

Przegląd Prawno-Ekonomiczny

REVIEW OF LAW, BUSINESS & ECONOMICS

kwiecień-maj-czerwiec

Nr 43
(2/2018)



WYDZIAŁ ZAMIEJSKOWY
PRAWA I NAUK
O SPOŁECZEŃSTWIE | **KUL**

WYDAWCA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II | Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Społeczeństwie
w Stalowej Woli

ADRES REDAKCJI

Redakcja „Przeglądu Prawno-Ekonomicznego” | 37-450 Stalowa Wola, ul. Ofiar Katynia 6a |
e-mail: ppe@kul.pl

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

dr Artur Lis – redaktor naczelny (editor-in-chief) | dr David W. Lutz (Holy Cross College w Notre Dame, USA) | dr Dariusz Żak – zastępcy redaktora naczelnego (associate editors) | dr hab. Grzegorz Wolak – sekretarz redakcji (administrative editor) | dr hab. Piotr T. Nowakowski – redaktor ds. międzynarodowych (international editor) | dr Filip Ciepły, dr Isaac Desta (Holy Cross College w Notre Dame, USA), dr Dorota Tokarska, dr Dominik Tyrawa, dr Timothy Wright (Holy Cross College w Notre Dame, USA) – redaktorzy tematyczni (subject editors) | dr Piotr Pomorski – redaktor statystyczny (statistical editor) | mgr Agnieszka Lis – redaktor językowy polskojęzyczny (Polish-language editor) | mgr Tomasz Deptuła (USA) – redaktor językowy anglojęzyczny (English-language editor) | prof. dr hab. Nikolaï Gołowaty (UKRAINA) – redaktor językowy rosyjskojęzyczny | dr Judyta Przyłuska-Schmitt – redaktor konsultant (consulting editor) | mgr Rafał Podlesny – redaktor techniczny (layout editor)

RADA NAUKOWA

ks. prof. dr hab. Antoni DĘBIŃSKI (Rektor KUL Lublin) | prof. dr hab. Thomas BURZYCKI (Holy Cross College w Notre Dame, USA) | prof. dr hab. Wiktor CZĘPURKO (Ukraina) | dr hab. Leszek CWIĘKA (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Czesław DEPTUŁA (KUL Lublin) | dr hab. Marzena DYJAKOWSKA (KUL Lublin) | abp. prof. dr hab. Andrzej DZIĘGA (Szczecin) | dr hab. Krzysztof GRZEGORCZYK (Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu) | nadkom. dr Dominik HRYSZKIEWICZ (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie) | prof. dr hab. Aleks JULDASZEW (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | prof. dr hab. Marian KOZACZKA (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Andrzej KUCZUMOW (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Pantelis KYRMIZOGLU (Alexander TEI of Thessaloniki, Greece) | dr hab. Antoni MAGDOŃ (KUL Stalowa Wola) | ks. prof. dr hab. Henryk MISZTAŁ (KUL Lublin) | prof. dr hab. Wojciech NASIEROWSKI (University of New Brunswick) | prof. dr hab. Jurij PACZKOWSKI (Ukraina) | prof. dr hab. Pylp PYLYPENKO (Ukraina) | prof. dr hab. Anton STASCH (European Akademy of Technology & Management, Oedheim Niemcy) | prof. dr hab. Tomasz WIELICKI (California State University, Fresno) | ks. dr hab. Krzysztof WARCHAŁOWSKI (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego)

RECENZENCI ZEWNĘTRZNI

dr hab. Leszek BIELECKI (Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach) | dr Walenty GOŁOWCZENKO (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | dr hab. Mirosław KARPIUK (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) | dr Barbara Lubas (Nadbużańska Szkoła Wyższa w Siemiatyczach) | prof. dr hab. Oleksander MEREŻKO (Ukraina) | dr Kiril MURAWIEW (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | dr Łukasz Jerzy PIKULA (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach) | ks. dr hab. Tomasz RAKOCZY (Uniwersytet Zielonogórski) | dr hab. Krystyna ROSŁANOWSKA-PLICHCIŃSKA (Wyższa Szkoła Zarządzania i Ekologii w Warszawie) | dr hab. Piotr RYGUŁA (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego) | dr hab. Romuald SZEREMIETIEW (Akademia Obrony Narodowej) | prof. dr hab. Jerzy Tomasz SZKUTNIK (Politechnika Częstochowska) | prof. dr hab. Dariusz SZPOPER (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) | dr hab. Andrzej SZYMAŃSKI (Uniwersytet Opolski) | dr Agnieszka OGRODNIK-KALITA (Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie)

DRUK I OPRAWA

VOLUMINA.PL DANIEL KRZANOWSKI | ul. Ks. Witolda 7-9, 71-063 Szczecin | tel. 91 812 09 08 | e-mail: druk@volumina.pl

ISSN 1898-2166 | Nakład 300 egz.

Spis treści

Artykuły

ANGELIKA CIŻYŃSKA *Zasadność istnienia Trybunału Stanu w systemie organów państwa Rzeczypospolitej Polskiej* | 9

JAKUB KOZŁOWSKI *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej jako strukturalna podstawa systemu prawa unijnego* | 29

ANNA GRZYWACZ *Problematyka wymogu oryginalności w prawie autorskim w świetle orzecznictwa w Europie - Polsce i Hiszpanii* | 41

GRZEGORZ TYLEC *Monitoring wizyjny jako ingerencja w sferę dóbr osobistych* | 56

PAWEŁ JUŚCIŃSKI, PRZEMYSŁAW PIOTR JUŚCIŃSKI *Ochrona wizerunku contra wolność prasy: publikowanie fotografii oskarżonego w świetle polskich regulacji i orzecznictwa ETPC* | 79

MAREK BIELECKI *Zakres wolności religijnej w domach pomocy społecznej. Uwagi na kanwie wyroków WSA w Lublinie z 11 grudnia 2012 r. (II SA/Lu 897/12) i WSA w Gliwicach z 12 kwietnia 2016 r. (IV SA/G1 757/15)* | 103

JAN KLUZA *Wniosek o ściganie przestępstwa w procesie karnym* | 121

KAROLINA PAŁKA *Penalizacja kłamstwa o Auschwitz na przykładzie systemów prawnych wybranych krajów* | 132

ADRIAN ROMKOWSKI *„Sprawstwo kierownicze” i „sprawstwo polecające” w perspektywie podstaw odpowiedzialności za wykroczenia* | 145

GRZEGORZ WOLAK *O pojęciu pracownika z art. 218 § 1a k.k.* | 159

ANDRZEJ PIECZYWOK *Podstawowe kategorie etyczno-prawne i organizacyjne w pracy zawodowej funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa publicznego* | 183

MAGDALENA JASKULSKA *Odpowiedzialność materialna pracownika za szkodę wyrządzoną pracodawcy* | 201

JUDYTA PRZYŁUSKA-SCHMITT *Bitcoin – ujęcie w polskim prawie podatkowym* | 243

ARTUR LIS, SYLWESTER BORYS *Wpływ niemieckich rozwiązań ustrojowych na władzę ustawodawczą w Polsce (zarys zagadnienia)* | 253

KAROLINA PAŁKA, MAREK STOLORZ *Bankomaty i wpłatomaty obsługujące kryptowaluty – problemy prawne* | 285

PAWEŁ KOŁEK *Usługi medyczne - zwolnienie z podatku od towarów i usług* | 300

MARCIN MOLENDĄ, MARTA KRUHŁAYA *Personel jako najważniejszy element marketingu mix w przedsiębiorstwie turystycznym* | 321

ROBERT PARUZEL *Problem innowacji – ujęcie teoretyczne* | 334

ZBIGNIEW KLIMIUK *Metody i formy popierania polskiego eksportu w okresie międzywojennym. Pośrednie formy popierania eksportu (część III)* | 347

TOMASZ GUZIK *Ocena instytucji klauzuli arbitrażowej z perspektywy ekonomicznej analizy prawa* | 369

MAŁGORZATA SZRENIAWSKA *Urzędowe kontrole żywności* | 381

Glosa

SŁAWOMIR ZWOLAK *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 sierpnia 2017 r., I OSK 3017/15* | 391

Sprawozdanie

ARTUR LIS *Jubileuszowa pielgrzymka do Rzymu na 100-lecie KUL* | 402

Contents

Articles

ANGELIKA CIŻYŃSKA *The legitimacy of the existence of the State Tribunal in the system of organs of the state of the Republic of Poland* | 9

JAKUB KOZŁOWSKI *Principle of the primacy of European Union law as a structural basis of the EU law system* | 29

ANNA GRZYWACZ *The requirement of originality in copyright law in light of the European - Polish and Spanish Judgments* | 41

GRZEGORZ TYLEC *Video monitoring as infringement of moral rights* | 56

PAWEŁ JUŚCIŃSKI, PRZEMYSŁAW PIOTR JUŚCIŃSKI *Protecion of the person's image contra freedom of the press: publishing photographs of the accused in light of Polish regulations and the ECHR case law* | 79

MAREK BIELECKI *The scope of religious freedom in residential homes. Comments on the basis of the sentences of Provincial Administrative Court in Lublin from the 11th of December 2012 (II SA/Lu 897/12) and Provincial Administrative Court in Gliwice from the 12th of April 2016 (IV SA/G1 757/15)* | 103

JAN KLUZA *Application for prosecuting offense in a criminal trial* | 121

KAROLINA PALKA *Penalization of the Auschwitz denial by the example of the legal system in selected countries* | 132

ADRIAN ROMKOWSKI *„Administering the perpetration” and „ordering the perpetration” in the perspective of basis of liability for contraventions* | 145

GRZEGORZ WOLAK *About the notion of employee under art.218 §1a Penal Code* | 159

ANDRZEJ PIECZYWOK *Basic ethical and legal categories in the professional work of officers of public security services* | 183

- MAGDALENA JASKULSKA *Material liability of the employee for the damage caused to the employer* | 201
- JUDYTA PRZYŁUSKA-SCHMITT *Bitcoin - an approach to Polish tax law* | 243
- ARTUR LIS, SYLWESTER BORYS *Influence of German political solutions on the legislative branch in Poland (outline of the issue)* | 253
- KAROLINA PALKA, MAREK STOLORZ *Legal problems of cryptocurrences ATMS* | 285
- PAWEŁ KOŁEK *Medical services - exemption from a tax on goods and services* | 300
- MARCIN MOLENDNA, MARTA KRUHLAYA *Personnel as an essential element of marketing mix in the tourism industry* | 321
- ROBERT PARUZEL *The problem of innovation - a theoretical approach* | 334
- ZBIGNIEW KLIMIUK *Indirect methods and forms of promoting Polish exports in the interwar period (part III)* | 347
- TOMASZ GUZIK *The Evaluation of Arbitration Clause from the perspective of Economic Analysis of Law* | 369
- MAŁGORZATA SZRENIAWSKA *Official food inspections* | 381

Gloss

- SŁAWOMIR ZWOLAK *Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 6 July 2017 file ref. II OSK 2766/15* | 391

Report

- ARTUR LIS *The Jubilee Pilgrimage to Rome on the 100th Foundation's Anniversary of John Paul II Catholic University of Lublin* | 402

Artur Lis, Sylwester Borys

Wpływ niemieckich rozwiązań ustrojowych na władzę ustawodawczą w Polsce (zarys zagadnienia)

Influence of German political solutions on the legislative branch in Poland
(outline of the issue)

Wprowadzenie

Polska aspirując do miana państwa demokratycznego po przełomie roku 1989, zmuszona była przyjąć szereg zmian w swoim prawie konstytucyjnym¹. Część tych zmian była podpatrzona w działaniu u innych państw i zaadaptowana w Rzeczypospolitej Polskiej². Po zakończeniu niejako „pierwszej fali” tych zmian, polscy decydenci zaczęli w sposób bardziej wrywkowy stosować różne rozwiązania ustrojowe istniejące na świecie, a zwłaszcza w Europie³. Biorąc pod uwagę, że najbliższym sąsiadem, który miał dość długie tradycje demokratyczne i własny oryginalny dorobek prawno-konstytucyjny, była Republika Federalna Niemiec, to również z jej dorobku korzystało się i korzysta nadal w Polsce. Przyczynia się do tego również fakt, iż RFN są sąsiadem Polski, z którym kontakty (również

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm). Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1-5, red. L. Garlicki, Warszawa 1999-2007.

