

Joanna Juchniewicz¹

O odpowiedzialności Marszałka Sejmu – przyczynek do dyskusji

Słowa kluczowe: Marszałek Sejmu, odpowiedzialność konstytucyjna, odpowiedzialność polityczna

Keywords: Speaker of the Sejm, constitutional responsibility, political responsibility

Streszczenie

Marszałek Sejmu ma szczególną pozycję ustrojową. Wynika ona z faktu, że jest kierowniczym organem Sejmu, posiadającym szereg kompetencji wykraczających poza zakres funkcjonowania organu przedstawicielskiego. Ponadto Marszałek w określonych ustawie konstytucyjnej przypadkach wykonuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Kompetencje Marszałka zostały określone bardzo szeroko, jednak w ślad za tym nie został on objęty reżimem odpowiedzialności konstytucyjnej. Brak mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej Marszałka Sejmu pozostaje w pewnej sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego, zakładającymi odpowiedzialność władzy.

Summary

On the responsibility of the Speaker of the Sejm – a contribution to the discussion

The Speaker of the Sejm holds a unique political position. It results from the fact that it is a leading body of the Polish Sejm, with a number of competences exceeding the sco-

¹ ORCID ID: 0000-0002-7837-0963, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie. E-mail: asia.juchniewicz@gmail.com.

pe of the representative body's operation. In addition, the Speaker performs the duties of the President of the Republic of Poland in cases specified by the Constitutional Act. The Speaker's competences were defined very broadly, but he was subsequently not included in the regime of constitutional responsibility. The absence of mechanisms for enforcing the constitutional responsibility of the Speaker of the Sejm is in contradiction with the principles of a democratic state governed by the rule of law, assuming the responsibility of the authorities.

✱

Funkcjonowanie demokratycznego państwa prawna opiera się na założeniu odpowiedzialności organów władzy². Odpowiedzialność, instytucje służące jej egzekwowaniu stały się immamentnym elementem, składnikiem definiującej demokrację³. Państwo bez sprawnie działających mechanizmów odpowiedzialności to państwo zagrożone zjawiskami patologicznymi, nadużywaniem władzy, jej monopolizacją, ale przede wszystkim to państwo, w którym zagrożone mogą być prawa jednostki. Dlatego w demokratycznym państwie prawnym, ponoszenie odpowiedzialności politycznej, konstytucyjnej bądź obu reżimów przez osoby piastujące najwyższe urzędy państwowe winno być nie tylko zjawiskiem całkowicie naturalnym, co wręcz pożądanym.

Pozycja ustrojowa Marszałka Sejmu, wraz z uchwaleniem Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.⁴ uległa wzmocnieniu względem rozwiązań obowiązujących przed 1997 r. Wynika nie tylko z faktu, że Marszałek jest drugą osobą w państwie, ale było to również wynikiem zmiany regulaminu izby⁵, która to zmiana czyniła z Marszałka organ izby skupiający w swoich rękach kompetencje pozwalające mu samodzielnie kierować jej pracami⁶. Tak silna pozycja Marszałka skłania do pytania jak kształtuje się jego odpowiedzialność,

² L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie-kontrola-odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 152.

³ Tak A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016, s. 19.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2012, poz. 32 ze zm.), dalej reg. Sejmu.

⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 28 października 1997 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 80, poz. 779).

jaki jest jej zakres. Nie jest przy tym celem niniejszego opracowania przedstawienie rozważań na temat samej istoty odpowiedzialności⁷, a danie asumptu do rozważenia czy obowiązujące rozwiązania w kwestii odpowiedzialności Marszałka Sejmu w sposób właściwy wpisują się w założenia demokratycznego państwa prawnego?

Regulacje konstytucyjne poświęcone instytucji Marszałka Sejmu i jego roli ustrojowej trudno uznać za rozbudowane. Zgodnie z art. 110 ustawy zasadniczej Marszałek przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz, a jego wyboru dokonuje Sejm z grona posłów. Nie są to jedyne przepisy Konstytucji z 1997 r. adresowane do Marszałka, poza nimi odnajdziemy jeszcze inne, które wiążą się z tzw. kompetencjami Marszałka Sejmu o charakterze zewnętrznym.

