Ewelina Gierach

Sposób obliczania terminu pierwszego posiedzenia Sejmu¹

Autorka przedstawia trzy odmienne, dopuszczalne prawem koncepcje dotyczące wyznaczania terminu pierwszego posiedzenia Sejmu. Pierwsza z nich bezwzględnie traktuje czteroletniość kadencji Sejmu. Druga dopuszcza jej wydłużenie ze względu na niektóre przepisy konstytucyjne. Trzecia zaś wskazuje, że czteroletni okres kadencji nie oznacza sztywnego określenia dnia rozpoczęcia i końca pełnomocnictw Sejmu danej kadencji. Zdaniem autorki zarządzenie wyborów do Sejmu i Senatu na dzień 13 października 2019 r. jest zastosowaniem właśnie tej ostatniej koncepcji.

Słowa kluczowe: kadencja, konstytucja, posiedzenie Sejmu, Sejm

Method of calculating the date of the first sitting of the Sejm: The author presents three different, legally permissible positions concerning the date of the first sitting of the Sejm. The first of them is based on a strict interpretation of the four-year term of office of the Sejm. The second allows it to be extended because of certain constitutional provisions. The third points out, that a four-year term of office does not imply a rigid definition of the starting and ending dates of powers of the Sejm of a current term. In the author's opinion, tordering of the elections to the Sejm and Senate to be held on 13th October 2019 implies the application of the last concept.

Keywords: term of office, constitution, sitting of the Sejm, Sejm

Doktor nauk prawnych, adiunkt na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ekspert ds. legislacji BAS ■ ewelina.gierach@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-2689-786X>

Przedmiot oceny

Przedmiotem opinii jest analiza zagadnienia obliczania przewidzianego w Konstytucji RP terminu pierwszego posiedzenia Sejmu.

Analiza szczegółowa

Ramy czasowe, w których może być zwołane pierwsze po wyborach posiedzenie Sejmu wyznaczają uregulowania Konstytucji RP. Podstawowe znaczenie w tym zakresie odgrywają trzy przepisy. Pierwszym z nich jest art. 98 ust. 1, który stanowi, że: *Sejm i Senat są wybierane na czteroletnie kadencje. Kadencje Sejmu i Senatu roz-*

¹ *Opinia prawna w sprawie sposobu obliczania terminu pierwszego posiedzenia Sejmu* sporządzona 3 lipca 2019 r. na zlecenie zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAKiU 1438/19.

poczynają się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji, oraz ust. 2, w myśl którego: [w]ybory do Sejmu i do Senatu zarządza Prezydent Rzeczypospolitej nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu, wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu. Wśród tych przepisów wskazać należy także art. 109 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym: [p]ierwsze posiedzenia Sejmu i Senatu Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje na dzień przypadający w ciągu 30 dni od dnia wyborów, z wyjątkiem przypadków określonych w art. 98 ust. 3 i 5.

Na tle przytoczonych regulacji w literaturze przedmiotu sformułowano trzy odmienne sposoby ich interpretacji. Punktem wyjścia dla pierwszego z nich było przyjęcie za punkt centralny ściśle rozumianej czteroletniości kadencji Sejmu i Senatu. Uznano, że bez względu na treść art. 98 ust. 2 i art. 109 ust. 2 Konstytucji każda kadencja musi bezwzględnie trwać co do dnia 4 lata, licząc od dnia pierwszego posiedzenia izby i nie ma możliwości równoważenia jej żadną inną wartością konstytucyjną. Jak zaznaczył M. Kudej, *postanowienia zawarte w art. 98 ust. 1 konstytucji są [...] w pewnym sensie oderwane od siebie, gdyż postanowienie regulujące termin początkowy i końcowy kadencji Sejmu (i Senatu) dotyczy zarówno kadencji normalnej, jak i kadencji skróconej uchwałą Sejmu lub zarządzeniem prezydenta. Poza tym postanowienie regulujące termin początkowy i końcowy kadencji ma również zastosowanie do kadencji wyjątkowo przedłużonej w sytuacji przewidzianej w art. 228 ust. 7 in fine konstytucji, czyli w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Nie można więc przyjąć, że każda kadencja Sejmu i Senatu ma trwać cztery lata, ale nie można także przyjąć, iż normalna kadencja nie jest tym okresem limitowana. Każda krótsza lub dłuższa od tego okresu musi bowiem zawsze wynikać z zastosowania konkretnego przepisu konstytucyjnego, wyrażnie dotyczącego czasu jej trwania, a więc albo z zastosowania art. 98 ust. 3 albo art. 155 ust. 2 lub art. 255, względnie art. 228 ust. 1 i 2. [...] z art. 109 ust. 2 nie może wynikać jakaś dodatkowa (a więc niewyrażona wprost w przepisach konstytucyjnych) możliwość skracania kadencji Sejmu*².

