OPINIE

PRZEGLĄD SEJMOWY

nr 3(158)/2020, s. 201–207; <https://doi.org/10.31268/PS.2020.40>

1*

**W sprawie zastosowania zasady dyskontynuacji
do interpelacji i zapytań poselskich złożonych
w poprzedniej kadencji Sejmu**

Opinia dotyczy zakresu obowiązywania zasady dyskontynuacji prac parlamentu w stosunku do organów władzy wykonawczej zobowiązanych do udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie, jako instrumentów sprawowania funkcji kontrolnej przez parlament (Sejm). Zasada dyskontynuacji prac parlamentu obowiązuje w polskim porządku prawnym jako norma prawa zwyczajowego (parlamentarnego). Jedyne wyjątki od jej skutków wynikają z przepisów prawa stanowionego (powszechnie lub wewnętrznie obowiązującego). Żaden przepis aktualnie obowiązującego prawa nie wyłącza jej zastosowania do interpelacji i zapytań poselskich, zatem ciężący na wskazanym członku Rady Ministrów obowiązek odpowiedzi na nie wraz z upływem końca kadencji wygasa, niezależnie od tego, czy termin udzielenia odpowiedzi przypadał przed pierwszym posiedzeniem Sejmu nowej kadencji, czy też po nim.

SŁOWA KLUCZOWE: zasada dyskontynuacji, parlament, interpelacje, zapytanie poselskie

**On applying the principle of discontinuity to Deputies'
interpellations and questions submitted during
the former term of the Sejm**

The opinion refers to the scope of application of the principle of discontinuing parliamentary works as regards organs of the executive obligated to provide answer to Deputies' interpellations and questions as instruments of oversight vested in the parliament (the Sejm). The principle of discontinuing parliamentary works is a part of the Polish legal order as a norm of customary (parliamentary) law. The only exceptions therefrom result from the provisions of codified (universally or internally binding) law. No provision of the law presently in force excludes Deputies' interpellations and questions therefrom, which is why the obligation of

* Opinia została sporządzona 6 marca 2020 r. (przyp. red.).

a member of the Council of Ministers to provide answer does not expire with the end of the term, regardless of whether the deadline to provide it falls before or after the first sitting of the Sejm of the new term.

KEY WORDS: principle of discontinuation, parliament interpellations, Deputies' questions

I. Tezy opinii

1. Zasada dyskontynuacji prac parlamentu oznacza, że wraz z upływem kadencji Sejmu (Senatu) prace parlamentarne — niezależnie od ich charakteru: legislacyjnego, kontrolnego, elekcyjnego (kreacyjnego) — ulegają przerwaniu i nie są przedmiotem działalności izby kolejnej kadencji. Zasada ta ma w Polsce charakter normy prawnej (prawa zwyczajowego).

2. Wyjątki od jej zastosowania wynikają każdorazowo z wyraźnego przepisu prawa, przy czym może to być zarówno przepis regulaminu Sejmu lub Senatu, jak i ustawy.

3. Zasada dyskontynuacji prac parlamentu wywołuje skutki prawne nie tylko na forum Sejmu i Senatu, lecz również „na zewnątrz” obu izb w tym znaczeniu, że działania podejmowane przez organy lub członków izby, w tym w szczególności stosowane przez nich instrumenty prawne, powodują po stronie adresatów przewidziane skutki prawne tak długo, jak długo trwa kadencja parlamentu, w trakcie której zostały przedsięwzięte.

4. Wraz z zakończeniem kadencji Sejmu wygasa obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie złożone w trakcie minionej kadencji.

II. Charakter prawny zasady dyskontynuacji

Jedną z podstawowych — wręcz oczywistych — zasad polskiego porządku konstytucyjnego odnoszących się do funkcjonowania parlamentu jest zasada dyskontynuacji prac parlamentu. Zgodnie z jej treścią wraz z upływem kadencji Sejmu (co jest równoznaczne z zakończeniem kadencji Senatu¹) wszelkie prace parlamentarne — niezależnie od ich charakteru: legislacyjnego, kontrolnego, elekcyjnego (kreacyjnego) — ulegają przerwaniu i uważa się je za niebyłe, tj. nie stanowią już działań izby wyłonionej w kolejnych wyborach. W konsekwencji parlament następnej kadencji nie kontynuuje prac niezakończonych w poprzedniej kadencji, lecz rozpoczyna działalność z „czystą kartą”.