Marszałek Sejmu nie jest organem kadencyjnym, aczkolwiek czasowe ramy pełnienia urzędu wpisują się w ramy kadencji izby, w tym sensie, że nie mogą poza nie wykraczać. Początek sprawowania urzędu wyznacza wybór, zakończenie zaś może nastąpić wskutek zaistnienia kilku przyczyn: rezygnacji Marszałka, odwołania lub zakończenia kadencji izby. Procedura wyboru Marszałka Sejmu została określona w regulaminie izby, w art. 4, nie można również zapominać o istotnych dla tego procesu zwyczajach parlamentarnych. Wybór Marszałka następuje zasadniczo na pierwszym posiedzeniu Sejmu, chyba że w trakcie kadencji dojdzie do powstania wakat na stanowisku Marszałka, w takim przypadku wybór następuje niezwłocznie po wystąpieniu przyczyny skutkującej opróżnieniem stanowiska. Regulamin Sejmu przyznaje prawo zgłoszenia kandydata na stanowisko Marszałka grupie co najmniej 15 posłów, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że poseł może poprzeć jedynie jedną kandydaturę. Nie jest przy tym wymagana tożsamość polityczna posłów występujących z poparciem dla danego kandydata, posłowie podpisani pod wnioskiem nie muszą być członkami tego samego klubu.

Regulamin Sejmu stanowi, że wybór Marszałka następuje bezwzględna większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, w głosowaniu imiennym. Niezależnie od liczby zgłoszonych kandydatów Marszałkiem Sejmu może zostać tylko ten, za którym została oddana

⁷ Na temat odpowiedzialności, jej rodzajów: B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012, S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012.

bezwzględna większość głosów – co oznacza, że musi paść więcej głosów za niż głosów przeciwnych i głosów wstrzymujących się. Zasada bezwzględnej większości głosów ma zastosowanie zarówno w przypadku zgłoszenia tylko jednego kandydata, jak i w przypadku, gdy zostało zgłoszonych kilku kandydatów na stanowisko Marszałka Sejmu. W sytuacji, gdy o fotel Marszałka ubiega się kilku posłów, a w głosowaniu żaden z nich nie uzyskał poparcia bezwzględnej większości, następuje kolejna tura głosowania, z której skreśla się tego z kandydatów, który uzyskał najmniejszą liczbę głosów. Procedurę powtarza się do momentu, gdy za jednym z kandydatów oddana zostanie wymagana, bezwzględna większość głosów. Jeżeli natomiast w głosowaniu między dwoma kandydatami, żaden z nich nie uzyskałby bezwzględnej większości głosów całą procedurę należy powtórzyć, poczynawszy od zgłoszenia kandydatów.

Jak wcześniej zostało zasygnalizowane Konstytucja RP stanowi jedynie o wyborze Marszałka Sejmu z grona posłów, milcząc w przedmiocie jego odwołania. Do 2010 r. również przepisy regulaminu Sejmu nie przewidywały jakiegokolwiek procedury pozwalającej posłom odwołać urzędującego Marszałka⁸. Również wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego można było mówić o ścieraniu się stanowisk o dopuszczalności odwołania i zakładających brak możliwości odwołania Marszałka Sejmu⁹. Dlatego wprowadzone w 2010 r. zmiany w regulaminie Sejmu określające procedurę odwołania Marszałka Sejmu uciły wszelkie wątpliwości odnoszące się do możliwości wcześniejszego, tj. przed końcem kadencji Sejmu, odwołania Marszałka.

Analiza procedury odwoływania Marszałka Sejmu pozwala dostrzec liczne podobieństwa do procedury konstruktywnego wotum nieufności. Złożenie

⁸ Nie przeszkadzało to Sejmowi w odwoływaniu wicemarszałków Sejmu, do których stosowana być miała analogiczna procedura jak w przypadku Marszałka Sejmu. Można tytułem przykładu wskazać uchwałę Sejmu o odwołaniu A. Leppera z funkcji wicemarszałka, w której w §1, jako normatywną podstawę odwołania wicemarszałka wskazano art. 110 ust. 1 Konstytucji „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 110 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej odwołuje Posła Andrzeja Leppera ze stanowiska wicemarszałka Sejmu.” Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 29 listopada 2001 r. w sprawie odwołania wicemarszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2001, Nr 44, poz. 709).