Druga z koncepcji, również przyjmująca konieczność ochrony czteroletniej kadencji, dopuszcza jej wydłużenie ze względu na regulacje art. 109 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 2 Konstytucji. Jak zauważył Z. Jarosz, art. 98 ust. 1, określając czteroletnią kadencję Sejmu, nie traktuje jej sztywno. Przeciwnie – w imię przyjętej w konstytucji zasady ciągłości istnienia i funkcjonowania parlamentu (bez przerw międzykadencyjnych), przepisy te wyraźnie zakładają pewną elastyczność w sposobie traktowania owego czterolecia – w stopniu niezbędnym do realizacji tej zasady, traktowanej jako wartość nadrzędna. [...] Elastyczność ta działać może jednak w za-

² M. Kudej, *Termin zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu IV kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6, s. 72–73; zob. P. Winczorek, *Termin zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu IV kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6, s. 78–79.

sadzie tylko w jednym kierunku: w kierunku pewnego przedłużenia dotychczasowej kadencji, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia ciągłości istnienia parlamentu³.

Trzecia koncepcja przyjmuje zaś, że czteroletni okres kadencji bezwzględnie powiązany jest z zasadą zmiany składu osobowego izb parlamentu, a nie sztywnym określeniem dnia rozpoczęcia i końca pełnomocnictw. W konsekwencji Prezydent RP w ramach prerogatyw określonych w art. 98 ust. 1 oraz art. 109 ust. 2 Konstytucji ma możliwość w granicach luzu decyzyjnego wyznaczonego przez ustawę zasadniczą wskazać zarówno dzień wyborów, jak również dzień pierwszego posiedzenia Sejmu. Przy takim podejściu odstępstwo od czterech lat między dniem wyborów a dniem pierwszego posiedzenia Sejmu w postaci wydłużenia lub skrócenia nie będzie wynosiło więcej niż 30 dni. Pozostawiony w tym zakresie luz decyzyjny Prezydenta daje możliwość harmonizowania innych wartości konstytucyjnych. W ocenie opowiadającego się za trzecią z przedstawionych interpretacji M. Zubika nie powinno się sprowadzać konstytucyjnej kompetencji Prezydenta wyłącznie do działań „notarialnych”. Skoro bowiem art. 109 ust. 2 Konstytucji daje głowie państwa pewien luz decyzyjny, to nie da się w pełni przekonująco twierdzić, że termin na zwołanie pierwszego posiedzenia Sejmu – w sytuacji zwykłego upływu kadencji – określony został «sztywno» zawsze na dzień po upływie 4 lat od pierwszego posiedzenia Sejmu wyłonionego w wyniku poprzednich wyborów. Taka wykładnia w ogóle przekreślałaby sens regulacji wyrażonej w ostatniej części art. 109 ust. 2 konstytucji. Przepis ten byłby zatem zbędny. Wystarczałaby bowiem wówczas sama regulacja art. 98 ust. 1 konstytucji. Zauważyć warto, że art. 98 ust. 2 wskazuje okres, w którym ma być wyznaczony dzień wyborów, licząc od dnia rozpoczęcia kadencji, a nie końca, co byłoby bardziej logiczne, w przypadku «sztywnego» określenia 4 lat kadencji. Wskazywać to może, że sam ustrojodawca wiedział, że dzień zakończenia kadencji jest dniem «ruchomym», zatem nie nadaje się do ścisłego oznaczenia terminu⁴.

Niezależnie od powyższych wątpliwości interpretacyjnych, należy zaznaczyć, że ustalając termin wyborów do Sejmu i Senatu oraz termin pierwszego posiedzenia Sejmu, Prezydent za punkt wyjścia powinien obrać dzień upływu kończącej się kadencji. Terminy wyborów oraz pierwszego posiedzenia Sejmu podporządkowane są bowiem konstytucyjnej normie ustalającej czteroletnie kadencje izb – mają one charakter wtórny wobec okresu tej kadencji.