¹ Wynika to z art. 98 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.

Zasada dyskontynuacji prac parlamentu nie została *expressis verbis* wyrażona w konstytucji ani żadnym innym przepisie prawa, niemniej jest przestrzegana od początku II RP², a jej geneza sięga czasów średniowiecznego angielskiego parlamentaryzmu³. Brak wyraźnej podstawy prawnej ustanowienia (proklamowania) omawianej zasady w prawie stanowionym (pozytywnym) nie oznacza, że nie ma ona mocy obowiązującej. Przyjąć bowiem należy, że zasada dyskontynuacji stanowi normę prawa zwyczajowego⁴. Prawo zwyczajowe powstaje wskutek długotrwałego praktykowania zwyczaju (normy zwyczajowej), który z czasem staje się właśnie normą prawną, a jej nieprzestrzeganie traktowane jest jako naruszenie prawa, a nie zwyczaju (nawet jeśli nie wiąże się to z określonymi sankcjami)⁵. W literaturze przedmiotu czasem wskazuje się, że zasada dyskontynuacji jest powiązana z zasadą kadencyjności parlamentu⁶, co jednak uznać należy za dyskusyjne, ponieważ jest ona specyficzna tylko dla parlamentu i nie charakteryzuje funkcjonowania innych organów kadencyjnych, w tym kolegialnych.

O obowiązywaniu zasady dyskontynuacji w polskim porządku prawnym świadczy także fakt, że wszystkie wyjątki od jej zastosowania (wyłączenie jej obowiązywania) zostały *expressis verbis* wyrażone w przepisach prawa. Zgodnie z założeniem racjonalności prawodawcy⁷ (podstawowym założeniem interpretacyjnym tekstów prawnych) oznacza to — wniosując *a contrario* — że we wszystkich pozostałych przypadkach znajduje zastosowanie zasada dyskontynuacji prac parlamentu. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, ustawodawca nie ma wątpliwości „co do powszechnego charakteru zasady dyskontynuacji, odnoszącej się w polskim systemie konstytucyjnym do działań organów Sejmu, i konieczności przyjęcia szczególnych uregulowań ustawowych w razie uznania za celowe przełamanie tej zasady”⁸.

² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 55.

³ *Idem*, komentarz do art. 98, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, uwaga 32, przy czym pierwotnie odnosiła się nie tyle do kadencji, co do sesji.

⁴ *Ibidem*, uwagi 32 i 35; P. Chybalski, *Opinia dotycząca dopuszczalności kontynuowania w VI kadencji Sejmu spraw z zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej, które były przedmiotem prac Sejmu IV kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4(87), s. 150; B. Naleziński, objaśnienia do art. 98 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 276–277.

⁵ O przekształcaniu zwyczaju w prawo (prawo zwyczajowe) *vide* szerzej T. Chauvin, T. Stawewski, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2014, s. 200–202; S. Wronkowska, *Tworzenie prawa*, [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 144–145.

⁶ Z. Gromek, *Opinia dotycząca dopuszczalności kontynuowania w VI kadencji Sejmu spraw z zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej, które były przedmiotem prac Sejmu IV kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4(87), s. 161; odmiennie W. Sokolewicz, *Postępowanie ustawodawcze w zakresie ustawy budżetowej. Kilka uwag de lege lata i wniosków de lege ferenda*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 152.

⁷ O założeniu racjonalności prawodawcy *vide* szerzej M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2006, s. 279–290.

⁸ Postanowienie TK z 17 grudnia 2017 r., sygn. akt Pp 1/07, OTK ZU 11A/2007, poz. 165, pkt V.5.