⁹ Możliwość odwołania Marszałka Sejmu dopuszczał L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 178. Odmiennie stanowisko prezentowali B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 467 i Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 138. Zobacz także G. Koksanowicz, *Prawoustrojowa pozycja Marszałka Sejmu w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przeгляд Sejmowy” 2001, nr 3, s. 12–13.

wniosku wymaga, oprócz poparcia przez grupę co najmniej 46 posłów, wskazania osoby, która zastąpi Marszałka Sejmu na stanowisku. Uzasadnienia dla przyjęcia takiego rozwiązania należy poszukiwać w konieczności ochrony izby przed skutkami działań opierających się na budowaniu negatywnej większości. Krytyczna ocena pracy Marszałka Sejmu może doprowadzić do wyłonienia większości gotowej poprzeć wniosek o jego odwołanie, ale nie potrafiącej wskazać alternatywy personalnej. W ten sposób mogłoby dojść do sytuacji, kiedy urząd Marszałka pozostaje nieobsadzony, a to, mając na uwadze szereg jego kompetencji, musiałoby negatywnie wpływać na funkcjonowanie izby i realizację jej konstytucyjnych zadań. Podobieństwo do procedury wyrażania konstruktywnego wotum nieufności nie tylko wynika z faktu tożsamej większości koniecznej do skutecznego złożenia wniosku i obowiązku wskazania kandydata na to stanowisko, ale także z zakreślenia czasowych ram na jego rozpatrzenie. Po pierwsze chcąc uniknąć sytuacji, kiedy to dysponujący prawem nadawania biegu wnioskowi Marszałek mógłby odwlekać w czasie skierowania wniosku do dalszych prac przyjęto, że rozpatrzenie wniosku i poddanie go pod głosowanie powinno nastąpić na najbliższym posiedzeniu Sejmu przypadającym po upływie 7 dni od dnia jego złożenia, nie później jednak niż w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku. Po drugie Marszałek Sejmu został zobligowany do przekazania wniosku do rozpatrzenia, z czego należy wywieść obowiązek wypowiedzenia się izby co do dalszego pozostawiania danej osoby na stanowisku Marszałka Sejmu.

Do odwołania Marszałka Sejmu konieczne jest uzyskanie bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jest to większość analogiczna do większości koniecznej do wyboru Marszałka. Skutkiem podjęcia uchwały jest odwołanie Marszałka z jednoczesnym wyborem na to stanowisko osoby wskazanej we wniosku. Regulamin Sejmu nie wskazuje natomiast żadnych ograniczeń czasowych dla złożenia ponownego wniosku o odwołanie Marszałka, jeżeli do odwołania Marszałka Sejmu nie dojdzie. Kolejne wnioski mogą być składane w dowolnym momencie, bez względu na upływ czasu od podjęcie uchwały w przedmiocie poprzedniego, bez względu na czas jaki pozostał do końca kadencji Sejmu¹⁰.

¹⁰ W Sejmie VIII kadencji czterokrotnie zostały złożone wnioski o odwołanie Marszałka Sejmu. Pierwszy 22 lipca 2016 r. (druk 787) i kolejne 12 stycznia 2017 r. (druk 1235), 13 kwietnia 2018 r. (druk 2490), 15 czerwca 2018 r. (druk 2689), www.sejm.gov.pl (1.08.2018).

Do opróżnienia stanowiska Marszałka Sejmu dojść może nie tylko w przypadku odwołania przez posłów, a wskutek *de facto* zastosowania procedury pociągnięcia do odpowiedzialności politycznej. Kolejnymi dwiema przesłankami są: złożenie rezygnacji przez urzędującego Marszałka, co może uczynić w każdym momencie, a także śmierć osoby zajmującej stanowisko Marszałka. W obu przypadkach izba nie musi podejmować żadnych działań zmierzających do potwierdzenia powstania wakatu na stanowisko Marszałka, a jedynie powinna zostać wszczęta procedura wyboru nowego Marszałka Sejmu, prowadzona według ogólnych zasad. Do czasu wyboru Marszałka, jego obowiązki sprawuje najstarszy wiekiem wicemarszałek Sejmu, i mimo braku wyraźnego wskazania kto ma przeprowadzić wybory nowego Marszałka (przypomnijmy, że w sytuacji wyboru na początku kadencji Sejmu wybór przeprowadza Marszałek Senior, a z chwilą dokonania wyboru funkcja Marszałka Seniora wygasa) można przyjąć, że obowiązek przeprowadzenia wyborów będzie ciążył na zastępującym wicemarszałku. Komplikacje mogą pojawić się w sytuacji, kiedy zgłoszonym kandydatem będzie właśnie wicemarszałek zastępujący Marszałka. W takiej sytuacji wydaje się, że sam wybór, rozumiany jako debata i głosowanie powinny zostać przeprowadzone przez jednego z wicemarszałków.

