytucyjnymi zasadami dotyczącymi np. praw i wolności obywatelskich czy też społecznej gospodarki rynkowej.

Należy także odnotować, że przyjęte w KRP zasady ustrojowe są bezpośrednio związane z faktem zwrotu w polityce zagranicznej, który nastąpił w 1989 r. Przejawiał się on także w przyjmowaniu zasad ustroju politycznego i gospodarczego charakterystycznego dla zachodnich demokracji. Zarazem ich wprowadzenie było niezbędne dla uzyskania członkostwa w takich organizacjach, jak NATO i UE (kryteria kopenhaskie).

W tym miejscu szczególną uwagę należy poświęcić zasadzie podziału władz jako wstępu do opisanie konstytucyjnego systemu organów państwowych RP. Jest to niezbędne dla ustalenia pozycji ustrojowej Sejmu i spełnianych przez ten organ funkcji – ogólnie oraz szczegółowo w aspekcie współkształtowania przezeń polityki zagranicznej państwa.

Zasadę **podziału i równowagi władz** wyraża art. 10 ust. 1 KRP. Zgodnie z ustępem drugim „Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”. Terminologia zastosowana przez twórców KRP wyraźnie nawiązuje do Monteskiuszowskiej⁷. Nieco dokładniejsze przyjrzenie się konstrukcji KRP wskazuje, że w istocie w Polsce trójpodział władzy został już zarzucony. Zwraca się uwagę na istnienie czwartej grupy organów władzy – organów kontroli państwowej i ochrony prawa (NIK, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji), a także takich jak niezależny od rządu NBP, co ma znaczenie dla realizacji funkcji kontrolnej Sejmu, której przedmiotem ma być wszak rząd⁸.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt, zauważony już przez przedwojenną polską myśl polityczną: realny podział władzy jest bardziej uzależniony od konfiguracji stronnictw politycznych niż od form ustrojowych. Branie pod uwagę tylko tych ostatnich prowadzi do absurdu:

Niektórzy uczeni, na skutek zapatrzenia się jedynie w ustrojowy aspekt zagadnienia dochodzą do absurdalnych wprost twierdzeń. Do tych na przykład należy zaliczyć twierdzenie, iż Stany Zjednoczone są dziś państwem, w którym w największej mie-

⁷ Zob. R.M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001.

⁸ W. Odrowąż-Sypniewski, *Funkcja kontrolna Sejmu na tle zagadnienia rozdziału władzy publicznej i zasady nadrzędności konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 33 (86), s. 11–36; M. Stębel, *Pojęcie kontroli...*, s. 52–53.

rze zrealizowano podział władz. Każdy czytelnik gazet musi wiedzieć, iż tak władza wykonawcza, jak i władza ustawodawcza znajdują się w państwie tym w jednych i tych samych rękach, a mianowicie bądź to Partii Demokratycznej, bądź to Partii Republikańskiej⁹.

Jarosław Szymanek ujmuje to zjawisko w następującej formule: „podział władz w systemie parlamentarnym ma jedynie znaczenie instytucjonalne, gdyż z politycznego (partyjnego) punktu widzenia mamy do czynienia (...) z konwergencją władz, a nie ich podziałem”¹⁰. Podobnie Bogusław Banaszak, który zauważa, „że rola odgrywana przez partie polityczne czyni iluzorycznym podział władzy na legislaturę i egzekutywę, gdyż w rzeczywistości władzę sprawuje partia (bądź koalicja) mająca większość i formująca rząd”¹¹. Choć twierdzenie to osłabione jest uwagą, że jest ono sformułowane z „pewną przesadą”, to należy uznać, iż przesada ta jest niewielka.