² R. Chruściak, *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997; R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie Konstytucji w Polsce w latach 1989-1997*, Warszawa 2001.

³ J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999. Zob. *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997; *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006; *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Granat, Lublin 2000.

te o charakterze politycznym) są bardzo intensywne⁴. Zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym⁵.

1. Organizacja wewnętrzna parlamentu

W RFN Bundestag sprawuje swoje funkcje za pośrednictwem wyspecjalizowanych organów. Ich skład jest kształtowany według proporcjonalnego udziału wszystkich frakcji parlamentarnych. Organami kierowniczymi Bundestagu są: przewodniczący, Prezydium oraz Rada Seniorów⁶.

Przewodniczący jest wybierany na okres całej kadencji i zwyczajowo zostaje nim przedstawiciel najsilniejszej frakcji w parlamentarnej. Przewodniczący jest najwyższym reprezentantem Bundestagu na zewnątrz oraz kieruje jego pracami i obradami. W praktyce jednak znaczenie tego stanowiska jest nieco mniejsze, niż wynika to z przepisów prawa. Z punktu widzenia protokolarnego, przewodniczący jest drugą po Prezydencie RFN osobą w kraju. Jako przewodniczący parlamentu pozostaje mandatariuszem i politykiem partyjnym, jest jednak zobowiązany do zachowywania neutralności w sprawach urzędowych⁷.

Prezydium Bundestagu, jest najwyższym gremium parlamentu. Tworzą je przewodniczący, i jego zastępcy. Liczba zastępców nie jest określona w regulaminie. Na stanowiska wiceprzewodniczących frakcje wysuwają deputowanych cieszących się autorytetem również wśród przeciwników politycznych⁸. Prezydium jako ciało kolegialne ma jednak ograniczone kompetencje. Organ ten nie odgrywa większej roli, gdyż jest zdominowany przez Radę Seniorów⁹.

⁴ *Konstytucja Niemiec*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008; J. Tkaczyński, *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015.

⁵ R. Graczyk, *Konstytucja dla Polski. Tradycje, doświadczenia, spory*, Kraków-Warszawa 1997; R. Mojak, *Droga do nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. R. Mojak, Lublin 2000.

⁶ A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania istoty treści praw podstawowych w Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4.

⁷ T. Sedelius, *The Tug-of-War between Presidents and PrimeMinisters. Semipresidentialism in Central and Eastern Europe*, *Orebro Studies in Political Science* 15; Orebro 2006.

⁸ Por B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003.

⁹ R. Zippelius, *Juristische Methodenlehre*, Munchen 2012; H. Vorlander, G.S. Schaal, *Integration durch Institutionsvertrauen?*, [w:] *Integration durch Verfassung*, Hrsg., H. Vorlander, Wiesbaden 2002; P. Lerche, *Stil und Methode der Verfassungsrechtlichen Entscheidungspraxis*, [w:] *50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, P. Badura, H. Dreier, Tubingen 2001; K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Munchen 1980.

Rada Seniorów składa się z przewodniczącego Bundestagu, jego zastępców oraz 23 posłów o dużym doświadczeniu, delegowanych przez frakcje w liczbie proporcjonalnej do ich wielkości. Ciało to dokonuje najważniejszych uzgodnień dotyczących pracy Bundestagu, procedury prawnej oraz porozumień na temat podziału stanowisk przewodniczących komisji¹⁰. W głosowaniu na forum frakcji parlamentarnych i w Radzie Seniorów ustalana jest też liczba mówców oraz czas wystąpień na forum parlamentu (również zgodnie z zasadą proporcjonalności). Uprawnienia te nadają Radzie Seniorów szczególną pozycję polityczną. Dzięki nim Rada Seniorów uznawana jest za najważniejszy organ kierowniczy parlamentu.

Natomiast głównymi organami merytorycznymi są komisje. Rodzaj liczbę komisji ustala parlament na początku każdej kadencji. Członków komisji typują frakcje parlamentarne, także stanowiska przewodniczących są rozdzielane odpowiednio do siły poszczególnych frakcji; przewodnictwo komisji budżetowej przypada zwyczajowo przedstawicielowi opozycji. Komisje parlamentarne dzielą się na kilka kategorii: stałe, nadzwyczajne, dochodzeniowo-śledcze i ankietowe.

Najliczniejszą grupę tworzą komisje stałe (tzn. zwykłe), wybierane na całą kadencję i oparte na specjalizacji zadań. Większość tych komisji jest tworzona jako odpowiedniki poszczególnych ministerstw (komisje resortowe). Tylko cztery komisje stałe, tj. komisja regulaminowo-mandatowa, komisja petycji, komisja prawna i komisja budżetowa mają nieresortowy charakter. Komisje stałe realizują swe zadania jako pomocnicze organy parlamentu i w tym charakterze przedstawiają mu opinie, wnioski i projekty uchwał w sprawach im przekazanych. Mogą ponadto samodzielnie podejmować inne sprawy mieszczące się w zakresie ich działania, przede wszystkim łączące się z pełnieniem funkcji kontrolnej wobec administracji. Dla realizacji swych zadań komisje mogą tworzyć podkomisje, dysponują też prawem żądania informacji i obecności członków rządu.

Do rozpatrywania określonych zagadnień wycinkowych powoływane są komisje nadzwyczajne, komisje ankietowe oraz komisje śledcze. Ich powołanie następuje na wniosek co najmniej $\frac{1}{4}$ ogółu deputowanych.

Konstytucja RP z 1997 r. zerwała z modyfikacjami przyniesionymi przez Małą Konstytucję, w większym stopniu opierając się na rozwiązaniach wcześniejszych¹¹. Prezydium Sejmu ponownie stało się organem jedynie regulaminowym,

¹⁰ C. Gropl, *Staatsrecht*, Munchen 2014; J. Ipsen, *Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit von Norm und Einzelakt*, Baden-Baden 1980; K. Schlaich, S. Koriath, *Das Bundesverfassungsgericht*, Munchen 2012.

¹¹ Szerzej: *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998.

co więcej, problematyczne stało się jego uprawnienie do kierowania pracami Sejmu. Zgodnie bowiem z art. 110 „Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz”. Należy tutaj zastrzec, że nowa konstytucja stanowi jedynie, że Marszałek „przewodniczy obradom Sejmu”, nigdzie natomiast nie zawiera określenia, że to on kieruje pracami Sejmu, zwłaszcza gdy przyjmujemy, że przewodniczenie obradom jest tylko częścią zadań wynikających z kierowania pracami. Do organizacji wewnętrznej odnosi się również art. 110, według którego Sejm wybiera ze swojego grona marszałka Sejmu i wicemarszałków, a także powołuje komisje stałe oraz może powoływać komisje nadzwyczajne. W ślad za Małą Konstytucją wprowadzono możliwość powoływania komisji śledczej do zbadania określonej sprawy (art. 111). W art. 112 konstytucji z 1997 r. ustawodawca potwierdził zasadę autonomii izb parlamentu. Zasada ta oznacza, iż izby te mogą samodzielnie określać swoją organizację wewnętrzną oraz tryb pracy, a także wszelkie szczegółowe kwestie związane z ich funkcjonowaniem¹². Z zasady autonomii wynika również fakt, że regulaminy mają formę uchwały, a nie ustawy. W przypadku, gdyby regulaminy były uchwalane jako ustawy, mogłoby to otwierać możliwość wzajemnej ingerencji Sejmu i Senatu w ich wewnętrzne sprawy, a ponadto możliwość takiej ingerencji posiadałby i Prezydent¹³. Z drugiej jednak strony, obowiązywanie regulaminu jako uchwały budzi wątpliwości co do jego miejsca w hierarchii źródeł prawa oraz w odniesieniu do obowiązywania poza izbą poselską¹⁴.

Obecnie organami Sejmu są: Marszałek Sejmu, komisje Sejmowe, Prezydium Sejmu, Konwent Seniorów (z zastrzeżeniem, iż dwa ostatnie nie są organami konstytucyjnymi, lecz są jedynie przewidziane regulaminem Sejmu). Regulamin Sejmu nie zalicza do grona organów zarówno wicemarszałków jak i sekretarzy Sejmu. Wynika to z faktu, że wicemarszałkowie nie mają wyodrębnionych kompetencji i działają z poruczenia marszałka Sejmu i w zakresie jego uprawnień. Natomiast sekretarze Sejmu (obecnie w liczbie 20) pełnią jedynie rolę pomocniczą, albo inaczej mówiąc usługową - w odniesieniu do organów Sejmu, jak i całej izby.

¹² Por *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011; *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998; *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005.

¹³ R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001.

¹⁴ C. Kosikowski, *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005; M. Kruk, *Idea stabilności i efektywności rządów w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga Pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006.

Marszałek Sejmu zajmuje obecnie pozycję szczególną. Z jednej strony jest jednoosobowym, wewnętrznym, kierowniczym organem Sejmu. W związku z tym kadencja marszałka — podobnie jak i kadencja wicemarszałków - wygasa z chwilą zebrania się Sejmu nowej kadencji na pierwsze posiedzenie. Z drugiej strony Marszałek posiada wiele uprawnień zewnętrznych, odnoszących się do jego relacji z innymi organami państwowymi, które czynią marszałka *de facto* drugą osobą w państwie. Zasady oraz tryb wyboru marszałka zostały określone w regulaminie Sejmu (art. 3). Sejm wybiera marszałka bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Po wyborze Marszałek Sejmu obejmuje przewodnictwo obrad i zarządza wybory wicemarszałków, których liczba powinna być wcześniej ustalona w drodze uchwały Sejmu. W praktyce politycznej po 1989 r. trudno dostrzec jakiś utrwalaony zwyczaj konstytucyjny odnoszący się do obsady fotela Marszałka. Pojawiła się natomiast reguła, iż Marszałek Sejmu jest wyłaniany w wyniku koalicyjnych przetargów, przy czym nie zawsze wywodzi się on z ugrupowania najsilniejszego w parlamencie. W praktyce najczęściej fotel Marszałka obejmuje przedstawiciel najsilniejszego ugrupowania w Sejmie¹⁵.

Konstytucja z 1997 r. w porównaniu z Małą Konstytucją znacznie rozbudowała zakres konstytucyjnych uprawnień Marszałka, ustanawiając nowy model wewnętrznego kierowania izbą¹⁶. Zerwano w ten sposób z modelem dotychczasowym, ukształtowanym na gruncie socjalistycznej koncepcji ustroju państwowego, a którego wyrazem była nadinterpretacja znaczenia zasady kolegialności w kierowaniu organami państwowymi. Dokonane przez Konstytucję ustrojowe wzmocnienie pozycji Marszałka, przy jednoczesnej dekonstytucjonalizacji Prezydium Sejmu spowodowało, że Prezydium funkcjonując na podstawie regulaminu izby, jako wewnętrzny organ Sejmu, nie może w jakikolwiek sposób ograniczać konstytucyjnie określonych kompetencji marszałka. Generalnie uprawnienia marszałka Sejmu można podzielić na dwie grupy: wewnętrzne, odnoszące się do Sejmu jako całości, jego organów i posłów oraz zewnętrzne, dotyczące relacji marszałka z innymi organami państwowymi. Do grupy wewnętrznych

¹⁵ S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu*, Warszawa 2001; J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998; Ł. Buczkowski, *Stwierdzenie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich w polskim prawie konstytucyjnym*, Przemysł-Rzeszów 2010; M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2005.