Pozycję ustrojową organu, poza określeniem sposobu dokonywania wyboru i odwoływania determinują jego zadania i kompetencje. Ustawodawca konstytucyjny, o czym była już mowa, wskazując zadania Marszałka Sejmu uczynił to w sposób niezwykle lakoniczny. Marszałek Sejmu przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz, o czym stanowi art. 110 ust. 1 Konstytucji. Ten zakres działań Marszałka odnosi się do jego roli, jako organu kierującego Sejmem. Ale lektura ustawy zasadniczej pozwala wskazać również kompetencje Marszałka, które nie są wprost związane z funkcjonowaniem organu przedstawicielskiego. Stąd dokonując klasyfikacji zadań i kompetencji Marszałka można wyróżnić te, które skierowane są do wewnątrz izby (wymienione w art. 110 ust. 1 Konstytucji i rozwinięte w regulaminie Sejmu) i kompetencje mające charakter kompetencji zewnętrznych¹¹.

¹¹ G. Koksanowicz, *Prawnoustrojowa pozycja ...*, s. 15.

Rok 1997 był kluczowy dla nowego określenia pozycji Marszałka. Przyjęte zmiany regulaminu Sejmu ją wzmocniły czyniąc z Marszałka jednoosobowy kierowniczy organ izby. Szereg kompetencji wcześniej należących do Prezydium Sejmu stało się samodzielnymi kompetencjami Marszałka. Kompetencje Marszałka zostały wymienione w art. 10 regulaminu Sejmu. Kluczowe wiąże się przewodniczeniem pracom izby. Marszałek zwołuje posiedzenia Sejmu¹² i przewodniczy obradom, czuwa nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów. Do kompetencji Marszałka należy nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym oraz wnioskom organów państwa skierowanym do Sejmu (po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu), nadawanie biegu dokumentom przedkładanym w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, nadawanie biegu petycjom złożonym do Sejmu. Kolejna grupa uprawnień wiąże się z szeroko rozumianą reprezentacją – od reprezentowania Sejmu, poprzez prowadzenia spraw z zakresu stosunków z Senatem, po prowadzenie spraw z zakresu stosunków Sejmu z parlamentami innych krajów oraz instytucjami i organami Unii Europejskiej. Stojąc na straży praw i godności Sejmu Marszałek Sejmu uzyskał uprawnienia porządkowe, które obejmują sprawowanie pieczy nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu oraz wydawanie zarządzeń porządkowych, w tym o użyciu w razie konieczności Straży Marszałkowskiej. Ponadto do niego należy ustalanie projektu budżetu Kancelarii Sejmu, nadawanie statutu Kancelarii Sejmu, powoływanie i odwoływanie Szefa Kancelarii Sejmu i jego zastępców.

Kompetencje wskazane w art. 110 ust. 1 ustawy zasadniczej, uszczegółowione w regulaminie Sejmu nie są jedynymi sferami aktywności przypisanymi Marszałkowi Sejmu. Zarówno Konstytucja, jak i ustawy szczególne przyznają mu szereg kompetencji, które wykraczają poza zakres działania Sejmu i realizacji konstytucyjnych funkcji organu przedstawicielskiego. Do najważniejszej zaliczyć należy zastępowanie Prezydenta RP w przypadku opróżnienia urzędu lub w sytuacji przejściowej niemożności w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta. Opróżnienie urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej następuje wskutek zaistnienia jednej z przesłanej wskazanych w art. 131 ust. 2

¹² Zwołanie posiedzenia jest kompetencją związaną z kompetencjami Prezydium Sejmu.

Konstytucji¹³. W takim przypadku do czasu wyboru nowego Prezydenta RP¹⁴ Marszałek Sejmu wykonuje tymczasowo obowiązki Prezydenta RP. Marszałek przejmuje obowiązki Prezydenta także w przypadku, gdy ten nie może przejściowo sprawować urzędu¹⁵, a tymczasowe wykonywanie obowiązków głowy państwa następuje do czasu ustania przeszkody uniemożliwiającej Prezydentowi osobiste sprawowanie urzędu.

Inne, wynikające z ustawy zasadniczej¹⁶, uprawnienia Marszałka Sejmu o charakterze zewnętrznym wiążą się z inicjowaniem postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym. Marszałek posiada legitymację do występowania z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności i legalności każdego aktu normatywnego, może wystąpić z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa, a także złożyć wnioski o zbadanie zgodności celów i działań partii politycznych z konstytucją. Wymienione kompetencje nie noszą charakteru obowiązków, a co się z tym wiąże Marszałek może w sposób dowolny z nich korzystać o ile uzna, że zaistniały przesłanki pozwalające wystąpić z wymienionymi wnioskami.