III. Zakres przedmiotowy zastosowania zasady dyskontynuacji

Jak wynika z powyższych ustaleń, każdy wyjątek od zastosowania zasady dyskontynuacji prac parlamentu musi być jednoznacznie przewidziany przez prawodawcę. Te obowiązujące aktualnie obejmują (w kolejności ustanowienia przepisu statuującego):

1) rozpatrywanie sprawozdania komisji śledczej nierozpatrzonego przez Sejm poprzedniej kadencji (art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej⁹),

2) rozpatrywanie projektu ustawy wniesionego w trybie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli¹⁰),

3) postępowanie wstępne w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu RP dotyczące pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu¹¹),

4) postępowanie w sprawie wniosku o wyrażenie przez Sejm (Senat) zgody na pociągnięcie posła (senatora) do odpowiedzialności karnej, cywilnej odpowiedzialności sądowej bądź zatrzymanie (art. 11 ust. 4 w zw. z art. 7b ust. 1, 2 albo 5 lub art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹²),

5) postępowanie prowadzone przez Komisję do Spraw Unii Europejskiej Sejmu RP (art. 148e uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu¹³),

6) postępowanie w sprawie petycji prowadzone przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP (art. 90g ust. 1 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu¹⁴),

7) postępowanie w sprawie petycji prowadzone przez Komisję do Spraw Petycji Sejmu RP (art. 126g regulaminu Sejmu¹⁵)¹⁶.

⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1024.

¹⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 2120.

¹¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2122. Przepis dodany ustawą z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. nr 125, poz. 1372).

¹² Dz.U. z 2018 r. poz. 1799. Przepis dodany ustawą z dnia 26 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. nr 137, poz. 1301).

¹³ M.P. z 2019 r. poz. 1028, ze zm. Przepis dodany uchwałą Sejmu RP z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. nr 12, poz. 182).

¹⁴ M.P. z 2018 r. poz. 846, ze zm. Przepis dodany uchwałą Senatu RP z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. nr 90, poz. 781).

¹⁵ Przepis dodany uchwałą Sejmu RP z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 550).

¹⁶ Innym przykładem (historycznym) ustanowienia wyjątku od zasady dyskontynuacji prac parlamentu był art. 12a ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 67, poz. 336, ze zm.) dodany w drodze ustawy konstytucyjnej z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 61, poz. 251), zgodnie z którym projekty konstytucji

Prawodawca, wprowadzając wyjątek od zasady dyskontynuacji prac parlamentu, zasadniczo określa również jego zakres, czyli wskazuje, czy postępowanie w danej sprawie ma (może) być kontynuowane od momentu jego zakończenia w poprzedniej kadencji (sprawozdanie sejmowej komisji śledczej, prace w Komisji do Spraw Unii Europejskiej Sejmu RP, rozpatrywanie petycji przez Komisję do Spraw Petycji Sejmu RP albo Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP, postępowanie w sprawie dotyczącej immunitetu lub nietykalności parlamentarzysty), czy też do którego momentu trzeba się „cofnąć” i które prace mają być ponowione (rozpatrywanie obywatelskiego projektu ustawy wniesionego w poprzedniej kadencji Sejmu, nad którym prace się nie zakończyły, w kolejnej kadencji Sejmu rozpoczyna się od pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym), albo zastrzega, iż uchwały podjęte w poprzedniej kadencji nie wiążą w kolejnej, czyli mogą zostać zmienione (postępowanie wstępne w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu).

Wprawdzie w doktrynie toczy się dyskusja, czy zasada dyskontynuacji dotyczy również projektu ustawy budżetowej¹⁷, niemniej biorąc pod uwagę konstatacje poczynione powyżej, należy uznać ją za rozstrzygniętą, ponieważ decyzja prawodawcy o braku ekskluzji względem zastosowania zasady dyskontynuacji prac nad tym projektem ustawy jest niewątpliwa.