¹⁶ Por S. Gebethner, *Modele systemów rządów a ich regulacje konstytucyjne*, [w:] *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, red. S. Gebethner, R. Chruściak, Elipsa, Warszawa 1997; R. Mojak, *Instytucja prezydenta w okresie przemian ustrojowych*, Lublin 1995.

zaliczymy więc reprezentowanie Sejmu na zewnątrz, a także przewodniczenie obradom Sejmu oraz Zgromadzenia Narodowego (art. 110 i art. 114). Nowa ustawa zasadnicza powierzyła Marszałkowi również istotne uprawnienie strzeżenia praw Sejmu (art. 110). Ponadto Marszałek utrzymał przysługujące mu w Małej konstytucji uprawnienia dotyczące: odmowy poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji (art. 119), przekazywania Senatowi ustawy uchwalonej przez Sejm (art. 121) oraz przedstawianie do podpisu Prezydentowi uchwalonej ustawy zwykłej, ustawy budżetowej oraz ustawy o prowizorium budżetowym (art. 122 i art. 224). Należy też wspomnieć o istotnym uprawnieniu, jakim jest opiniowanie (wraz z marszałkiem Senatu) wniosku Prezydenta dotyczącego możliwości skrócenia kadencji Sejmu (art. 98). Nowa konstytucja przyznała również marszałkowi prawo do nakazania natychmiastowego zwolnienia posła zatrzymanego na gorącym uczynku przestępstwa (art. 105), a także wyłączne prawo do zainicjowania podjęcia przez Sejm uchwały w sprawie pociągnięcia posła do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu za naruszenie zakazów zawartych w art. 107. Obok dotychczasowych kompetencji związanych z prowadzeniem obrad izby oraz zwoływania i przewodniczenia obradom Prezydium Sejmu oraz Konwentu Seniorów, Marszałek otrzymał uprawnienia do prowadzenia spraw z zakresu stosunków z Senatem, a także stosunków Sejmu z parlamentami innych krajów. Rozszerzone zostały uprawnienia marszałka w stosunku do Kancelarii Sejmu. Nie tylko, jak dotychczas, powołuje i odwołuje szefa Kancelarii Sejmu oraz jego zastępców, ale również ustala budżet Kancelarii i nadzoruje jego wykonanie. Ważnym uprawnieniem jest również nadawanie w drodze zarządzenia statutu Kancelarii Sejmu. Do kompetencji Marszałka dodano również prawo do przedstawiania okresowych ocen wykonania przez organy administracji państwowej obowiązków wobec Sejmu i jego organów oraz posłów. Wnioski w tym zakresie Marszałek przekazuje prezesowi Rady Ministrów, prezydiom komisji Sejmowych oraz posłom. Bez zmian pozostało natomiast uprawnienie marszałka do sprawowania pieczy nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu oraz wydawania stosownych zarządzeń porządkowych. Uprawnienia zewnętrzne marszałka Sejmu uległy znacznemu wzmocnieniu w Konstytucji z 1997 r. Marszałek uzyskał prawo (po uprzednim zawiadomieniu go przez Prezydenta) do tymczasowego przejmowania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej, jeżeli Prezydent nie może przejściowo sprawować urzędu (art. 131). Jeżeli natomiast Prezydent nie jest w stanie zawiadomić marszałka o przejściowej niemożności sprawowania urzędu, wówczas Marszałek Sejmu jest jedynym podmiotem mogącym złożyć wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie przejściowej niemożności

sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 131). Jeżeli Trybunał Konstytucyjny przychyli się do wniosku złożonego przez marszałka, to powierza temu ostatniemu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta. Marszałek utrzymał w nowej ustawie zasadniczej przysługujące mu wcześniej uprawnienie do tymczasowego (do czasu wyboru Prezydenta) wykonywania obowiązków Prezydenta, w razie gdy urząd ten jest opróżniony z przyczyn określonych w art. 131. Utrzymał również prawo do zarządzania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 128). Ponadto na marszałku spoczywa obowiązek zarządzenia referendum w sprawie przyjęcia zmian określonych rozdziałów konstytucji na uprawniony wniosek 1/5 ustawowej liczby posłów, Senatu lub Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 235)¹⁷.

Uprawnienia marszałka Sejmu zostały określone przez ustawodawcę bardzo szeroko, przy jednoczesnym braku jakiejkolwiek odpowiedzialności. Marszałek za swoje działania (jako Marszałek, nie jako poseł) nie odpowiada ani konstytucyjnie, ani politycznie. Co więcej, obecna Konstytucja RP nie zawiera żadnych regulacji odnoszących się do możliwości odwołania marszałka Sejmu. Toczone spory nad możliwością pociągania marszałka do odpowiedzialności politycznej przed Sejmem, nie wyszły poza fazę dyskusji. Prawdopodobnie możliwość odwołania marszałka (lub wicemarszałków) mogłaby być dopuszczona w przypadku, gdyby z takich czy innych względów doszło do politycznego konfliktu pomiędzy marszałkiem a aktualną większością parlamentarna.

W Polsce po raz pierwszy Prezydium Sejmu zostało ustanowione regulaminem Sejmu Ustawodawczego z 1919 r. W skład Prezydium wchodził wtedy: Marszałek Sejmu, wicemarszałkowie i sekretarze. W konstytucji z 1997 r. nie ma żadnych regulacji dotyczących Prezydium Sejmu. Organ ten spadł więc z powrotem do rangi regulaminowej. Co więcej, nowelizacje regulaminu Sejmu znacznie uszczupliły kompetencje Prezydium, pozostawiając mu głównie uprawnienia o charakterze opiniodawczym. Można w związku z tym wyciągnąć wniosek, iż Konstytucja, a w ślad za nią również regulamin Sejmu, dokonały centralizacji władzy w Sejmie na rzecz Marszałka izby. A zatem, nawet powołanie w regulaminie izby instytucji Prezydium Sejmu nie może oznaczać powrotu do zasady kolegialnego kierowania izbą w obowiązującym wcześniej zakresie. Poza tym, dekonstytucjonalizacja Prezydium Sejmu przy jednoczesnym określeniu pozycji ustrojowej marszałka izby w wyniku wymienienia *expressis verbis* w ustawie zasadniczej przysługujących mu uprawnień, stawia istotne pytanie o stosunek

¹⁷ Zob. *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005.

obu tych organów do siebie. Prezydium Sejmu jest zatem organem znacznie słabszym od marszałka izby.

Według regulaminu Sejmu Prezydium Sejmu tworzą Marszałek i wicemarszałkowie (art. 12). W posiedzeniach Prezydium Sejmu z głosem doradczym bierze również udział szef Kancelarii Sejmu. Ponadto, Marszałek Sejmu może zaprosić na posiedzenie Prezydium również inne osoby (art. 14). Kompetencje przysługujące Prezydium Sejmu na podstawie regulaminu izby można podzielić na trzy ogólne grupy: kompetencje ogólne, związane z tokiem pracy izby i reprezentowaniem jej na zewnątrz, kompetencje wobec komisji izby, kompetencje wobec posłów. Odnosnie do kompetencji Prezydium związanych z tokiem pracy izby i reprezentowaniem jej na zewnątrz, na plan pierwszy wysuwa się prawo do ustalania planów prac Sejmu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. Ponadto, Prezydium ustala tak zwane tygodnie posiedzeń z wyprzedzeniem co najmniej 3-miesięcznym oraz dokonuje wykładni regulaminu Sejmu po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Do kompetencji związanych z komisjami Sejmowymi należy tak istotne uprawnienie, jakim jest organizacja współpracy między komisjami Sejmowymi oraz koordynacja ich działania oraz możliwość zlecenia im rozpatrzenia określonych spraw. Ponadto w zakresie kompetencji Prezydium Sejmu pozostawiono decyzje o wyrażanie zgody na powołanie podkomisji stałej, określanie zasad i trybu przeprowadzania wizytacji przez komisje, a także wnioskowanie do Sejmu w sprawie wybierania składu osobowego poszczególnych komisji. Wyszczególnione powyżej kompetencje sytuują Prezydium Sejmu w strukturze izby wyłącznie jako jej organ wewnętrzny, z precyzyjnie określonymi zadaniami. Ustawodawca nie przeznaczył mu jednak np. jak Sejmowi czy rządowi - pozycji organu państwa. Rola Prezydium została ograniczona jedynie do pomagania Sejmowi. Z posiedzeń Prezydium Sejmu sporządza się protokół, który podpisuje Marszałek Sejmu. Protokół ten stanowi jedyne urzędowe stwierdzenie przebiegu posiedzenia Prezydium. Prezydium Sejmu podejmuje uchwały zwykłą (względną) większością głosów. W razie zaistnienia równej liczby głosów, decydujące znaczenie ma głos marszałka Sejmu (art. 14).

Konwent Seniorów jest w naszym kraju organem pozakonstytucyjnym i ma *de facto* charakter doradczo-opiniodawczy. Tylko nieliczne państwa instytucjonalizują w regulaminie parlamentarnym tę postać współpracy między organem kierowniczym a reprezentowanymi w izbie frakcjami partyjnymi. Formy niezinstytucjonalizowane mają bardziej sporadyczny charakter. Intensyfikują swoją działalność w wypadkach koniecznych, zamierają, gdy tok prac izby nie wymaga interwencji ciał politycznych. Należy podkreślić, iż zbliżoną do polskiej formę

współdziałania klubów partyjnych stosują m.in.: Austria, Francja, Hiszpania, Niemcy i Włochy. W Polsce Konwent Seniorów, jako gremium przywódców frakcji poselskich powstał już 10 lutego 1919 r. na zebraniu, które odbyło się po zakończeniu pierwszego posiedzenia Sejmu Ustawodawczego. Konwent, chociaż był ciałem nieformalnym, to w praktyce pełnił rolę organu Sejmu. Obradom Konwentu przewodniczył Marszałek Sejmu. Według regulaminu Sejmu (art. 15), Konwent Seniorów jest organem zapewniającym współdziałanie klubów w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Sejmu. Tej roli nie sposób nie doceniać. Konwent stanowi płaszczyznę, na której mogą się ścierać różnice zdań pomiędzy poszczególnymi ugrupowaniami parlamentarnymi. Dzięki temu na posiedzeniach Sejmu nie dochodzi do zbyt licznych sporów proceduralnych. Rola Konwentu Seniorów wzrasta szczególnie w warunkach rozbitcia politycznego w Sejmie. Bez Konwentu w roli mediatora, funkcjonowanie izby stałoby się niezmiernie trudne. Na podstawie art. 17 regulaminu Sejmu, do zadań Konwentu Seniorów w szczególności należy opiniowanie: projektów planów prac Sejmu, projektów porządku dziennego poszczególnych posiedzeń Sejmu i ich terminów, wniosków co do trybu dyskusji nad poszczególnymi punktami porządku dziennego posiedzenia Sejmu, wniosków co do wyboru przez Sejm jego organów, zadań i przebiegu pracy Kancelarii Sejmu oraz innych spraw przekazanych przez marszałka lub Prezydium Sejmu. Zwoływanie Konwentu Seniorów należy do kompetencji marszałka Sejmu. Marszałek zwołuje Konwent z własnej inicjatywy, z inicjatywy Prezydium Sejmu, na wniosek klubu reprezentowanego w Konwencie Seniorów lub grupy co najmniej 15 posłów. Roboczy charakter posiedzeń Konwentu powoduje, iż sporządza się z nich nie protokół, lecz jedynie zapis ustaleń (art. 17 regulaminu Sejmu). Za wiążące ustalenie jest uważane takie rozstrzygnięcie, co do którego wyrazili zgodę wszyscy obecni członkowie Konwentu. Stanowisko zajmowane jest więc na zasadzie *consensusu* (przetrwała tutaj zasada *liberum veto*), z tym że nie obowiązuje ono izby. W długoletniej już tradycji działania Konwentu Seniorów przyjął się zwyczaj, iż kolejność mówców wynika z liczebności danego klubu poselskiego. Według tej tradycji, pierwszymi mówcami są przedstawiciele klubów najliczniejszych.

Komisje są organami pomocniczymi Sejmu i Senatu, a ich zadania polegają na rozpatrywaniu i przygotowywaniu spraw stanowiących przedmiot prac izb parlamentarnych. Komisje można podzielić na stałe i nadzwyczajne oraz na resortowe, problemowe i śledcze. Zasadą przyjętą w Sejmie jest określanie składu komisji na podstawie proporcji odzwierciedlających polityczny skład izby. Ustalenia te, zapadłe na posiedzeniu Konwentu Seniorów, są zwykle respektowane przez Sejm, którego rola sprowadza się do akceptacji proponowanego układu. System

Sejmowy zakłada przy tym dużą rolę klubów parlamentarnych, które często arbitralnie wyznaczają przynależność swoich posłów do komisji¹⁸. W Senacie ustalanie składów osobowych odbywa się na podstawie osobistych zgłoszeń Senatorów, przy zachowaniu zasady, że każdy Senator może być członkiem maksymalnie 2 komisji. Komisje resortowe mają zakres kompetencji odpowiadający zakresowi działania jednego z organów administracji rządowej. Komisje nadzwyczajne powoływane są najczęściej dla rozpatrzenia jakiejś sprawy, która nie leży w kompetencjach żadnej z komisji resortowych¹⁹. Odmianą komisji nadzwyczajnej jest komisja śledcza (art. 111 Konstytucji), która może być powołana w Sejmie dla zbadania określonej sprawy. Tryb działania komisji śledczej jest opisany w ustawie²⁰. Z samej definicji komisji nadzwyczajnej wynika, że czas jej funkcjonowania jest ograniczony do zakończenia rozpatrywania danej sprawy²¹.