Ten polityczny aspekt realizacji zasady podziału władzy wydaje się nieco lekceważyć Leszek Garlicki. Słusznie uznaje on przewagę w polskim ustroju politycznym po 1997 r. elementów zracjonalizowanego parlamentarnego systemu rządów (oparcie władzy wykonawczej na zasadzie dualizmu, polityczna odpowiedzialność rządu i ministrów przed Sejmem, nieprzysługiwanie Prezydentowi kompetencji, które pozwalałyby mu przejść kierowanie sprawami rządowymi) przy pozostawieniu zasadniczo tylko jednego elementu typowego dla systemu prezydenckiego (wyboru prezydenta w głosowaniu powszechnym). Stwierdza jednak, że choć art. 10 ust. 1 KRP

mówi o oparciu stosunków między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą na wzajemnej równowadze, to dalsze postanowienia konstytucyjne nadają zdecydowanie silniejszą pozycję parlamentowi, a w jego ramach Sejmowi. Odpowiada to tradycji polskiego parlamentaryzmu, który w wielu okresach cechował się – według określenia Wojciecha Sokolewicz – swoistą preponderancją Sejmu. W żadnym razie nie pozwala mówić o pełnej równowadze między legislaturą a egzekutywą, jak sugerowałyby to sformułowania art. 10 ust. 1¹².

⁹ A. Bocheński, *Monteskiusz i pułkownik Sławek*, [w:] tenże, *Historia i polityka. Wybór publicystyki*, wybrał, opracował i przedmową poprzedził M. Król, Warszawa 1989, s. 71.

¹⁰ J. Szymanek, *Zmiany pozycji ustrojowej parlamentu w państwach demokratycznych*, [w:] T. Mołdawa, J. Zalesny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym...*, s. 22.

¹¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 436. Zob. także S. Bożyk, *Sejm w systemie organów państwowych RP*, Warszawa 2009, s. 29.

¹² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 77–78. Jeszcze bardziej zdecydowanie tezę o przewadze legislatury nad egzekutywą stawiają M. Masternak-Kubiak, J. Trzcinski, *System*

Choć zastosowanie metody prawno-dogmatycznej może prowadzić do takich wniosków, jak przedstawione przez Garlickiego, to jednak politolodzy, analizując ten sam akt prawny, nieprzypadkowo dostrzegają przede wszystkim istotne wzmocnienie Rady Ministrów – kosztem zarówno parlamentu, jak i Prezydenta. Podobnie zresztą jak Garlicki eksponują oni znaczenie wprowadzenia wyłączności wyrażenia przez Sejm wotum nieufności tylko w trybie konstruktywnym – z jednoczesnym powołaniem nowego premiera. Swoją wymowę ma zwrócenie uwagi na czerpanie wzorów, jeśli chodzi o procedurę powoływania rządu, z konstytucji niemieckiej¹³. Spośród konstytucjonalistów czynnik polityczny bierze natomiast pod uwagę Skrzydło, wskazując, że równowaga władz lub przewaga jednej z nich może występować na gruncie tej samej konstytucji w zależności od układu sił politycznych i systemu partyjnego¹⁴.

SYSTEM ORGANÓW WŁADZY PAŃSTWOWEJ III RP W ŚWIELE KONSTYTUCJI Z 2 KWIECZNIA 1997 R. I JEGO ODDZIAŁYWANIE NA POLITYKĘ ZAGRANICZNĄ

Zawarty w art. 10 KRP podział władzy odwołuje się do kryterium funkcjonalnego¹⁵. Organom ustawodawczym KRP poświęca rozdział IV, wykonawczym – rozdziały V i VI, sądowym – VIII, a organom kontroli państwowej i ochrony prawa – IX.

rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – analiza kompetencji Sejmu, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5 (22), s. 45–55.

¹³ A. Antoszewski, *Instytucje władzy ustawodawczej i wykonawczej*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, Wrocław 1999, s. 102, 104–105, 109–110.