Marszałek Sejmu posiada na mocy Konstytucji z 1997 r. jeszcze jedną niezwykle istotną kompetencję. Zgodnie z art. 128 ust. 2 Konstytucji uzyskał prawo, będące jednocześnie obowiązkiem, zarządzania wyborów na urząd Prezydenta. W przypadku naturalnego upływu 5 -letniej kadencji, jak również w sytuacji opróżnienia urzędu Prezydenta przed upływem kadencji, Marszałek, w konstytucyjnie określonym terminie, zobligowany jest do zarzą-

¹³ Opróżnienie urzędu następuje w razie: śmierci; zrzeczenia się urzędu przez Prezydenta RP; stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze; uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia; złożenia Prezydenta z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu (art. 131 ust. 2 Konstytucji).

¹⁴ Konstytucja stanowi, że Marszałek Sejmu zastępuje Prezydenta do momentu wyboru, w praktyce jednak zastępstwo trwa do objęcia urzędu przez nowo wybranego Prezydenta.

¹⁵ Za przejściową niezdolność należy uznać okoliczność o przemijającym charakterze, okoliczność, która nie nosi znamion trwałej niemożności wykonywania urzędu i co do której z dużą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić, że minie.

¹⁶ Nie jest przedmiotem niniejszego opracowania wskazanie wszystkich, ujętych także w ustawach, kompetencji Marszałka Sejmu, niemniej trzeba pamiętać, że również z przepisów rangi ustawowej wynikają kompetencje Marszałka Sejmu, np. zgodnie z ustawą z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. 2017, poz. 524) do Marszałka Sejmu należy powoływanie i odwoływanie wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli, po zasięgnięciu opinii właściwej komisji sejmowej, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 21 ust. 1 ustawy).

dzenia wyborów prezydenckich¹⁷. To uprawnienie Marszałka ma charakter obowiązku, a to oznacza, że w sytuacjach wskazanych w ustawie zasadniczej zobligowany jest on do podjęcia działań, zmierzających do przeprowadzenia wyborów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i żaden inny organ państwa nie może Marszałka zastąpić.

Jak wcześniej zostało już zasygnalizowane odpowiedź na pytanie czy i w jakim zakresie Marszałek Sejmu powinien być objęty odpowiedzialnością nie należy do najprostszych. Przede wszystkim może to wynikać z faktu, że wciąż brak jednolitego stanowiska, co do uznania Marszałka Sejmu za organ państwa. W 1998 r. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że Marszałek Sejmu nie może być uznany za odrębny organ państwa¹⁸. W ocenie Trybunału system organów państwa został wyczerpująco opisany w ustawie zasadniczej i składają się nań organy władzy ustawodawczej (Sejm i Senat), wykonawczej (Prezydent i Rada Ministrów) i sądowniczej (sądy i trybunały). Cechą odróżniającą organ państwa od organu wewnętrznego jest możliwość stanowienia decyzji o władczym charakterze, czyli posiadanie przez organ państwa imperium. Natomiast, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, nie stanie się organem państwa inny podmiot, któremu jedynie zlecono wykonywanie funkcji władzy.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego nie znalazło powszechnej akceptacji wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego. Zdaniem M. Zubika słusność rozważań Trybunału Konstytucyjnego może budzić wątpliwości wobec faktu, że Marszałkowi Sejmu zostały powierzone liczne kompetencje, których istotą jest podejmowanie władczych decyzji, których nie może wykonać żaden inny organ czy sama izba¹⁹. Mając na uwadze zakres kompetencji Marszałka Sejmu w pełni uprawnione jest twierdzenie, że ma on możliwość wydawania decyzji o władczym charakterze, a zatem spełnia warunki stawiane

¹⁷ W przypadku wyborów będących następstwem naturalnego upływu kadencji głowy państwa, zgodnie z art. 128 ust. 2 Konstytucji Marszałek Sejmu zarządza wybory Prezydenta RP na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej. Zarządzenie wyborów na skutek opróżnienia urzędu winno nastąpić nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu urzędu. W takim przypadku wybory muszą się odbyć w dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów.

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K 21/98.