wniesione na podstawie i w trybie ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. podlegały rozpatrzeniu przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego bez względu na to, w której kadencji Sejmu i Senatu zostały zgłoszone. Warto zwrócić uwagę, że w tym przypadku wyjątek od zasady dyskontynuacji został ustanowiony w drodze ustawy konstytucyjnej, czyli aktu normatywnego o najwyższej mocy prawnej. Ewokuje to pytanie o rangę (pozycję w hierarchii źródeł prawa) aktu normatywnego ustanawiającego wyłączenie. Wydaje się, że w pełni uprawniony jest pogląd, iż zasada dyskontynuacji — o niezmienniej treści — obowiązuje jednocześnie na kilku poziomach hierarchii źródeł prawa. W konsekwencji dopuszczalność jej przełamania w konkretnej materii powiązanej z funkcjonowaniem parlamentu zależeć będzie od tego, jakim aktem normatywnym dana materia jest (musi być) uregulowana. Jeżeli dotyczy to kwestii wewnętrznych Sejmu (Senatu) lub innych spraw objętych wyłącznością regulaminu izby na mocy art. 61 ust. 4 i art. 112 konstytucji, to wyłączenie zasady dyskontynuacji będzie możliwe w drodze uchwały izby (zapewniającej odpowiednie brzmienie regulaminu); jeśli materii uregulowanych w prawie powszechnie obowiązującym, jak np. prawa obywatelskie, wówczas konieczna będzie ustawa; jeśli zaś materii uregulowanej na poziomie konstytucyjnym, jak np. tryb stanowienia przepisów konstytucyjnych, to konieczna będzie interwencja ustrojodawcy, czyli uchwalenie ustawy o zmianie konstytucji (którą *de lege lata* należy uznać za wyłącznie właściwą do „przywracania” projektów ustawy o zmiany konstytucji). Przyjęcie powyższej reguły za prawidłowość — w odniesieniu do przedmiotu niniejszej analizy — skutkuje konstatacją, że do wprowadzenia obowiązku udzielania odpowiedzi na interpelacje lub zapytania poselskie złożone podczas trwania poprzedniej kadencji parlamentu, ze względu na art. 112 konstytucji, wyłącznie właściwym aktem normatywnym jest regulamin Sejmu.

¹⁷ *Vide* szerzej opinie *W sprawie dyskontynuacji prac legislacyjnych nad projektem ustawy budżetowej* — opinie sporządzone przez członków Rady Legislacyjnej dla prezesa Rady Ministrów (1. Kazimierz Działocha, s. 82; 2. Stanisław Gebethner, s. 86; 3. Cezary Kosikowski, s. 90; 4. Ryszard Mastalski, s. 94; 5. Jan Wawrzyniak, s. 96; 6. Sławomira Wronkowska, s. 100; 7. Cezary Kosikowski, s. 100) oraz *W sprawie zakresu obowiązywania zasady dyskontynuacji w odniesieniu do procedury uchwalania ustawy budżetowej* — opinie sporządzone dla Prezydenta RP (1. Stanisław Gebethner, s. 106; 2. Wojciech Sokolewicz, s. 108; 3. Sławomira Wronkowska, s. 112), „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3(74), s. 81–115.

IV. Wpływ zasady dyskontynuacji prac parlamentu na funkcjonowanie pozostałych organów władzy publicznej

Zasada dyskontynuacji prac parlamentu znajduje odzwierciedlenie także poza pracami Sejmu i Senatu. Przykładem konsekwencji jej oddziaływania na działalność innych organów państwa jest postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2007 r., sygn. akt Pp 1/07, umarzające postępowanie wszczęte wnioskiem Marszałka Sejmu z 5 stycznia 2007 r. — jako Marszałka Sejmu V kadencji, która zakończyła się 4 listopada 2007 r. — właśnie ze względu na upływ kadencji. W orzeczeniu tym stwierdzono, że „zakończenie kadencji skutkuje dyskontynuacją działań podejmowanych zarówno przez Sejm *in pleno*, grupy posłów, jak i przez jego organy”¹⁸. Na szczególnie podkreślenie zasługuje konstatacja, że zasada dyskontynuacji obejmuje także postępowania zainicjowane działaniami poszczególnych posłów (np. złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, wystąpienie z interpelacją czy zapytaniem poselskim).