Podsumowując, można wykazać pewne podobieństwa w organizacji wewnętrznej parlamentów RFN i Polski. Niewątpliwie instytucja Konwentu Seniorów w polskim Sejmie jest zapożyczona z organizacji Bundestagu. Uważam również, że wzrost kompetencji Marszałka Sejmu jest wzorowany na modelu niemieckim. Ponadto można zauważyć podobieństwa w funkcjonowaniu i organizacji organów parlamentu jakimi są komisje.

2. Funkcja ustawodawcza

Konstytucja Niemiec z 1949 r. powierzyła prawo stanowienia ustaw Bundestagowi, przy zastrzeżeniu szerokich możliwości oddziaływania Bundesratu na ostateczny kształt ustawy. Organy te mają w zasadzie wyłączność kompetencyjną w zakresie ustawodawstwa. Jedynie w sytuacjach wyjątkowych ustawy mogą być uchwalane przez Wspólną Komisję (art. 115 Konstytucji) lub też może być wprowadzony stan wyższej konieczności ustawodawczej.

¹⁸ Por. W. Brodziński, *System parlamentarno-gabinetowy wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowego w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997.

¹⁹ W. Orłowski, *Sejm i Senat*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998, s. 269-273. Zob. M. Chmaj, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991-1997 (I i II kadencja). Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 1999; *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 r. Doświadczenia i perspektywy*, red. Z. Maciąg, Kraków 2006; *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia teoretyczne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2005.

²⁰ Ustawa o Sejmowej komisji śledczej (Dz.U. z 1999 r. Nr 35, poz. 321, z późn. zm.).

²¹ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.

Postępowanie ustawodawcze można podzielić na kilka faz: inicjatywę ustawodawczą, rozpatrzenie projektu przez Bundestag, rozpatrzenie projektu przez Bundesrat, a w razie jego sprzeciwu postępowanie mediacyjne oraz podpisanie i ogłoszenie ustawy przez Prezydenta²². Inicjatywa ustawodawcza przysługuje rządowi federalnemu, Bundesratowi oraz deputowanym do Bundestagu (art. 76). Prawo to nie przysługuje grupom wyborców, Prezydentowi oraz landom. Poselska inicjatywa może być wykonywana samodzielnie, natomiast inicjatywa rządu i Bundesratu jest powiązana ze sobą w ten sposób, że rządowe projekty ustaw są wstępnie rozpatrywane przez Bundesrat, a projekty wnoszone przez Bundesrat są wstępnie rozpatrywane przez rząd (art. 76).

Pozycja rządu jest uprzywilejowana w procesie ustawodawczym pod względem prawnym, politycznym i technicznym. Tylko rząd może wносить projekty ustaw ratyfikujących umowy międzynarodowe oraz projekt budżetu²³. Ponadto projekty o dużym znaczeniu politycznym muszą zostać skierowane do Urzędu Kanclerskiego, gdzie podlegają uzgadnianiu²⁴. Bundestag wpływa na kształtowanie projektów ustaw podczas wstępnego rozpatrywania rządowych projektów (zwracam na nie uwagę ze względu na fakt, iż projekty rządowe stanowią większość ogólnej liczby projektów ustawodawczych w Niemczech). Bundestag dysponuje czasem 6 tygodni na ustosunkowanie się do projektu rządowego. W przypadku projektów określonych jako „pilne” jest to 3 tygodnie. Opinia parlamentu jest z reguły uwzględniana w projekcie ustawy (rząd stara się przed złożeniem projektu niejako ją „wysondować” poprzez nieformalne kontakty z własną frakcją i opozycją w parlamencie), co czyni projekt de facto kompromisem między rządem a parlamentem. Po części wyjaśnia to dosyć skromne korzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej przez Bundestag. Poselska inicjatywa ustawodawcza jest ograniczona działaniem dyscypliny partyjnej, ponieważ wniesienie takiego projektu wymaga uzyskania zgody kierownictwa partii. Poza tym projekt może wnieść tylko grupa parlamentarzystów w liczbie minimalnej niezbędnej do stworzenia frakcji (paragraf 97 regulaminu Bundestagu). Poselska inicjatywa ustawodawcza korzysta z pomocy administracji rządowej lub landowej przy tworzeniu tekstu projektu ustawy²⁵.

²² L. Garlicki, *Parlament a rząd w Republice federalnej Niemiec*, Wrocław 1978, s. 128.

²³ *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997.

²⁴ L. Garlicki, *Parlament a rząd...*, s. 131-133.

²⁵ Zob. *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006; *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006.

Bundestag rozpatruje projekty ustaw w 3 czytaniach uzupełnionych pracami w komisjach. Tryb postępowania jest identyczny dla wszystkich projektów ustaw, niezależnie od podmiotu je wnoszącego. Wyłącznie wobec projektów ustaw powodujących „poważne skutki finansowe” możliwa jest dyskryminacja projektów złożonych przez deputowanych. Pierwsze czytanie obejmuje debatę nad ogólnymi zasadami projektu, debata ta odbywa się na wniosek Rady Seniorów lub na żądanie deputowanych w liczbie minimalnej do utworzenia frakcji parlamentarnej. Pierwsze czytanie kończy się przekazaniem projektu do odpowiedniej komisji. Niemożliwe jest na tym etapie odrzucenie projektu. Komisja rozpatruje projekt z reguły w 2 czytaniach i przedstawia sprawozdanie. Drugie czytanie obejmuje debatę nad całością projektu oraz debatę i głosowanie nad poszczególnymi jego postanowieniami. Oprócz poprawek wnoszonych przez komisję, każdy deputowany może zgłaszać własne poprawki. Dopuszczalne jest przeprowadzanie łącznego głosowania nad kilkoma lub całością projektu ustawy, podobnie możliwe jest skierowanie projektu ponownie do komisji. Jeśli w drugim czytaniu nie zostaną odrzucone wszystkie postanowienia projektu, przeprowadza się trzecie czytanie. W trzecim czytaniu debata przeprowadzana jest tylko na żądanie grupy parlamentarzystów w liczbie minimalnej do stworzenia frakcji parlamentarnej. Podobnie tylko takie grupy posłów mogą zgłaszać poprawki lub rezolucje. Ostateczne głosowanie następuje w zasadzie po wyczerpaniu merytorycznego porządku trzeciego czytania. Ustawę uznaje się za uchwaloną, gdy zagłosuje za nią większość obecnych deputowanych. Zmiana konstytucji wymaga zgody większości 2/3 ogólnej liczby deputowanych²⁶.

Wszystkie projekty ustaw uchwalone przez Bundestag są następnie rozpatrywane przez Bundesrat, który dysponuje prawem weta absolutnego (ustawa nie dochodzi do skutku), lub prawem weta zawieszającego (które może być przełamane ponowną uchwałą Bundestagu). Rodzaj weta zależy od regulowanej materii w danej ustawie. Konstytucja wylicza enumeratywnie szereg kategorii ustaw dotyczących praw landów i wymagających zgody Bundesraatu (weto absolutne).

Projekty uchwalone przez Bundestag są wstępnie rozpatrywane przez komisje Bundesraatu, które przedstawiają swoją opinię plenum Bundesraatu, gdzie znajduje ono z reguły akceptację. Jeżeli Bundesrat zaaprobuje ustawę, to zostaje ona skierowana do Prezydenta w celu opublikowania. Jeśli Bundesrat wyraża zastrzeżenia, to dalsze postępowanie zależy od rodzaju takiej ustawy. Jeśli ustawa podlega wetu zawieszającemu, to sprzeciw Bundesraatu może być złożony tylko po przeprowadzeniu postępowania w Komisji Mediacyjnej (art. 77 Konstytucji).

²⁶ L. Garlicki, *Parlament a rząd...*, s. 133-145.

Bundestag może w ciągu 3 tygodni zażądać rozpatrzenia ustawy przez Komisję Mediacyjną. Komisja może zaproponować zmiany treści ustawy, odrzucenie ustawy, przyjęcie w niezmienionym brzmieniu oraz dopuszczalna jest możliwość nie sformułowania żadnej propozycji Komisji względem danej ustawy. Sprzeciw Bundesraatu może być przełamany uchwałą Bundestagu większością bezwzględną wszystkich deputowanych. Jeśli sprzeciw Bundesraatu podjęty został większością 2/3 głosów, to jego przełamanie wymaga również większości 2/3 obecnych posłów Bundestagu (nie mniej jednak niż bezwzględna większość ustawowej liczby posłów). Przy ustawach podlegających wetu absolutnemu Bundesraat może zażądać zwołania Komisji Mediacyjnej lub też od razu zawetować daną ustawę. W tym drugim przypadku zwołania Komisji Mediacyjnej może zażądać Bundestag lub rząd federalny. Jeśli jednak propozycje Komisji nie znajdują uznania Bundesraatu, to jego weto ma charakter ostateczny i ustawa nie zostaje uchwalona. Bundesraat podejmuje decyzje większością względną jej członków. Zmiana konstytucji wymaga kwalifikowanej większości 2/3 głosów²⁷.

Uchwalone ustawy zostają podpisane przez Prezydenta oraz opublikowane w Związkowym Dzienniku Ustaw. Podpis Prezydenta wymaga kontrasygnaty kanclerza lub odpowiedniego ministra. Konstytucja nie określa terminu, w jakim Prezydent powinien podpisać ustawę. Prezydent ocenia ustawę wyłącznie pod względem jej zgodności z Konstytucją. Ponadto w niemieckim systemie ustawodawczym rząd posiada pewne szczególne uprawnienia. Są to: weto ustawodawcze oraz stan wyższej konieczności ustawodawczej. Weto ustawodawcze w art. 113 Konstytucji istnieje w stosunku do ustaw powodujących skutki finansowe. Tzn. ustaw podnoszących wydatki budżetowe ponad wysokość zapisaną w budżecie, przewidujących nowe wydatki, powodujących nowe wydatki w przyszłości lub przewidujących lub pociągających za sobą w przyszłości zmniejszenie przychodów. Możliwe są 2 formy postępowania. Po pierwsze rząd może zażądać zawieszenia prac parlamentu nad projektem ustawy i w ciągu 6 tygodni przekazać swoje stanowisko wobec projektu. Po drugie, rząd może w terminie 4 tygodni zażądać ponownego uchwalenia ustawy przyjętej już przez Bundestag i Bundesraat, lecz jeszcze nie podpisanej i nie opublikowanej. Jeżeli mimo to ustawa zostanie uchwalona w brzmieniu na które rząd nie chce się zgodzić, wówczas może on w czasie 6 tygodni od uchwalenia ustawy, odmówić wyrażenia na nią zgody, co powoduje nie dojście ustawy do skutku²⁸.

²⁷ Tamże, s. 145-156.