¹⁴ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP...*, s. 117–118. Przykłady świadczące o faktycznie słabszej pozycji Sejmu w stosunku do organów władzy wykonawczej w polskim systemie politycznym zob. M. Habowski, *Kompetencje wewnętrznych organów władzy Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach międzynarodowych*, [w:] M. Wolański (red.), *Uwarunkowania i kierunki polskiej polityki zagranicznej w pierwszej dekadzie XXI wieku*, Wrocław 2004, s. 78. O tym, że także politycy oraz obserwatorzy polskiego życia politycznego postrzegają karierę rządową jako atrakcyjniejszą od kariery parlamentarnej, świadczą chociażby reakcje na zdymisjonowanie wicepremiera Grzegorza Schetny i powierzenie mu stanowiska szefa największego klubu parlamentarnego (październik 2009 r.). Postrzegano to jako spadek znaczenia tego polityka, a nie awans. Z drugiej strony marszałek Sejmu Ewa Kopacz we wrześniu 2014 r. chętnie podjęła się funkcji premiera, a pełniąc tę funkcję, wypowiadała się o Marszałku Sejmu, jakby był jej podwładnym.

¹⁵ „Dążąc do przeprowadzenia klasyfikacji organów państwa, sprowadzenia ich do pewnych grup (podsystemów), należy kierować się konkretnym kryterium; wydaje się nim być tworzenie

Warto zauważyć, że z punktu widzenia systematyki ogólnej KRP organy ustawodawcze są umiejscowione najwyżej. I od prezentacji konstytucyjnych uregulowań dotyczących Sejmu i Senatu rozpoczniemy opis systemu organów państwowych III RP.

SEJM I SENAT

Sam tytuł IV rozdziału – „Sejm i Senat” – podkreśla przyjęcie przez ustrojodawcę zasady **dwuizbowości parlamentu**. W świetle KRP, ale także analizy rzeczywistości politycznej należy zauważyć, że choć charakter prawny obu izb jako organów przedstawicielskich się nie różni i obie są na równi legitymizowane do występowania jako jedyne organy reprezentujące naród, to jednak zakres kompetencji Senatu jest znacznie mniejszy¹⁶. Uzasadnia to zaliczenie polskich rozwiązań w tej dziedzinie do modelu dwuizbowości nierównoprawnej¹⁷. Warto dodać, że ustrojodawca w art. 114 KRP przewidział możliwość wspólnych obrad obu izb w postaci Zgromadzenia Narodowego. Nie stanowi ono jednak trzeciej izby parlamentu, a jedynie formę wspólnego, jednoczesnego działania Sejmu i Senatu dla rozpatrzenia spraw przewidzianych w KRP¹⁸. Należy podkreślić, że nie każde wspólne posiedzenie obu izb można uznać za posiedzenie Zgromadzenia Narodowego. Nie jest nim na przykład wspólne posiedzenie Sejmu i Senatu przy okazji spotkania z goszczącą w Polsce głową innego państwa. Z posiedzeniem Zgromadzenia Narodowego będziemy mieli natomiast do czynienia w przypadku posiedzeń zwołanych w celu odebrania przysięgi od nowo wybranego Prezydenta RP, uznania trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia oraz rozpatrzenia wniosku o postawienie Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu¹⁹. Ze względu na rolę odgrywaną przez Prezydenta RP

zespołów organów państwowych wykonujących tę samą funkcję, a zatem i podobnie zbudowanych, ujętych w ramach określonej hierarchii”, W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP...*, s. 119.

¹⁶ Tamże, s. 142; R. Chruściak, *Dwuizbowość parlamentu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 77–80.

¹⁷ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP...*, s. 69; J. Ciapała, *Pozycja Sejmu w dziedzinie polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 6, s. 9.

¹⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, komentarz W. Skrzydło, wyd. 2, Kraków 1999, s. 91.

¹⁹ Tamże, s. 117, P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999, s. 105.

w kształtowaniu polityki zagranicznej kompetencje Zgromadzenia Narodowego pośrednio oddziałują na tę sferę aktywności państwa.