¹⁹ M. Zubik, *Organizacja pracy i struktura wewnętrzna Sejmu*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 42, M. Zubik, *Wybrane problemy dotyczące statusu prawnego Marszałka Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 4, s. 11.

organom państwa. Uznając zatem, że Marszałek Sejmu jest konstytucyjnym organem państwa, przy założeniu, wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego, o odpowiedzialności organów państwowych należy rozważyć jak kształtuje się odpowiedzialność Marszałka Sejmu i czy twórcy kolejnej ustawy zasadniczej nie powinni tej materii poddać wzmożonej refleksji.

Na gruncie obecnych rozwiązań normatywnych w przypadku Marszałka Sejmu można mówić o politycznej odpowiedzialności przed izbą o czym świadczy możliwość jego odwołania. Trzeba pamiętać, że obowiązujący regulamin Sejmu nie wprowadza jakichkolwiek przesłanek, których zaistnienie mogłoby lub musiałyby prowadzić do wszczęcia procedury odwoławczej. Po pierwsze odwołanie Marszałka może nastąpić w dowolnym momencie sprawowania przez niego urzędu. Nie ma znaczenia jak długo dana osoba sprawuje funkcję Marszałka Sejmu ani ile czasu pozostało do zakończenia kadencji Sejmu²⁰, a podmiotem, który na zasadzie wyłączności może decydować o momencie wdrożenia procedury odwołania Marszałka Sejmu są posłowie. Po wtóre regulamin Sejmu nie precyzuje żadnych przesłanek mogących uzasadnić konieczność dokonania zmiany na stanowisku Marszałka. Tym samym kryterium celowości, charakterystyczne dla reżimów odpowiedzialności politycznej, stanowi podstawowy wzorzec oceny działań urzędującego Marszałka. Nie przekreśla dokonywania przez posłów oceny sposobu realizacji przez Marszałka jego zadań w kontekście ich zgodności z obowiązującymi przepisami czy wartościami kluczowymi dla funkcjonowania organu przedstawicielskiego. W konsekwencji wnioskodawcy mogą wskazać jakąkolwiek przyczynę, która w ich ocenie uzasadnia dokonanie zmiany na stanowisku Marszałka Sejmu²¹. Dlatego mechanizm odwołania Marszałka Sejmu, zawierający elementy charakterystyczne dla instytucji konstruktywnego wotum

²⁰ Marszałek Sejmu wybrany na pierwszym posiedzeniu Sejmu kolejnej kadencji pełni swój urząd do zakończenia danej kadencji izby, co następuje w dniu poprzedzającym zebranie się Sejmu kolejnej kadencji na pierwsze posiedzenie.

²¹ Tytułem przykładu można wskazać wniosek o odwołanie Marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego (druk nr 1235 Sejmu VIII kadencji). Uzasadnienie wniosku opierało się na zarzucie dopuszczenia się przez Marszałka Kuchcińskiego nieprawidłowości w kierowaniu pracami nad projektem ustawy budżetowej na 2017 r. Zdaniem wnioskodawców Marszałek nie sprawdził przed głosowaniem czy ma miejsce kworum, a także naruszył wyrażoną w Konstytucji RP zasadę legalizmu. We wniosku złożonym 15 czerwca 2018 r. posłowie zarzucili Marszałkowi nieustanne łamanie Regulaminu Sejmu oraz usilne obniżanie standardów etycznych w pracach Wysokiej Izby (druk 2689).

nieufności (mechanizm egzekwowania odpowiedzialności politycznej) może być uznany za instrument politycznej odpowiedzialności Marszałka Sejmu.

Ale o ile kwestie ponoszenia przez Marszałka Sejmu odpowiedzialności politycznej nie powinny budzić wątpliwości, to znacznie bardziej problematyczne są zagadnienia związane z możliwością egzekwowania wobec Marszałka odpowiedzialności konstytucyjnej. Katalog podmiotów ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu został określony w art. 197 ustawy zasadniczej. Jest to enumeratywne wyliczenie organów państwa, których piastuni, w przypadku popełnienia deliktu konstytucyjnego, mogą być pociągnięci do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu²². Ani Marszałek Sejmu, ani Marszałek Senatu nie zostali wskazani przez ustrojodawcę jako podmioty objęte reżimem odpowiedzialności konstytucyjnej. Dopiero w ustawie o Trybunale Stanu ustawodawca pośród podmiotów ponoszących odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu umieścił Marszałków Sejmu i Senatu, jednakże z zastrzeżeniem, że ich odpowiedzialność obejmuje działania podejmowane w ramach „zastępowania Prezydenta RP”.