²⁸ Zob. M. Jarentowski, *System rządów Polski a modele systemu rządów w Polsce i Europie*, OMP WSB-NLU, Wydawnictwo Dante, Kraków-Nowy Sącz 2009; M. Piazolo, *Das*

Stan wyższej konieczności ustawodawczej łączy się z zaistnieniem kryzysowej sytuacji w stosunkach pomiędzy rządem a parlamentem. Nie jest on pomyślany jako środek działania w razie wojny, klęski żywiołowej, itp. W takich sytuacjach znajdują zastosowanie przepisy dotyczące stanu obrony (art. 115 Konstytucji). Stan wyższej konieczności ustawodawczej może zostać wprowadzony dla jednego bądź kilku projektów, jeżeli Bundestag odrzucił te projekty mimo powiązania ich przez Kanclerza z wnioskiem o votum zaufania lub określenia ich przez rząd jako pilne w sytuacji, gdy parlament uprzednio już odmówił kanclerzowi votum zaufania i nie został rozwiązany w zgodnie z art. 68 Konstytucji. O wprowadzeniu tego stanu decyduje Prezydent na podstawie wniosku rządu zaakceptowanego przez Bundesrat. Projekt ustawy dla którego został wprowadzony stan wyższej konieczności ustawodawczej jest ponownie przedstawiany Bundestagowi. Jeżeli Bundestag odrzuci ten projekt, uchwali go w brzmieniu nie do zaakceptowania dla rządu lub nie zakończy prac w terminie 4 tygodni to ustawę uważa się za uchwaloną, jeśli zostanie ona zaakceptowana przez Bundesrat. Instytucja ta podlega pewnym ograniczeniom: może być wprowadzona na 6 miesięcy w czasie urzędowania danego Kanclerza, może być wprowadzona tylko w razie odmowy wyrażenia Kanclerzowi votum zaufania oraz uchwalane ustawy nie mogą zmieniać, uchylać lub zawieszać Konstytucji, jak również nie mogą dotyczyć materii, dla których ustawodawcza właściwość Bundestagu ustalona została szczególnym postanowieniem Konstytucji²⁹.

Konstytucja RP z 1997 r. zakłada wyłączność parlamentu w zakresie stanowienia prawa. Parlament wydaje akty prawne jak np. ustawa, uchwała, rezolucja, oświadczenie i apele. Jednak tylko ustawy są wyrazem realizacji funkcji ustawodawczej parlamentu³⁰. Ustawa jest uchwalana w trybie ustawodawczym, czyli w specjalnym postępowaniu. Część zasad postępowania ustawodawczego można odnaleźć w konstytucji, np. zasadę rozpatrywania ustaw na posiedzeniach Sejmu w trybie 3 czytań (art. 119), zasadę zróżnicowania kompetencji Sejmu i Senatu w trakcie tworzenia ustawy (art. 112), zasada jawności obrad izb (z istniejącą możliwością uchwalenia tajności obrad) – art. 113 oraz zasada uchwalania ustaw zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów (art. 120). Podobnie konstytucja wymienia podmioty którym

Bundesverfassungsgericht und die Behandlung von politischen Fragen, [w:] *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Hrsg. R.C. van Ooyen, M.H. W. Mollers, Wiesbaden 2006.

²⁹ L. Garlicki, *Parlament a rząd...*, s. 157-161.

³⁰ E. Gdulewicz, *Sejm i senat. Funkcja ustawodawcza*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne* red. W. Skrzydło, Lublin 1998, s. 282. Zob. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011.

przysługuje inicjatywa ustawodawcza. W art. 118 nakłada ona na te podmioty obowiązek przedstawienia skutków finansowych danej ustawy. Art. 119 określa prawo wnoszenia poprawek do ustawy i wskazuje warunki jego ograniczeń. W art. 121 znajdujemy tryb uchwalania ustaw w związku z dwuizbową strukturą parlamentu. Warunki podpisania ustawy przez Prezydenta i jej ogłoszenia są opisane w art. 122. Natomiast procedury szczególne związane z trybem uchwalania ustaw „pilnych” oraz specyficznym trybem uchwalania ustawy budżetowej są zawarte w regulaminach obu izb. Ponadto istnieje art. 90 odnoszący się do ustawy o ratyfikacji umowy międzynarodowej³¹.

Inicjatywę ustawodawczą posiadają: Prezydent, Sejm, Senat (10 Senatorów lub komisja senacka), Rada Ministrów oraz 100 tysięcy obywateli mających czynne prawo wyborcze w ramach tzw. inicjatywy ludowej³². Prawo nadania biegu projektom ustaw należy do Marszałka Sejmu, podobnie jak wstępna kontrola projektu (jego zgodność z wymogami konstytucyjnymi i regulaminowymi).

Rozpatrywanie projektów w Sejmie wiąże się z 3 fazami postępowania, powszechnie określanymi „czytaniem”. Pierwsze czytanie odbywa się na posiedzeniu komisji (z wyjątkiem projektów ustaw konstytucyjnych, dotyczących praw, wolności i obowiązków obywatelskich, ustaw budżetowych, ustaw regulujących prawo wyborcze, ustrój, właściwość i zasady funkcjonowania organów państwa oraz samorządu terytorialnego, jak też projektów kodeksów i propozycje dokonania w nich istotnych zmian³³). Pierwsze czytanie w komisji ma na celu rozpatrzenie nie tylko ogólnych założeń projektu, ale też szczegółowych rozwiązań. Rezultatem prac komisji jest sprawozdanie, które określa jej stanowisko wobec projektu. Sprawozdanie może zakładać przyjęcie projektu bez poprawek, przyjęcie projektu w formie tekstu jednolitego z poprawkami zaproponowanymi przez komisję lub odrzucenie projektu w całości. W sprawozdaniu, na żądanie wnioskodawcy, są zamieszczane zgłoszone wnioski mniejszości. Drugie czytanie obejmuje przedstawienie przez sprawozdawcę komisji sprawozdania o projekcie ustawy, przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków. Jeżeli poprawki nie zostały wniesione lub też ich zgłoszenie nie powoduje konieczności powrotu projektu do komisji, Sejm może przystąpić do 3 czytania. W razie

³¹ Tamże, s. 282-283; M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.

³² *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002; Z. Szeliga, *Prawotwórcza rola Rady Ministrów w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1997; *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. R. Mojak, Lublin 2000.

³³ *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.

odesłania projektu do komisji po 2 czytaniu, komisja przygotowuje dodatkowe sprawozdanie uwzględniające wniesione poprawki z rekomendacją (przyjęcie lub odrzucenie). Trzecie czytanie obejmuje przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji lub (jeśli projekt ustawy nie został ponownie do niej skierowany) przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków, które zostały zgłoszone podczas 2 czytania, oraz głosowania nad zgłoszonymi wnioskami i poprawkami, a także nad całością projektu. Sejm uchwała ustawy większością zwykłą w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Zgodnie z art. 121 uchwaloną przez Sejm ustawę Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi, który w 30 dni może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki lub odrzucić w całości. Jeżeli Senat nie podejmie decyzji w ciągu 30 dni ustawę uznaje się za uchwaloną. Marszałek Senatu przekazuje ustawę do właściwej komisji senackiej do której należy, w terminie do 2 tygodni, przygotowanie projektu stanowiska Senatu. Uchwała Senatu nad daną ustawą podejmowana jest większością zwykłą przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby Senatorów. Jeżeli Senat przyjmie ustawę lub nie podejmie decyzji w 30 dni, postępowanie ustawodawcze w parlamencie dobiega końca i ustawa kierowana jest do podpisu Prezydenta. Jeśli Senat zaproponuje poprawki lub odrzuci projekt, wraca on wtedy do Sejmu. Marszałek Sejmu kieruje uchwałę Senatu do rozpatrzenia przez komisję. Sejm, na wniosek Marszałka Sejmu, może rozpatrzyć propozycje Senatu, bez kierowania ich do komisji. W przypadku przekazania uchwały Senatu do komisji przedstawiają one Sejmowi sprawozdanie, w którym wnioskują o uchwalenie proponowanych zmian w całości lub w części, lub o nie przyjęcie uchwały Senatu.

Nierównorzędność pozycji obu izb w ustawodawstwie sprawia, że konkretne propozycje Senatu dotyczące danej ustawy nie są dla Sejmu bezpośrednio wiążące, a stanowisko Senatu nie powoduje powołania żadnej „komisji wspólnej”, która miałaby na celu uzgodnienie jakiegoś kompromisu. Odwrotnie, Konstytucja powierza podjęcie ostatecznej decyzji Sejmowi. Zgodnie z art. 121 „ustawę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględnie większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”. Tak, więc przekazana do podpisu Prezydenta ustawa może być uchwalona w sposób wyraźny (Senat ustawę przyjął, lub Sejm przyjął poprawki Senatu, bądź Senat nie podjął żadnej uchwały w ciągu 30 dni), uchwalona przez Sejm i tylko częściowo uwzględniająca poprawki Senatu lub też może być ona uchwalona wyłącznie przez Sejm przy sprzeciwie Senatu. Prezydent zgodnie z art. 122 Konstytucji RP podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia jej przez Marszałka Sejmu do podpisu

i zarządza jej ogłoszenie w „Dzienniku ustaw” RP. W niektórych przypadkach (ustawa budżetowa, ustawa uchwalona w trybie pilnym, ustawa o prowizorium budżetowym) termin podpisania wynosi 7 dni. Podpisanie ustawy przez Prezydenta (promulgacja) ma określone znaczenie ustrojowe dla jego statusu i tradycyjnie jest uznawane za element równowagi władzy ustawodawczej i wykonawczej³⁴.

Zgodnie z Konstytucją RP Prezydent może zakwestionować ustawę uchwaloną przez parlament w dwóch formach. Pierwsza jest skierowanie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją (tzw. kontrola wstępna). Drugą jest skierowanie ustawy z powrotem do Sejmu (veto zawieszające). Są to uprawnienia alternatywne i Prezydent nie może korzystać z obu jednocześnie. Ustawę uznaną przez TK za zgodną z Konstytucją lub ponownie uchwaloną przez Sejm Prezydent podpisuje w ciągu 7 dni. Sejm odrzuca veto Prezydenta kwalifikowana większością 3/5 głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W wypadku orzeczenia TK o niezgodności części przepisów ustawy z Konstytucją Prezydent może wówczas, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisać ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z konstytucją, lub też zwrócić ją Sejmowi w celu usunięcia niezgodności. Ustawa wchodzi w życie w 14 dni od jej ogłoszenia w „Dzienniku ustaw”, chyba że sama stanowi inaczej.

Istnieją również inne tryby postępowania ustawodawczego które mają zastosowanie do tzw. ustaw specjalnych, czyli ustawy o zmianie Konstytucji, ustawy wyrażające zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazujące organizacji lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach i ustawa budżetowa.

Postępowanie dotyczące zmiany konstytucji jest opisane w rozdziale XII Konstytucji. Postanowienia Konstytucji zawierają dwa tryby zmiany Konstytucji. Pierwszy dotyczy zmiany całej Konstytucji, z wyjątkiem rozdziału I, II i XII, oraz drugi, który odnosi się do wymienionych trzech rozdziałów. W obu przypadkach prawo inicjatywy ustawodawczej posiada 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat i Prezydent RP. Ustawa konstytucyjna musi być uchwalona w jednakowym brzmieniu przez obie izby, przy czym Senat ma na rozpatrzenie ustawy 60 dni.

³⁴ R. Balicki, *Relacje między organami władzy wykonawczej - na drodze do systemu kanclerskiego?*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010; M. Grzybowski, *Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r w praktyce jej stosowania (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017.

W tym przypadku uprawnienia Senatu zostały zrównane z uprawnieniami ustawodawczymi Sejmu, chociaż Konstytucja nie precyzuje, w jaki sposób „ujednoczenie” teksty ustawy ma dojść do skutku. Pierwsze czytanie projektu odbywa się nie wcześniej niż 30 dnia od złożenia Sejmowi projektu. Pierwsze czytanie odbywa się wyłącznie na plenum Sejmu, zaś przepisy Konstytucji wykluczają możliwość rozpatrzenia takiego projektu w trybie pilnym. Sejm podejmuje decyzję większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W Senacie wymagana jest większość bezwzględna przy obecności również co najmniej połowy ustawowej liczby Senatorów. Rozdziały I, II i XII są szczególnie chronione co wyraża się w zasadzie, że uchwalenie ustawy zmieniającej te przepisy może nastąpić nie wcześniej niż 60 dni po pierwszym czytaniu projektu oraz możliwości poddania jej pod referendum zatwierdzające. Prawo żądania przeprowadzenia referendum przysługuje, w terminie do 45 dni od uchwalenia ustawy przez Senat, podmiotom wyposażonym w prawo inicjatywy konstytucyjnej. Wniosek taki jest kierowany do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. o ile inicjowanie referendum ma charakter fakultatywny, to po wyrażeniu woli przeprowadzenia referendum przez wnioskodawcę, zarządzenie referendum przez Marszałka Sejmu jest obligatoryjne (Marszałek nie może odmówić). Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, gdy opowie się za nią większość głosujących³⁵.