Na tym tle kluczowym zagadnieniem w kontekście oznaczenia daty pierwszego posiedzenia Sejmu jest kwestia metody obliczania konstytucyjnie wskazanych terminów. Jak podkreślił L. Garlicki, wskazany w art. 109 ust. 2 Konstytucji okres

³ Z. Jarosz, *Termin zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu IV kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6, s. 68–71; tak również L. Garlicki, *Komentarz do art. 109 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, s. 9; M. Granat, *Termin zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu IV kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6, s. 80.

⁴ M. Zubik, *Komentarz do art. 1 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 27.

trzydziestodniowy: *ma być liczony od dnia wyborów, a zgodnie z ogólnie przyjętymi regułami polskiego prawa proceduralnego do biegu tego okresu nie wlicza się dnia, od którego ten termin ma być liczony*⁵. Zaś bieg czteroletniego okresu kadencji upływa *po czterech latach w tym dniu miesiąca, który odpowiada dacie stanowiącej początek kadencji*⁶. Wskazana metoda obliczania biegu konstytucyjnego terminu odpowiada metodzie przewidzianej w art. 57 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2096, ze zm.), art. 123 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tj. Dz.U. 2018, poz. 1987, ze zm.), art. 112 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1145, ze zm.), art. 123 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1987, ze zm.) oraz art. 12 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. 2019, poz. 900, ze zm.). Zgodnie z nią, jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu. Z kolei terminy określone w latach kończą się z upływem tego dnia w ostatnim roku, który odpowiada początkowemu dniowi terminu. Zaznaczyć przy tym należy, że nie mamy do czynienia z interpretacją przepisów konstytucyjnych poprzez przepisy ustawowe. Przyjęta metoda obliczania biegu terminów konstytucyjnych (rzeczywiście odpowiadająca metodzie przyjętej m.in. w procedurze administracyjnej i karnej) jest traktowana jako zastana i nie budzi wątpliwości przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego⁷. W tym kontekście szczególną uwagę zwraca fakt, iż o ile w przypadku terminu wyznaczonego w dniach, przy obliczaniu terminu nie wlicza się dnia, w którym nastąpiło zdarzenie określające jego początek, o tyle w przypadku terminów określonych w latach, co do zasady wpływają one „wraz z końcem dnia który odpowiada początkowemu dniowi terminu”. Faktycznie zawsze zatem termin określony w latach będzie o jeden dzień dłuższy niż w istocie ten sam termin oznaczony w dniach (w pierwszym przypadku będzie to co do zasady 366 dni, w drugim zaś 365). W konsekwencji, w sensie potocznym kadencja Sejmu i Senatu trwa 4 lata i jeden dzień, bowiem dopiero z upływem „dnia odpowiadającego początkowemu dniowi terminu”, możemy mówić o jej zakończeniu.

Zastosowanie powyżej wskazanej metody liczenia terminów prowadzi do uznania, że ze względu na fakt, iż pierwsze posiedzenie Sejmu VIII kadencji odbyło się 12 listopada 2015, ostatnim dniem 4-letniego terminu będzie 12 listopada 2019 r. W myśl art. 98 ust. 2 wybory do Sejmu i Senatu zarządza Prezydent nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu

⁵ L. Garlicki, Komentarz do art. 109, *op. cit.*, s. 8.

⁶ L. Garlicki, Komentarz do art. 98 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, s. 8.

⁷ Zob. L. Garlicki, *ibidem*, a także Z. Jarosz, M. Kudej, M. Zubik, P. Winczorek, M. Granaat, *Termin zwołania pierwszego posiedzenia*, *op. cit.*

i Senatu, wyznaczając wybory na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu. W konsekwencji termin wyborów parlamentarnych powinien przypadać między 13 października a 12 listopada 2019 r. Mając na uwadze, że głosowanie powinno zostać przeprowadzone w dzień wolny od pracy, należy wskazać, że dniami takimi w ramach wyznaczonego powyżej okresu są: 13, 20 i 27 października oraz 3 i 10 listopada. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, gdy 30. dzień przypadający przed upływem czterech lat od początku kadencji Sejmu jest dniem wolnym od pracy.

Na gruncie pierwszej z opisanych wyżej koncepcji pojęcia czteroletniej kadencji Sejmu kadencja izb parlamentu trwa dokładnie cztery lata. Oznacza to, że VIII kadencja Sejmu upływa w dniu 12 listopada 2019 r. W tej sytuacji nie jest możliwe zarządzenie wyborów na dzień 13 października, ponieważ spowodowałoby to konieczność wyznaczenia pierwszego posiedzenia Sejmu w dniu 12 listopada, a tym samym, prowadziło do niedopuszczalnego na gruncie tej koncepcji skrócenia upływającej kadencji Sejmu o jeden dzień. Przy założeniu trafności tej koncepcji najwcześniejszym terminem wyborów byłby 20 października.