W art. 95 ust. 1 KRP mamy powtórzenie części art. 10 ust. 2 wskazującej, że Sejm i Senat sprawują w RP władzę ustawodawczą. Dodatkowo art. 95 ust. 2 przyznaje Sejmowi (milczy na temat Senatu) uprawnienie do kontroli działalności Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami KRP i ustaw. W ten sposób ustrojodawca określił dwie **podstawowe funkcje Sejmu**: ustawodawczą i kontrolną. Te funkcje jako przynależne Sejmowi znajdujemy także w podręcznikach polskiego prawa konstytucyjnego. Autorzy podręczników dodają jeszcze, wyprowadzoną z innych przepisów KRP, funkcję kreacyjną²⁰. Znacznie obszerniejszy katalog funkcji Sejmu przedstawia Andrzej Bałaban. Wymienia on sześć funkcji Sejmu: ustrojodawczą, ustawodawczą, budżetową, akceptacji prawa międzynarodowego, powoływania i odwoływania organów państwowych i kontrolną z elementami inspiracji²¹. Porównując propozycję Bałabana do katalogów podręcznikowych, możemy stwierdzić, że nie wskazuje ona właściwie niczego, co nie byłoby zawarte w tychże, jednak jest bardziej szczegółowa. Wydaje się, że postępowanie zarówno autorów podręczników, jak i Bałabana, chociaż odmienne, jest uzasadnione. Zbytняя szczegółowość w przypadku podręcznika prawa konstytucyjnego prowadziłaby raczej do zamazania obrazu niż lepszego jego przedstawienia. Celem, jaki postawił sobie natomiast Bałaban, było przedstawienie czytelnikowi właśnie funkcji Sejmu. W tym przypadku pozostanie na poziomie ogólności uzasadnionym w przypadku podręczników prawa konstytucyjnego byłoby błędne. Konieczne jest przywołanie w tym miejscu także oryginalnej i wielce inspirującej koncepcji Marcina Kudeja, który zaproponował odmienny katalog funkcji Sejmu. Wymienił on następujące funkcje: kształtowania (lub współkształtowania) systemu ustrojowego państwa, kształtowania systemu prawnego państwa, współkształtowania polityki państwa, kształtowania (lub współkształtowania) obsady personalnej określonych organów państwa, kontrolowania działalności Rady Ministrów polegającej na prowadzeniu polityki państwa. Piotr Czarny

²⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 454–457; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 239–242; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP...*, s. 120–121, 153, 166. Wskazuje się także na możliwość redukcji liczby funkcji Sejmu do dwóch: prawodawczej i kontrolnej. M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, wyd. 6, Warszawa 2014, s. 230.

²¹ A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2005, s. 40. Katalog ten proponuję dla okresu przedakcesyjnego uzupełnić o jeszcze jedną, mianowicie funkcję dostosowania prawa polskiego do prawa europejskiego.

wymienia funkcje ustrojodawczą, ustawodawczą, współuczestniczenia w określaniu polityki państwa (w jej ramach funkcję budżetową), kreacyjną i kontrolną. Szymanek zaś zauważa, że obok typowych funkcji wyróżnianych w doktrynie prawa konstytucyjnego można wymienić funkcje, które nie są jednoznacznie powiązane z konkretnymi kompetencjami i nie mają charakteru prawnego, ale polityczny. Wymienia wśród nich funkcje reprezentacyjną, legitymizacyjną, rekrutacji elit politycznych, deliberacyjną, partycypacyjną i stabilizującą. Przedstawia także zmodyfikowaną w związku z „zachodzącymi przemianami” klasyfikację, nawiązującą do jej tradycyjnej postaci, wymieniając funkcje ustawodawczą, ustrojodawczą, kontrolną, kreacyjną, kształtowania podstawowych kierunków działalności państwa, europejską²².