Następnie ustawa jest przedstawiana do podpisu Prezydentowi, który jest zobowiązany w ciągu 21 dni od dnia jej przedstawienia podpisać ją, a następnie ogłosić w „Dzienniku Ustaw”. Zmiana Konstytucji nie jest możliwa w trakcie trwania stanu nadzwyczajnego. W przypadku uchwalania ustawy ratyfikującej umowę międzynarodową, na mocy której następuje przekazanie organizacji lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, również istnieje szczególny tryb ustawodawczy. Ustawa taka może być przyjęta przez parlament większością 2/3 głosów posłów i 2/3 głosów Senatorów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby parlamentarzystów. Zgodę na taką ustawę mogą również wyrazić obywatele w drodze ogólnokrajowego referendum. Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażania zgody na ustawę podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 90 Konstytucji RP).

Kolejną ustawą szczególną jest ustawa budżetowa. Wyłącznie Rada Ministrów może wnieść projekt ustawy budżetowej najpóźniej na 3 miesiące przed

³⁵ Zob. M. Kallas, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1999; *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2008.

rozpoczęciem roku budżetowego³⁶. Budżet uchwalają obie izby parlamentu. Konstytucja ogranicza jednak czas debaty budżetowej. wynosi on 4 miesiące od dnia złożenia Sejmowi projektu. Ograniczone zostały uprawnienia Senatu, który nie może ustawy odrzucić, a tylko w terminie 20 dni od przekazania zgłosić poprawki. Projekt rozpatrują komisje (w Sejmie Komisja Finansów Publicznych, w Senacie Komisja Gospodarki Narodowej), poza tym części projektów rozpatrywane są na obradach innych komisji. Posłowie i Senatorowie zgłaszają poprawki z jednym konstytucyjnym ograniczeniem, tzn. zwiększenie wydatków lub uszczuplenie dochodów przez Sejm nie może pociągać za sobą zwiększenie deficytu budżetowego założonego w projekcie rządowym (art.220). Prezydent podpisuje ustawę budżetowa w 7 dni od jej otrzymania. Nie może jej zawetować, natomiast może skierować ją do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. TK orzeka w tej sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku Prezydenta (art.224). Jeśli ustawa budżetowa lub ustawa o prowizorium budżetowym nie weszły w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, rząd prowadzi gospodarkę finansową państwa na podstawie przedłożonego projektu ustawy³⁷.

W szczególnych przypadkach postępowanie ustawodawcze może zostać skrócone, jeśli chodzi o terminy. Rada Ministrów posiada prawo opatrzenia własnych projektów ustaw (z wyjątkami projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta RP, Sejmu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustroj, właściwości władz publicznych, a także kodeksów) klauzulą pilności, co przekłada się na szybszy tryb ich rozpatrywania. W przypadku projektu pilnego ulegają skróceniu terminy rozpatrzenia projektu przez Senat (z 14 do 7 dni) i podpisania przez Prezydenta RP (do 7 dni). Komisje Sejmowe rozpatrujące projekt pilny muszą złożyć sprawozdanie w ciągu 30 dni. Po zakończeniu prac komisji Marszałek Sejmu wprowadza do porządku dziennego najbliższego posiedzenia Sejmu. Jest on niezwłocznie po uchwaleniu (3 dni) przesyłany do Senatu. Jeżeli Senat wniósł jakieś poprawki, Sejm rozpatruje je na posiedzeniu najbliższym po ich dostarczeniu. W przypadku weta Prezydenta, Sejm rozpatruje jego wniosek w ciągu 7 dni od jego dostarczenia.

Istnieją zatem wyraźne podobieństwa w zakresie trybu ustawodawczego RFN i Polski. Dotyczą one głównie istnienia 3 czytań projektu ustawy, dominujące

³⁶ M. Grzybowski, *System rządów (Sejm - Prezydent - Rada Ministrów)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

³⁷ A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001.

roli izb niższych w procesie ustawodawczym oraz możliwości pewnej ingerencji rządu w proces ustawodawczy (opatrzenie projektu jako „pilny”, wyłączność składania projektu budżetu przez rząd). Natomiast prawo polskie nie zna pojęcia „stanu wyższej konieczności ustawodawczej” i „weta ustawodawczego”, jakie istnieją w RFN, i które są przejawem wzmocnienia pozycji rządu wobec parlamentu.

3. Funkcja kontrolna parlamentu

Działania kontrolne służą zbieraniu przez parlament informacji i formułowania ocen i sugestii na tle analizy uzyskanych materiałów. W Konstytucji RFN nie istnieje żadne ogólne postanowienie przyznające Bundestagowi prawo kontrolowania działalności rządu. Zgodnie jednak przyjmuje się w doktrynie, że prawo to wynika z samej istoty systemu parlamentarnego oraz istnienia politycznej odpowiedzialności rządu (kanclerza) przed parlamentem. Uznanie prawa kontroli parlamentarnej za ogólną zasadę ustrojową pozwala też na przyjęcie, że normatywne regulacje kompetencji parlamentu w tym zakresie nie muszą mieć charakteru wyczerpującego. Dopuszczalne jest podejmowanie przez parlament działań kontrolnych, nie przewidzianych wyraźnie przepisami, oczywiście pod warunkiem, że nie będą one sprzeczne z istniejącymi normami prawnymi. Nie jest natomiast jasne, czy takie działania mogą wiązać podmioty pozaparlamentarne. Zgodnie bowiem z zasadą podziału władz, tylko w drodze ustawy parlament może nałożyć na rząd określone obowiązki. Podstawy takiej nie stanowi już regulamin parlamentu, a tym bardziej zwyczaj i praktyka działania tego organu. Ogranicza to skuteczność kontroli parlamentu nad rządem.

Większość uprawnień kontrolnych przyznana została parlamentowi jako całości. Decyzja większości parlamentarnej jest więc konieczna dla uruchomienia szeregu instrumentów kontrolnych. Opozycja ma tylko możliwość inicjowania uchwał parlamentu, przedstawiania wniosków i ocen krytycznych, ale nie może samodzielnie wywołać działań parlamentu rodzących obowiązki po stronie podmiotów pozaparlamentarnych.

W myśl art. 43 Konstytucji RFN „Parlament Związkowy oraz jego komisje mogą zażądać obecności każdego członka Rządu Związkowego”. Treścią art. 43 jest nie tylko prawo żądania obecności członków rządu na posiedzeniach parlamentu i jego komisji, ale też prawo żądania od nich informacji i odpowiedzi na przedstawione im pytania. Niektórzy autorzy uznają ten artykuł za konstytucyjną podstawę instytucji interpelacji i zapytań. Podmiotem powyższych uprawnień jest Bundestag, jego komisje lub Wspólna Komisja w razie niemożności zebrania

się parlamentu w czasie trwania stanu obrony. Nie przysługują one natomiast grupom posłów. Podmiotem odpowiednich obowiązków są wszyscy członkowie rządu, nie wyłączając kanclerza. Zwraca się przy tym uwagę, że prawo żądania obecności odnosi się do każdego ministra, niezależnie od tego, czy jest on właściwy w danej sprawie. Odmowa stawiennictwa stanowiłaby poważne naruszenie ustawy zasadniczej. Jest to uprawnienie z którego może skorzystać w praktyce większość parlamentarna, co ogranicza jego wykorzystanie. Po części można uznać prawo żądania obecności za instrument podkreślający podległość rządu przed parlamentem. Służy również podkreśleniu autorytetu parlamentu wobec egzekutywy³⁸.

Prawo żądania informacji wynika z prawa żądania obecności, stanowiąc jego konieczne uzupełnienie. Podmiotem obowiązków jest rząd lub jego poszczególni członkowie, przedmiotem – dostarczenie informacji w żądanym terminie i zakresie. Podmiotem uprawnień jest parlament oraz jego komisje, jest to więc również prawo większości parlamentarnej, którego opozycja samodzielnie nie może wykorzystywać. Efektywność pracy współczesnego parlamentu zależy od zakresu posiadanych informacji. Własne źródła informacji parlamentu nie są w stanie konkurować ze źródłami rządowymi, toteż uzyskanie dostępu do nich staje się dla parlamentu koniecznością. Akcentuje to znaczenie prawa żądania informacji. Głównym jego celem staje się gromadzenie danych, służących za podstawę ustawodawczym, budżetowym czy kontrolnym działaniom parlamentu., a nie realizacja odpowiedzialności rządu, nader zresztą skomplikowana w RFN³⁹.

Prawo żądania informacji stało się jednym z podstawowych instrumentów służących parlamentowi określeniu pozycji wobec rządu. Równoległe rząd samodzielnie informuje parlament o swojej działalności, np. poprzez oświadczenia rządowe. Są one pozostawione swobodnemu uznaniu rządu – nie ma sytuacji, w której złożenie oświadczenia byłoby prawnym obowiązkiem. Formalnym wyrazem parlamentarnego prawa żądania informacji jest natomiast instytucja raportów (sprawozdań) rządowych. Są to przekazywane na żądanie parlamentu materiały, informujące o dokonaniach i zamierzeniach rządu w określonej dziedzinie. Przybierają one postać druków parlamentarnych, kierowane są bezpośrednio do komisji, a tylko wyjątkowo stają się przedmiotem debaty plenarnej⁴⁰.

³⁸ L. Garlicki, *Parlament a rząd...*, s. 243-253.

³⁹ P. Lerche, *Übermafi und Verfassungsrecht: zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit*, Köln- München 1961; R. Zippelius, *Das Wesen des Rechts*, Stuttgart 2012.

⁴⁰ R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007; B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.

Obowiązek składania raportów jest często ustalany w drodze ustawy, nierzadko też uchwaleniu ustawy towarzyszy przyjęcie przez parlament rezolucji wzywającej rząd do przedstawienia w określonym terminie sprawozdania z wykonania tej ustawy. Prawo żądania informacji odgrywa poważną rolę w stosunkach między parlamentem a rządem w RFN. Parlament wykazuje dużą aktywność w żądaniu informacji – efektem jest poważna ilość materiałów kierowanych przez rząd do parlamentu. Nie wyczerpuje to zapotrzebowania parlamentu na informacje, ale tworzy bazę dla dalszych kontrolnych czy stanowiących działań legislacyjny⁴¹.

Rezolucje mogą zgłaszać grupy deputowanych w liczbie minimalnie koniecznej do zorganizowania frakcji. Rozróżnić można rezolucje samoistne oraz akcesoryjne. Pierwsze stanowią samodzielny przedmiot obrad parlamentu, rezolucje zaś akcesoryjne zgłaszane są w nawiązaniu do innego punktu porządku dziennego (projektu ustawy, interpelacji, raportu, itp.). W praktyce rezolucje samoistne są zawsze zgłaszane w imieniu frakcji, rezolucje akcesoryjne pochodzą natomiast w większości wypadków od komisji parlamentarnych. Projekty rezolucji samoistnych są zresztą też przekazywane komisjom, które nadają im ostateczną treść i przedstawiają swoje sprawozdanie. Rola komisji parlamentarnych jest więc w procesie uchwalania rezolucji bardzo poważna. Wykazują one w dużym zakresie własną inicjatywę, są też miejscem uzgodnień między frakcyjnych i wypracowywania kompromisów. Komisjom jest pozostawiona duża samodzielność – parlament akceptuje ich wnioski z reguły bez dyskusji, w czysto automatyczny sposób. Przedmiotem rezolucji są wszystkie ważniejsze zagadnienia życia państwowego. Dominują, podobnie jak wśród raportów rządowych, kwestie socjalne i gospodarcze. Znacznie rzadziej natomiast są zgłaszane i uchwalane rezolucje dotyczące stosunków zagranicznych czy innych spraw o dużym znaczeniu politycznym. Celem rezolucji jest przede wszystkim inspirowanie rządu do podejmowania określonych działań lub żądanie informacji na określone tematy. Jest to wyraz samodzielnego działania parlamentu, wkraczającego w ten sposób w sferę aktywności egzekutywy. Inny natomiast charakter mają rezolucje dotyczące ogólnych spraw politycznych. Z reguły są one inspirowane przez rząd, któremu potrzebne jest poparcie swych działań autorytetem parlamentarnej akceptacji. Dotyczy to zwłaszcza stosunków międzynarodowych, gdzie nie uzgodnione z rządem działania parlamentu są niemal zupełnie wykluczone⁴². W praktyce prawo żądania informacji i kierowania rezolucji wykonywane jest przez komisje parlamentarne, przy jedynie formalnym

⁴¹ M. Kruk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z komentarzem*, Warszawa 1997.