Analogiczne wnioski nasuwają się przy rozważaniu drugiej z zaprezentowanych koncepcji, która także za niedopuszczalne uważa skrócenie kadencji Sejmu. Również w tym wypadku wyznaczenie terminu wyborów na 13 października prowadziłoby – z uwagi na 30-dniowy termin na zwołanie pierwszego posiedzenia Sejmu – do faktycznego skrócenia kadencji Sejmu o jeden dzień.

Jedynie zgodnie z trzecią koncepcją wykładni pojęcia czteroletniej kadencji Sejmu zarządzenie wyborów na dzień 13 października 2019 r. i zwołanie pierwszego posiedzenia Sejmu na dzień 12 listopada 2019 r. nie budzi zastrzeżeń.

Analiza praktyki parlamentarnej prowadzi do wniosku, że na gruncie przepisów Konstytucji z 1997 r. praktyka wyznaczania daty pierwszego posiedzenia Sejmu była zróżnicowana. Pierwsze posiedzenie Sejmu III kadencji miało miejsce w dniu 20 października 1997 r., Sejm IV kadencji rozpoczął pierwsze posiedzenie 19 października 2001 r., zaś Sejm V kadencji – 19 października 2005 r. Po skróconej V kadencji Sejmu Sejm VI kadencji odbył pierwsze posiedzenie 5 listopada 2007 r., następnie kadencje Sejmu VII i VIII kadencji rozpoczęły bieg odpowiednio w dniach 8 listopada 2011 r. i 12 listopada 2015 r. W przeszłości w praktyce parlamentarnej dochodziło zatem do wyznaczenia terminów pierwszego posiedzenia Sejmu „nowej” kadencji z faktycznym „skróceniem” czteroletniego terminu kadencji Sejmu i Senatu.

Podsumowanie

- Jakkolwiek ramy czasowe, w których może być zwołane pierwsze po wyborach posiedzenie Sejmu, wyznaczają uregulowania Konstytucji RP, interpretacja przepisów odnoszących się do tej kwestii nie jest jednolita i budzi wiele wątpliwości.

Na tle art. 98 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 109 ust. 2 Konstytucji sformułowano trzy odmienne sposoby ich interpretacji. Pierwsza z nich bezwzględnie traktuje czteroletniość kadencji Sejmu. Druga z koncepcji dopuszcza jej wydłużenie ze względu na regulacje art. 109 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 2 Konstytucji. Trzecia zaś wskazuje, że czteroletni okres kadencji nie oznacza sztywnego określenia dnia rozpoczęcia i końca pełnomocnictw.

- Niezależnie od powyższych wątpliwości interpretacyjnych kluczowym zagadnieniem w sprawie oznaczenia daty pierwszego posiedzenia Sejmu jest kwestia metody obliczania konstytucyjnie wskazanych terminów. Konsekwentne stosowanie dotychczasowej metody prowadzi w istocie do sytuacji, w której kadencja Sejmu i Senatu trwa faktycznie 4 lata i jeden dzień.
- W przypadku dwóch pierwszych metod wykładni pojęcia czteroletniej kadencji Sejmu, zarządzenie wyborów do Sejmu i Senatu na dzień 13 października 2019 r. jest problematyczne, gdyż prowadzi do skrócenia czteroletniej kadencji izb o jeden dzień. Najwcześniejszym terminem wyborów – zgodnie z tymi dwiema koncepcjami – byłby 20 października. Przyjęcie, że trafna jest wykładnia trzecia, skutkuje dopuszczalnością zarządzenia wyborów na dzień 13 października 2019 r. Co istotne, w przeszłości w praktyce parlamentarnej dochodziło do wyznaczenia terminów pierwszego posiedzenia Sejmu „nowej” kadencji z faktycznym „skróceniem” czteroletniego terminu upływającej kadencji Sejmu i Senatu.

Bibliografia

- Garlicki L., Komentarz do art. 98 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Garlicki L., Komentarz do art. 109 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Granat M., *Termin zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu IV kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6.
- Jarosz Z., *Termin zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu IV kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6.
- Kudej M., *Termin zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu IV kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6.
- Winczorek P., *Termin zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu IV kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 6.
- Zubik M., Komentarz do art. 1 [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.