KRP w art. 98 ust. 3 i 4 przewiduje możliwość skrócenia czteroletniej kadencji obu izb. Decyzję taką może zatwierdzić Sejm uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów oraz Prezydent w przypadku niezdolności Sejmu do wybrania Rady Ministrów (obligatoryjnie) lub w przypadku nieuchwalenia w terminie ustawy budżetowej (fakultatywnie). Jest to przepis bardzo mocno dyscyplinujący posłów i umożliwiający funkcjonowanie rządów mniejszościowych. Ma też oczywiście ograniczający wpływ na możliwości sprawowania przez Sejm funkcji kontrolnej. Sytuację prawną, uprawnienia i obowiązki posłów i senatorów KRP reguluje w art. 102–108. Istotne ustalenia znajdują się ponadto w regulaminach obu izb, a także w ustawie z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Przedostatnia część rozdziału IV KRP nosi tytuł „Organizacja i działanie”. Artykuł 109 stanowi, że **Sejm i Senat obradują na posiedzeniach**, a pierwsze posiedzenia obu izb zwołuje Prezydent. Mimo lakonicznej treści jest to niezwykle istotna regulacja. Oznacza ona potwierdzenie zmiany, jaka zaszła w polskim ustroju politycznym w 1989 r. – odejścia od sesyjnego trybu pracy parlamentu i przejście na tryb permanentny. W ten sposób wzmocniona została pozycja parlamentu wobec egzekutywy. Zgodnie z art. 109 głowa państwa zwołuje tylko pierwsze posiedzenia Sejmu i Senatu, a kolejne marszałkowie izb. Artykuł 113 przyjmuje zasadę jawności posiedzeń Sejmu. Jeżeli jednak wymaga tego dobro

²² Zob. M. Kudej, *W sprawie klasyfikacji funkcji Sejmu i Senatu*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 103; P. Czarny, *Sejm i Senat*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 263; J. Szymanek, *Sejm i Senat w porządku...*, s. 199, 205.

państwa, Sejm może bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów uchwalić tajność obrad.

Należy dodać – co nie jest już materią konstytucyjną – że w ramach realizacji poszczególnych punktów porządku obrad mogą być przeprowadzane **debaty o różnych wymiarach czasowych**. Może to być formuła określonego równego czasu dla wszystkich klubów (np. 10 lub 15 minut) i odpowiednio krótszego dla wszystkich kół. Może być także formuła różnicująca czas wystąpień poselskich dla różnych kół i klubów w zależności od ich liczebności. W praktyce Sejmu RP wyróżniamy debaty krótkie (120 minut), krótkie przedłużone (180 minut), średnie (240 minut) i długie (360 minut). Decyzje odnośnie do długości debaty mogą być uznawane za miernik wagi, jaką parlament przywiązuje do danej kwestii.

Artykuły 110–111 odnoszą się do **struktury parlamentu**. Artykuł 110 ust. 1 stanowi, że Sejm wybiera ze swojego grona Marszałka Sejmu i wicemarszałków. Komentując ten przepis, Banaszak stwierdził:

Ani Konstytucja, ani regulamin Sejmu (w odróżnieniu od regulaminu Senatu) nie dopuszczają możliwości odwołania marszałka i wicemarszałków Sejmu przed upływem kadencji, równej jak z tego wynika kadencji całej izby. Oznacza to, że nie odpowiadają oni politycznie przed Sejmem. Rozwiązanie takie służy nie tylko wzmocnieniu pozycji marszałka, ale równocześnie umożliwia mu bezstronne przewodniczenie parlamentowi uwalniając go od konsekwencji nacisków politycznych (przestaje on być zakładnikiem większości)²³.

Należy podkreślić, że opinia ta została przedstawiona wyłącznie na podstawie analizy tekstu KRP i Regulaminu Sejmu (RegS), gdyż w okresie między wejściem