⁴² L. Garlicki, *Parlament a rząd...*, s. 259-262.

udziale całego parlamentu. Zgodnie z charakterem komisji uprawnienia te służą im też przede wszystkim do oddziaływania na prace resortów. Komisje wykorzystują uprawnienia kontrolne parlamentu tak dla zdobywania informacji o pracy resortu, jak i inspirowania konkretnych przedsięwzięć administracyjnych czy unormowań prawnych. Trzeba jednak pamiętać że powyższe instrumenty kontrolne nie są ani jedynymi, ani nawet głównymi środkami oddziaływania komisji na administrację. W praktyce rozwinęły się bowiem różne nieformalne kontakty między komisjami a „ich” resortami, pozbawione wprawdzie podstaw prawnych, ale oparte na już utrwalonych zwyczajach.

Regulamin Bundestagu sformułował 3 zasadnicze procedury: interpelacje, zapytania pisemne oraz zapytania ustne. Z interpelacją może wystąpić grupa deputowanych w liczbie minimalnie wymaganej dla zorganizowania frakcji parlamentarnej. Odpowiedź rządu jest przedstawiana na posiedzeniu plenarnym parlamentu; jeśli zażąda tego grupa deputowanych w liczbie minimalnie wymaganej dla zorganizowania frakcji, nad odpowiedzią przeprowadzana jest debata, w której m.in. mogą być zgłaszane projekty rezolucji. Analogiczne postępowanie ma miejsce w razie nieudzielenia odpowiedzi na interpelację w terminie 3 tygodni lub odmowy udzielenia odpowiedzi. Jeżeli jednak interpelacje wpływają w liczbie mogącej zagrozić normalnemu tokowi prac parlamentarnych, parlament może ograniczyć ich rozpatrywanie do jednego posiedzenia w tygodniu.

Zapytania pisemne mogą być wnoszone przez grupę deputowanych (w liczbie minimalnie koniecznej dla zorganizowania frakcji) w celu uzyskania od rządu informacji w konkretnej sprawie. Zapytania i odpowiedzi przedstawione są na piśmie, poza posiedzeniami parlamentu, i nie można nad nimi przeprowadzać debaty. Jeżeli odpowiedź nie zostanie udzielona w terminie 2 tygodni, albo nie zadowoli zapytującego, może on wystąpić ponownie ze swoim pytaniem, nadając mu formę interpelacji lub zapytania ustnego⁴³.

Zapytania ustne mogą być wnoszone na piśmie przez każdego deputowanego. W ciągu tygodnia deputowany może wnieść nie więcej niż 2 zapytania ustne. Muszą one być sformułowane krótko, w sposób umożliwiający krótką odpowiedź, nie mogą zawierać żadnych stwierdzeń ani ocen, nie mogą dotyczyć spraw, które w danym tygodniu mają być przedmiotem debaty plenarnej. Odpowiedź jest udzielana przez właściwego ministra na posiedzeniu parlamentu w ramach specjalnego punktu porządku dziennego – tzw. godziny pytań. Po odpowiedzi

⁴³ R. Zippelius, T. Wurtenberger, *Deutsches Staatsrecht*, Munchen 2008; R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt/Main 2001; K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1999.

przedstawiciela rządu zapytujący może zadać jeszcze 2 pytania dodatkowe, na które odpowiedź musi być udzielona natychmiast. Przewodniczący parlamentu może dopuścić zadawanie dalszych pytań dodatkowych przez innych deputowanych. Można więc wyobrazić sobie sytuację, w jakiej zapytanie ustne pociągnie za sobą dużą liczbę dalszych pytań, do których odpowiadający nie mógł uprzednio się przygotować i godzina pytań może przekształcić się w dialog deputowanych z przedstawicielem rządu. Dalszą możliwością przeprowadzenia krótkiej debaty nad „aktualną i budzącą powszechne zainteresowanie kwestią” jest istniejąca od 1965 r. tzw. godzina aktualności. Dochodzi ona do skutku na wniosek grupy deputowanych w liczbie minimalnie wymaganej dla zorganizowania frakcji. Wniosek taki może być m.in. złożony bezpośrednio na posiedzeniu parlamentu w związku z odpowiedziami rządu udzielonymi w ramach godziny pytań. Czas poszczególnych wystąpień nie może przekraczać 5 minut, a cała debata powinna się zamknąć w ramach 60 (wyjątkowo 90) minut. Godzina aktualności pozwala więc na niemal natychmiastowe omówienie w parlamencie bieżących wydarzeń, której to możliwości nie dają inne procedury interpelacyjne. Interpelacja służy w praktyce skłonieniu rządu do przedstawienia zamierzeń politycznych i programu działania. Nad odpowiedzią na interpelację zawsze przeprowadzana jest debata, w której rząd i opozycja szeroko przedstawiają swoje koncepcje w danej dziedzinie. Nie rozwinęła się natomiast praktyka wnoszenia interpelacji w związku z aktualnymi zaszłościami politycznymi ani też łączenia interpelacji z wnioskami w przedmiocie votum nieufności. Interpelacje nie są więc stosowane dla realizacji parlamentarnej odpowiedzialności egzekutywy, ale służą głównie celom propagandowo-politycznym, przedstawiając wyborcom stanowisko rządu i opozycji w danej kwestii. Zapytania pisemne dotyczą głównie zagadnień nie mieszczących się w ramach innych procedur interpelacyjnych i koncentrują się na konkretnych wycinkach działalności egzekutywy. Celem ich jest zarówno uzyskiwanie informacji, jak też coraz częściej – inspirowanie egzekutywy do podjęcia określonych działań. Dominuje więc element inspiracyjno-administracyjny, a nie – propagandowo-polityczny. Zapytania ustne miały służyć ożywieniu kontroli deputowanych nad działalnością rządu. W praktyce jednak większość tych zapytań dotyczy szczegółowych spraw lokalnych, stanowiąc formę interwencji deputowanego, związanej z jego działalnością w okręgu wyborczym. Jednocześnie opozycja odkryła, że „godzina pytań” pozwala na natychmiastowe niemal postawienie na plenum parlamentu aktualnej kwestii politycznej i (dzięki instytucji pytań dodatkowych) dialogu z rządem na ten temat. Debaty w czasie „godziny aktualności” są wykorzystywane dla wywołania ostrej i żywej debaty nad aktualnymi zaszłościami politycznymi oraz poddania krytyce działalności

rządu. Debaty te adresowane są przede wszystkim do wyborcy, a o ich politycznej randze może świadczyć fakt, że inicjuje je niemal wyłącznie opozycja⁴⁴.

Komisje śledcze są powoływane na wniosek 1/4 liczby deputowanych głosami 2/3 liczby posłów. Konstytucja RFN nie precyzuje zadań komisji śledczej. Są organami parlamentu (lub jednej z jego izb), złożonymi z deputowanych, powołanymi w celu wyjaśnienia konkretnych okoliczności faktycznych i posiadające w ramach otrzymanego zlecenia władcze uprawnienia, zbliżone do środków będących w dyspozycji sądów i władz administracyjnych. Komisje takie posiadają możliwość uzyskiwania informacji i materiałów wprost od innych organów państwa oraz osób prywatnych. Ich szczególna rola polega przede wszystkim na tym, że deputowani mogą uzyskiwać bezpośrednio informacje w sposób niezależny od rządu, organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości⁴⁵. W doktrynie określa się komisje śledcze jako pomocnicze organy parlamentu, do których zadań należy kontrola rządu i administracji. Kontrola ta jest sprawowana w drodze samodzielnego ustalania faktycznego obrazu działalności egzekutywy, a zwłaszcza istniejących niedociągnięć⁴⁶. Komisja przeprowadza postępowanie dowodowe, toczące się odpowiednio do reguł postępowania karnego (zachowana jest m.in. zasada jawności postępowania) i na podstawie jego rezultatów przedstawia sprawozdanie, które może również zawierać projekty rezolucji parlamentu⁴⁷.

Instytucja komisji śledczej wykorzystywana jest najczęściej przez opozycję w celach polityczno-propagandowych, mniejsze natomiast ma znaczenie zdobycie dla parlamentu informacji, które mogłyby posłużyć jako podstawa pociągnięcia rządu do odpowiedzialności. Taka możliwość rysuje się w sytuacji braku stabilnej koalicji większościowej w parlamencie, co w przypadku RFN jest rzadkością⁴⁸.

W Polsce zgodnie z art. 95 sprawowanie funkcji kontrolnej powierzono Sejmowi, który sprawuje ją sam, bez udziału Senatu. Istota kontrolnej funkcji Sejmu wobec Rady Ministrów polega na tym, że Sejm współuczestniczy wraz z Prezydentem w procedurze tworzenia rządu i spełnia kontrolę nad jego działalnością, a za pośrednictwem Rady Ministrów kontroluje działalność administracji rządowej. Funkcja kontrolna Sejmu jest realizowana w różny sposób, może ją wykonywać

⁴⁴ L. Garlicki, *Parlament a rząd...*, s. 263-270.

⁴⁵ P. Czarny, *Komisje śledcze niemieckiego Bundestagu*, „Przegląd Sejmowy” nr 3 (32/1999), s. 57-68.

⁴⁶ L. Garlicki, *Parlament a rząd...*, s. 270-271.

⁴⁷ B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, München 2007; P. Badura, *Staatsrecht*, München 2012.

⁴⁸ J. Ipsen, *Staatsrecht I*, München 2015; G. Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1967.

Sejm działając na posiedzeniach, mogą w niej uczestniczyć komisje sejmowe, w różnym oczywiście zakresie każda, mogą działalność kontrolną Sejmu bądź komisji inspirować posłowie, wyposażeni przez Konstytucję w prawo interpelacji i zapytań poselskich⁴⁹. Sejm sprawuje kontrole polityczną nad rządem m.in. za pomocą wotum nieufności, które w Polsce przyjmuje formę konstruktywnego wotum nieufności. Rada Ministrów oraz poszczególni ministrowie mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności za swoją działalność. Sejm kontroluje również wykonanie budżetu przez Radę Ministrów. Nieudzielenie absolutorium rządowi rodzi obowiązek złożenia dymisji premiera i rządu⁵⁰. Najczęściej w praktyce stosowanym środkiem kontroli rządu jest składanie interpelacji i zapytań poselskich. Prawo to jest indywidualnym uprawnieniem każdego posła. W istocie jednak jest ono wykonywane w interesie określonego ugrupowania politycznego. Zgodnie z przepisami konstytucyjnymi poseł może zgłosić interpelację lub zapytanie do Prezesa Rady Ministrów albo do poszczególnych jej członków. Interpelacje składać się powinno w sprawach o zasadniczym znaczeniu. Interpelacja powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające zeń pytanie. Zgodnie z Konstytucją interpelację składa się na piśmie, a odpowiedź na nią powinna być udzielona w terminie 21 dni. Dopiero, gdy odpowiedź nie zadowala składającego, może on wystąpić do Marszałka o dodatkową odpowiedź, a także o udzielenie jej na posiedzeniu Sejmu. W Konstytucji podobną instytucją wydają się być również zapytania poselskie. Składane one są w celu uzyskania informacji o aktualnych problemach polityki państwa. Podobnie jak w przypadku interpelacji, prezes Rady Ministrów i poszczególni członkowie rządu obowiązani są udzielić odpowiedzi w terminie 21 dni. Zarówno odpowiedź na interpelacje, jak i na zapytania poselskie, jest wiążącym stanowiskiem Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów. Konstytucja wprowadziła również nową, nie znaną wcześniej, regulację, nakładającą na Prezesa i pozostałych członków Rady Ministrów obowiązek udzielania odpowiedzi w sprawach bieżących na każdym posiedzeniu Sejmu. Porządek formułowania pytań ustala Prezydium, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, kierując się aktualnością i szczególnym znaczeniem pytania. Bierze ono również pod uwagę możliwość formułowania pytań przez członków klubów i kół poselskich, stosownie do wielkości tych grup. Rozpatrzenie przez Sejm sprawy zapytań obejmuje przedstawienie treści pytań oraz udzielenie odpowiedzi, która nie może być dłuższa niż 5 minut. Nad pytaniem i udzieloną odpowiedzią nie

⁴⁹ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 r.*, Zakamycze 2000, s. 159.