Żadnych wątpliwości w tym zakresie nie pozostawia art. 59 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym¹⁹, zgodnie z którym postępowania w niezakończonych sprawach wszczętych na podstawie wniosku grupy posłów albo grupy senatorów w przypadku zakończenia kadencji Sejmu i Senatu obligatoryjnie podlegają umorzeniu. W tym przypadku ustawodawca nie tylko nie ustanowił wyjątku od zasady dyskontynuacji, ale wręcz potwierdził jej obowiązywanie. Na marginesie warto dodać, że odmiennie rzeczona kwestia była uregulowana w art. 69–71 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym²⁰. W myśl wspomnianych przepisów zakończenie kadencji Sejmu i Senatu nie wstrzymywało postępowania w Trybunale wszczętego na wniosek grupy posłów lub senatorów, lecz *ex lege* skutkowało jego zawieszeniem na 6 miesięcy, w ciągu których należało uzyskać poparcie wniosku odpowiednio 50 posłów lub 30 senatorów kolejnej kadencji Sejmu i Senatu. W przeciwnym przypadku Trybunał postępowanie w sprawie wszczętej wnioskiem grupy posłów lub senatorów umarzał.

V. Wnioski

W konkluzji niniejszej opinii należy powtórzyć za przytoczonym wyżej orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, iż „[z]akończenie kadencji Sejmu skutkuje wygaśnięciem płynących ze sprawowania mandatu indywidualnych i zbiorowych praw posłów, jak i praw wszystkich organów Sejmu”²¹. Ponieważ żaden przepis prawa nie ustanawia wobec interpelacji i zapytań poselskich wyłączenia od zasady dyskontynuacji — ani *explicite*, ani *implicite* — trzeba skonstatować, że wraz z upływem kadencji Sejmu

¹⁸ Postanowienie TK z 17 grudnia 2017 r. ..., pkt V.5, wydane w pełnym składzie, bez zdań odrębnych.

¹⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2393.

²⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 293, ze zm.

²¹ Postanowienie TK z 17 grudnia 2017 r. ..., pkt V.3.

(zgodnie z art. 98 ust. 1 konstytucji przypadającym na dzień poprzedzający dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji), ulegają one *ex lege* dyskontynuacji, czyli wygaśnięciu i nie wywołują już żadnych skutków prawnych²², w szczególności nie powodują po stronie adresata obowiązku udzielenia odpowiedzi, nawet jeżeli określony w art. 115 konstytucji termin udzielenia odpowiedzi (21 dni) bezskutecznie upłynął jeszcze w ostatnich dniach poprzedniej kadencji parlamentu²³, za czym przemawia wykładnia funkcjonalna. Naturalnie nic nie stoi na przeszkodzie, by poseł na Sejm kolejnej kadencji zgłosił interpelację (zapytanie poselskie) o identycznej treści co ta „dyskontynuowana” w wyniku upływu kadencji Sejmu i Senatu zgodnie z zasadą dyskontynuacji prac parlamentu będącą integralnym elementem polskiego porządku prawnego.

Nie ulega zatem wątpliwości, że zasada dyskontynuacji znajduje zastosowanie do interpelacji i zapytań poselskich złożonych w poprzedniej kadencji Sejmu. Zmiana tego stanu rzeczy wymagałaby stosownej nowelizacji regulaminu Sejmu.

*Marcin Olszówka**

*** Dr Marcin Olszówka**, Uczelnia Łazarskiego, Wydział Prawa i Administracji,
marcin.olszowka@interia.pl, <https://orcid.org/0000-0001-8280-5088>

²² „Dotyczy to w szczególności interpelacji i zapytań poselskich, a także dezyderatów i opinii komisji sejmowych” — jak o zasadzie dyskontynuacji materialnej w odniesieniu do sprawowania funkcji kontrolnej przez Sejm pisze L. Garlicki, komentarz do art. 98..., uwaga 35.

²³ Co nie zmienia faktu, że uchylający konstytucyjnemu terminowi członek rządu popełnia delikt konstytucyjny.