²³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 467. Odmienne Garlicki: „Zwyczajowo przyjmuje się też, że Marszałek i wicemarszałkowie są wybierani na okres całej kadencji, chyba że złożą wcześniejszą rezygnację. Przepisy prawa nic nie mówią o możliwości odwołania Marszałka czy wicemarszałków Sejmu, ale nie zakazują też tego w sposób wyraźny. Przyjąć więc należy, że odwołanie nie byłoby zakazane przez prawo, co jest konsekwencją politycznych zasad desygnowania na te stanowiska. Tak też ukształtowała się praktyka sejmowa (zob. też postanowienie TK z 9 lipca 2002, K 1/02)”. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 218. Należy zaznaczyć, że także we wcześniejszych wydaniach Garlicki dopuszczał możliwość odwołania Marszałka i wicemarszałków. Przykładowo w wydaniu drugim z 1998 r. (s. 173) czytamy: „Przepisy prawa nic nie mówią o możliwości odwołania Marszałka czy wicemarszałków Sejmu, ale praktyka zna wypadek złożenia takiego wniosku (choć nie poddano go pod głosowanie ze względów formalnych, to nie uznano go też za niedopuszczalny)”. Zdecydowanie przeciwko tezie o kadencyjności sprawowania funkcji przez marszałka i wicemarszałków Sejmu wypowiada się M. Zubik, *Organizacja pracy i struktura wewnętrzna Sejmu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny...*, s. 37–38.

w życie KRP a wydaniem cytowanej książki nie zgłaszano wniosków o odwołanie marszałka bądź wicemarszałków. Jednak 29 XI 2001 r. Sejm przeprowadził debatę nad czterema wnioskami (grup posłów PO i PiS, UP, SLD) o odwołanie wicemarszałka Sejmu Andrzeja Leppera. Marszałek Sejmu Marek Borowski, uzasadniając wprowadzenie tychże wniosków pod obrady, przedstawił następującą argumentację:

Prezydium Sejmu – a potem również Konwent Seniorów – zostało powiadomione o tym trybie postępowania. Prezydium Sejmu rozważało tryb, w jakim może dojść do odwołania z funkcji jednego z wicemarszałków. Zasięgnęliśmy w tej sprawie opinii prawniczych. Są one bez wyjątku jednomyślne, mianowicie odwołanie z tej funkcji następuje w tym samym trybie, w jakim następuje powołanie²⁴.

Nie wdając się w rozważania, która interpretacja jest słuszna w świetle prawa, można stwierdzić, że z politologicznego punktu widzenia wersja Banaszaka jest trafna. Odwołanie wicemarszałka Leppera, niezależnie od ewentualnych korzyści doraźnych różnych sił politycznych, spowodowało, iż walka polityczna w Sejmie IV kadencji dotknęła także obsady stanowiska Marszałka i wicemarszałków, co nie wydaje się zjawiskiem pozytywnym²⁵. Spowodowała także naruszenia uchwały Sejmu z dnia 19 października 2001 r., zgodnie z którą Sejm ustalił liczbę wicemarszałków Sejmu na czterech²⁶. Po odwołaniu Leppera w listopadzie 2001 r. czwartego wicemarszałka powołano dopiero w lipcu 2004 r. W tym okresie trzy znaczące opozycyjne kluby parlamentarne nie miały przedstawiciela w Prezydium Sejmu.

Artykuł 110 ust. 2 KRP stanowi, iż **Marszałek Sejmu** przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz. Dodatkowo art. 131 ust. 1 i 2 stanowi, że w przypadku niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP jego obowiązki tymczasowo sprawuje Marszałek Sejmu. Bardziej szczegółowo kompetencje Marszałka Sejmu określa RegS (zwłaszcza

²⁴ Sejm RP, IV kad., 6 pos., 29.11.2001 r. (w kolejnych przypisach przywołanie kadencji i posiedzenia będzie oznaczało, że chodzi o posiedzenie Sejmu). Należy dodać, że o posiedzeniu Prezydium Sejmu 29 listopada 2001 r. nie został poinformowany wicemarszałek Andrzej Lepper, choć w owym momencie był on członkiem tego organu Sejmu.

²⁵ Teza o nadużywaniu procedury odwoływania członków Prezydium Sejmu IV kadencji wewnątrzsejmowej grze politycznej i krytyka braku regulacji regulaminowych tej kwestii zob. M. Zubik, *Organizacja pracy...*, s. 39.

²⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 2001 r. w sprawie ustalenia liczby wicemarszałków Sejmu, M.P. 2001, nr 37, poz. 584.