W doktrynie prawa konstytucyjnego problematyka odpowiedzialności konstytucyjnej Marszałka Sejmu, ale i Marszałka Senatu z tytułu zastępowania głowy państwa nie jest jednoznacznie oceniana²³. Przede wszystkim wątpliwości budzi fakt rozszerzenia katalogu podmiotów ponoszących odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu aktem rangi ustawowej. Odpowiedzialność konstytucyjna jest dodatkowym reżimem odpowiedzialności, o wyjątkowym charakterze, obejmującym określoną grupę podmiotów. Jako dodatkowa odpowiedzialność jej zakres podmiotowy nie powinien podlegać wykładni rozszerzającej, katalog podmiotów określony Konstytucją na-

²² Odpowiedzialność konstytucyjna jest odpowiedzialnością za delikt konstytucyjny definiowany jako czyn polegający na naruszeniu konstytucji lub ustawy, popełniony w związku z zajmowanym stanowiskiem i w zakresie urzędowania, zawiniony. Odpowiedzialność za delikt konstytucyjny jest zasadniczym przedmiotem odpowiedzialności ponoszonej przed Trybunałem Stanu. W odniesieniu do dwóch kategorii podmiotów ustrojodawca rozszerzył zakres odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Dla Prezydenta Trybunał Stanu jest organem właściwym dla egzekwowania odpowiedzialności za przestępstwa, zaś w przypadku Prezesa Rady Ministrów oraz członków Rady Ministrów mogą oni ponosić odpowiedzialność za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem. Kwestia ta stała się przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydanym 21 lutego 2001 r., sygn. akt P 12/00.

²³ Ciekawie na ten temat pisze M. Pach, *Odpowiedzialność Marszałka Sejmu (Senatu) wykonującego obowiązki Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, s. 37 i n.

leży potraktować jako katalog zamknięty²⁴. Jednakże, na co zwraca uwagę K. Eckhardt i z czym w pełni należy się zgodzić, koncepcja objęcia Marszałka Sejmu odpowiedzialnością konstytucyjną jest słuszna, zastępujący głowę państwa Marszałek ma te same kompetencje co prezydent, nie ma powodów, by różnicować odpowiedzialność. Ale jednocześnie, na o zwrócił uwagę K. Eckhardt, odpowiedzialność powinna mieć wyraźne umocowanie konstytucyjne²⁵, nie może opierać się jedynie z regulacji ustawowych.

Rozważając kwestie odpowiedzialności konstytucyjnej Marszałka Sejmu nie można się ograniczać jedynie do kwestii odpowiedzialności powstającej w przypadku wykonywania przez Marszałka obowiązków Prezydenta. Kluczowym zdaje się być pytanie czy kontekście konstytucyjnie określonych kompetencji samoistnych Marszałka, które mają zasadnicze znaczenie dla państwa nie jest konieczne rozszerzenie katalogu podmiotów ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną poprzez włączenie doń Marszałka Sejmu.

Zakres uprawnień Marszałka Sejmu pozwala bez wątplenia uznać go organ zajmujący szczególną pozycję w systemie organów państwowych. Marszałek jest drugą osobą w państwie, jak również dysponuje bardzo istotnymi kompetencjami w stosunku do Prezydenta RP, których niewłaściwa realizacja może z znacznym stopniem zaburzyć funkcjonowanie całego państwa. Nie tylko mowa tu o zastępowaniu głowy państwa w przypadku opróżnienia czy przejściowej niemożności w sprawowaniu urzędu, ale także o zarządzaniu wyborów na urząd Prezydenta zarówno w przypadku naturalnego upływu kadencji, jak również w sytuacji określonej w art. 131 ust. 2 Konstytucji. Szczególnie w sytuacji wakatu na urzędzie głowy państwa i wykonywania obowiązków prezydenta przez Marszałka Sejmu, brak zarządzenia wyborów prezydenckich skutkować mógłby wręcz przejściem przez Marszałka władzy prezydenckiej.

Marszałek Sejmu dysponuje ponadto wyłącznymi kompetencjami w stosunku do Zgromadzenia Narodowego, obejmującymi zwoływanie posiedzeń

²⁴ Tak M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 59, idem, *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 170, K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, s. 271 i n.