⁵⁰ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016.

przeprowadza się dyskusji. Organami kontrolnymi Sejmu są komisje. Pamiętać należy, że poza działalnością kontrolną komisji stałych i resortowych Sejm ma również możliwość powoływania komisji śledczych do zbadania określonej sprawy. Zgodnie z obowiązującym obecnie regulaminem Sejmu, wszystkie komisje mają tzw. prawo do informacji, czyli prawo żądania informacji i sprawozdań właściwych ministrów i kierowników właściwych resortów. Mają też uprawnienia do żądania obecności właściwych ministrów oraz kierowników naczelnych organów administracji państwowej na tych posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są sprawy dotyczące zakresu ich działania. Istotnym uprawnieniem komisji w tym zakresie jest prawo żądania wyjaśnień od obecnych na posiedzeniach przedstawicieli rządu⁵¹.

Komisje śledcze funkcjonują na podstawie art. 111 Konstytucji RP z 1997 r.. Przewidziano tam prawo Sejmu do powołania komisji śledczej w celu zbadania określonej sprawy. Parlament może powołać komisję w razie zaistnienia szczególnych okoliczności wymagających zbadania sprawy, mającej istotne znaczenie dla państwa i jego interesów. Komisja ma uprawnienia do przesłuchiwania - w trybie przewidzianym w kodeksie postępowania karnego - osób przez nią zwanych oraz do sięgania do tajemnic państwowych. Cięży na niej obowiązek przestrzegania zasad spoczywających na organie procesowym i respektowania gwarancji procesowych. Art. 111 konstytucji zawiera delegację do uregulowania trybu działania komisji w drodze ustawy. Przyjęte przez polskiego ustawodawcę rozwiązania odnoszące się do komisji śledczej nie odbiegają od analogicznych przepisów obowiązujących w państwach demokratycznych i w pełni odpowiadają standardom przyjętym w ich systemach prawnych. Charakteryzuje się ona szerokim obszarem działania, ograniczonym jednak przez konstytucyjny zakres kontroli parlamentarnej oraz zasadę trójpodziału i równowagi władz. Sejmowa komisja śledcza może badać określoną sprawę równoległe z innymi organami władzy publicznej. Komisja ma w Polsce uprawnienia charakterystyczne dla organu śledczego (ale bez możliwości samodzielnego stosowania środków przymusu). Efektem jej pracy jest jedynie sprawozdanie, nie pociągające za sobą skutków prawnych. Oryginalnie polskie rozwiązanie stanowi możliwość wystąpienia przez komisje śledczą z wstępnym wnioskiem o pociągnięcie określonych osób do odpowiedzialności konstytucyjnej⁵².

⁵¹ Zob. S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.

⁵² Zob. M. Haczkowska, *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014; M. Kruk, *Parlament - prezydent - rząd: wybór modelu rządów*, [w:] *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1995.

Można przyjąć, że istnieją pewne podobieństwa w realizacji funkcji kontrolnej w obu opisywanych państwach. Zwłaszcza w postaci kontrolnych funkcji komisji parlamentarnych (w tym komisji śledczej). Natomiast trudno nie oprzeć się wrażeniu, że funkcja kontrolna parlamentu jest wykonywana podobnie w innych państwach demokratycznych, co stawia pod znakiem zapytania recepcję rozwiązań prawnych w Polsce właśnie z Niemiec⁵³. Wymagałoby to znacznie dokładniejszych badań komparatystycznych. Należy zwrócić w tym miejscu uwagę, że po pierwsze, Niemcy są najbliższym sąsiadem Polski, który ma dłuższe tradycje demokratyczne oraz po drugie, to z tym krajem Polacy (w tym politycy) mają najwięcej kontaktów. Dlatego prawdopodobieństwo zapożyczenia pewnych instytucji i rozwiązań wydaje się naturalne⁵⁴.

Jak słusznie podkreśla Jan Wiktor Tkaczyński rola strażnika ustrojowych reguł gry, jaką spełnia w Niemczech Trybunał Konstytucyjny, uzmysławia, że funkcjonowanie demokratycznego państwa prawa jest wypadkową działania różnych sił politycznych oraz następstwem ustanowionych w konstytucji wzorców ustrojowego postępowania⁵⁵.

Bibliografia

- Alexy R., *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt/Main 2001.
- Bachof O., *Richter und Verfassung*, [w:] *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart*, Koln-Berlin 1962.
- Badura P., *Staatsrecht*, Munchen 2012.
- Bałaban A., *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011.
- Balicki R., *Relacje między organami władzy wykonawczej - na drodze do systemu kancelarskiego?*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010.
- Balicki R., *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001.
- Brodziński W., *System parlamentarno-gabinetowy wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowego w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997.

⁵³ M. Sachs, *Grundgesetz. Kommentar*, Munchen 2008; A. VoEkuhle, *Gibt es und wozu nutzt eine Lehre vom Verfassungswandel*, „Der Staat” 2004, nr 43; R. Zippelius, T. Wurtenberger, *Deutsches Staatsrecht*, Munchen 2008.

⁵⁴ M. Wallner, *Koncepcje teoretyczne systemu rządów: źródła, założenia, krytyka*, [w:] *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014; O. Bachof, *Richter und Verfassung*, [w:] *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart*, Koln-Berlin 1962.

⁵⁵ Szerzej: J. Tkaczyński, *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015.

- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998.
- Buczkowski Ł., *Stwierdzenie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich w polskim prawie konstytucyjnym*, Przemyśl-Rzeszów 2010.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
- Chmaj M., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991-1997 (I i II kadencja). Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 1999.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2005.
- Chruściak R., Osiatyński W., *Tworzenie Konstytucji w Polsce w latach 1989-1997*, Warszawa 2001.
- Chruściak R., *Przygotowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997.
- Czarny P., *Komisje śledcze niemieckiego Bundestagu*, „Przegląd Sejmowy” nr 3 (32/1999), s. 57-68.
- Dobrowolski M., *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.
- Domańska A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001.
- Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003.
- Garlicki L., *Parlament a rząd w Republice federalnej Niemiec*, Wrocław 1978.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016.
- Gdulewicz E., *Sejm i senat. Funkcja ustawodawcza*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne* red. W. Skrzydło, Lublin 1998.
- Gebethner S., *Modele systemów rządów a ich regulacje konstytucyjne*, [w:] *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, red. S. Gebethner, R. Chruściak, Elipsa, Warszawa 1997.
- Gebethner S., *Wybory do Sejmu i do Senatu*, Warszawa 2001.
- Graczyk R., *Konstytucja dla Polski. Tradycje, doświadczenia, spory*, Kraków-Warszawa 1997.
- Gropl C., *Staatsrecht*, Munchen 2014.
- Grzybowski M., *System rządów (Sejm - Prezydent - Rada Ministrów)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
- Grzybowski M., *Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r w praktyce jej stosowania (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2017.
- Haczkowska M., *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Hesse K., *Grundzuge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1999.
- Ipsen J., *Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit von Norm und Einzelakt*, Baden-Baden 1980.

- Ipsen J., *Staatsrecht I*, Munchen 2015.
- Jarentowski M., *System rządów Polski a modele systemu rządów w Polsce i Europie*, Kraków-Nowy Sącz 2009.
- Jaskiernia J., *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999.
- Kallas M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1999.
- Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2008.
- Konstytucja Niemiec*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1-5, red. L. Garlicki, Warszawa 1999-2007.
- Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szymt, Warszawa 2005.
- Kosikowski C., *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005.
- Kruk M., *Idea stabilności i efektywności rządów w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga Pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych*, red. W. Czaplński, Warszawa 2006.
- Kruk M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z komentarzem*, Warszawa 1997.
- Kruk M., *Parlament - prezydent - rząd: wybór modelu rządów*, [w:] *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1995.
- Leibholz G., *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1967.
- Lerche P., *Stil und Methode der Verfassungsrechtlichen Entscheidungspraxis*, [w:] *50 Jah- re Bundesverfassungsgericht*, P. Badura, H. Dreier, Tubingen 2001.
- Lerche P., *Übermafi und Verfassungsrecht: zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit*, Köln- Munchen 1961.
- Mojak R., *Droga do nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. R. Mojak, Lublin 2000.
- Mojak R., *Instytucja prezydenta w okresie przemian ustrojowych*, Lublin 1995.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Niżnik-Mucha A., *Zakaz naruszania istoty treści praw podstawowych w Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4.

- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Orłowski W., *Sejm i Senat*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998, s. 269-273.
- Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006.
- Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006.
- Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.
- Piazolo M., *Das Bundesverfassungsgericht und die Behandlung von politischen Fragen*, [w:] *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Hrsg. R.C. van Ooyen, M.H. W. Mollers, Wiesbaden 2006.
- Pieroth B., *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, München 2007.
- Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997.
- Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.
- Sachs M., *Grundgesetz. Kommentar*, München 2008.
- Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.
- Schlaich K., Koriath S., *Das Bundesverfassungsgericht*, München 2012.
- Sedelius T., *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semipresidentialism in Central and Eastern Europe*, *Orebro Studies in Political Science* 15; Orebro 2006.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 r.*, Zakamycze 2000.
- Stern K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, München 1980.
- Stosowanie Konstytucji RP z 1997 r. Doświadczenia i perspektywy*, red. Z. Maciąg, Kraków 2006.
- System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia teoretyczne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2005.
- System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Granat, Lublin 2000.
- Szeliga Z., *Prawotwórcza rola Rady Ministrów w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1997; *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. R. Mojak, Lublin 2000.
- Tkaczyński J., *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015.
- Ustawa o Sejmowej komisji śledczej (Dz.U. z 1999 r. Nr 35, poz. 321, z późn. zm.).
- VoEkuhle A., *Gibt es und wozu nutzt eine Lehre vom Verfassungswandel*, „Der Staat” 2004, nr 43.
- Vorlander H., Schaal G.S., *Integration durch Institutionsvertrauen?*, [w:] *Integration durch Verfassung*, Hrsg., H. Vorlander, Wiesbaden 2002.

- Wallner M., *Koncepcje teoretyczne systemu rządów: źródła, założenia, krytyka*, [w:] *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014.
- Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997.
- Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
- Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011.
- Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005.
- Zippelius R., *Das Wesen des Rechts*, Stuttgart 2012.
- Zippelius R., *Juristische Methodenlehre*, Munchen 2012;
- Zippelius R., Wurtenberger T., *Deutsches Staatsrecht*, Munchen 2008.

Streszczenie

Stosowanie zagranicznych rozwiązań ustrojowych jest z reguły reakcją podyktowaną chęcią szybkiego rozwiązania danego problemu i niechęcią do samodzielnych eksperymentów ustrojowych. W artykule scharakteryzowano wpływ niemieckich rozwiązań ustrojowych na władzę ustawodawczą w Polsce. Prześledzenie przyjętych w niemieckim konstytucjonalizmie rozwiązań ustrojowych, które udowodniły w codziennej praktyce politycznej swoją przydatność, może uchodzić za godne naśladowania.

SŁOWA KLUCZE: władza ustawodawcza, ustrój Niemiec, prawo konstytucyjne.

Summary

Applying foreign political solutions is a dictated reaction as a rule with willingness of the rapid solution of the given problem and the dislike for independent political experiments. In the article an influence of German political solutions on the legislative branch was characterised in Poland. Tracing political answers accepted in the German constitutionalism which proved their usefulness in the political everyday practice, can be regarded as exemplary.

KEY WORDS: the legislative branch, system of Germany, constitutional law.

Autorzy:

Artur Lis - doktor prawa oraz doktor historii, adiunkt w Katedrze Historii Prawa, Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Społeczeństwie KUL w Stalowej Woli. Redaktor naczelny kwartalnika „Przegląd Prawno-Ekonomiczny”.

Sylwester Borys - magister politologii, absolwent Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Zainteresowania badawcze: bezpieczeństwo publiczne, stosunki międzynarodowe.