²⁵ K. Eckhardt, *Problem regulacji zakresu podmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej – uwagi porządkujące*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne*, red. M. Grzybowski; P. Tuleja, Kraków 2014, s. 522. W tym tonie wypowiedział się również M. Pach, *Odpowiedzialność Marszałka...*, s. 38.

i przewodniczenie jego obradom. Konstytucyjne zadania Zgromadzenia Narodowego pozostają w ścisłym związku z urzędem głowy państwa. Zgromadzenie Narodowe odbiera przysięgę od prezydenta elekta, a także jako jedyny organ państwa polskiego może uznać, że Prezydent RP jest niezdolny do dalszego sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, czego skutkiem jest opróżnienie urzędu, a także Zgromadzenie Narodowe jest jedynym organem, który może podjąć uchwałę o pociągnięciu Prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej i odpowiedzialności za popełnione przestępstwo przed Trybunał Stanu. Pasywność w zwołaniu posiedzenia Zgromadzenia Narodowego może uniemożliwić objęcie urzędu prezydenta, ale może również prowadzić do zatamowania postępowania w przedmiocie pociągnięcia głowy państwa do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Bez wątplenia wskazane kompetencje Marszałka mają szczególny charakter. W określonych konstytucyjnie sytuacjach Marszałek Sejmu zostaje zobowiązany do podjęcia działań, zrealizowania przypisanych mu kompetencji, a obowiązki te mają charakter bezwzględny. Marszałek nie może odstąpić od ich realizacji. Jednocześnie, w świetle obowiązujących rozwiązań normatywnych, wypełnienie tych obowiązków nie jest zabezpieczone żadną sankcją. Poza ewentualnym doprowadzeniem do odwołania Marszałka, nie będzie on ponosił odpowiedzialności za zaniechanie działań, do których jest zobligowany, bądź też niewłaściwą ich realizację. Taki stan, z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego i zasady legalizmu winien być uznany za niewłaściwy i stojący w sprzeczności z założeniem, że organy władzy państwowej ponoszą odpowiedzialność za sposób sprawowania władzy. Uznanie Marszałka Sejmu za odrębny, konstytucyjny organ państwa, przyznanie mu kompetencji, które nie tylko wiążą się z kierowaniem pracami Sejmu, ale wychodzą poza organ przedstawicielski, mając znaczenie dla funkcjonowania innych organów państwowych, wymaga głębszej refleksji w przedmiocie zasadności objęcia Marszałka reżimem odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Na gruncie Konstytucji z 1997 r. rozszerzenie podmiotowego zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej na Marszałka Sejmu za sposób realizacji jego kompetencji zaliczanych do tzw. kompetencji zewnętrznych nie jest możliwe, wobec zamkniętego katalogu podmiotów objętych tym reżimem odpowiedzialności. Jednakże w czasie wzmożonych dyskusji i debat na temat zmiany ustawy zasadniczej warto zastanowić się

nad wprowadzeniem ewentualnych zmian w tym zakresie. Nie tylko mowa tu o konstytucyjnym umocowaniu odpowiedzialności Marszałków Sejmu i Senatu za działania podejmowane w sytuacji wykonywania obowiązków Prezydenta, ale o odpowiedzialności za realizację jego własnych kompetencji, tych wyrażonych w Konstytucji czy wynikających z ustaw. Współcześnie mówiąc o odpowiedzialności konstytucyjnej koncentrujemy się przede wszystkim na jej prewencyjnym charakterze. Bo sama groźba, że w przypadku popełnienia deliktu konstytucyjnego, osoba zajmująca stanowisko zaliczane do najważniejszych w państwie, może być pociągnięta do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu ma być czynnikiem powstrzymującym przed zachowaniami sprzecznymi z prawem.

Literatura

- Antoszewski A., *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Dziemidok-Olszewska B., *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012.
- Eckhardt K., *Problem regulacji zakresu podmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej – uwagi porządkujące*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne*, red. M. Grzybowski; P. Tuleja, Kraków 2014.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998.
- Grabowska S., *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012.
- Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009.
- Koksanowicz G., *Prawnoustrojowa pozycja Marszałka Sejmu w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 3.
- Garlicki L., *Rada Ministrów: powoływanie-kontrola-odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.
- Pach M., *Odpowiedzialność Marszałka Sejmu (Senatu) wykonującego obowiązki Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2.
- Zubik M., *Wybrane problemy dotyczące statusu prawnego Marszałka Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 4.
- Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.

Zubik M., *Organizacja pracy i struktura wewnętrzna Sejmu*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006.

Zubik M., *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.