

Marcin Rulka
Bartłomiej Wróblewski

USTAWOWA LICZBA CZŁONKÓW (POSŁÓW, SENATORÓW, CZŁONKÓW ZGROMADZENIA NARODOWEGO) W KONSTYTUCJI RP Z 1997 ROKU

Uwagi wstępne

Głosowanie organów kolegialnych odbywa się na zasadach określonych przepisami prawa. Głosowanie najważniejszych organów państwowych, w szczególności organów władzy ustawodawczej, regulowane jest w przepisach o najwyższej mocy prawnej, czyli w przepisach konstytucyjnych. Pomimo bardzo dużej wagi tych głosowań, w wyniku których podejmowane są kluczowe decyzje dla państwa i obywateli, zasady te nie są ściśle określone prawem. Konstytucje bowiem, w tym Konstytucja RP z 1997 r.¹, posługują się zwykle pojęciami zastanymi, które nie posiadają definicji legalnej. Chodzi tutaj przede wszystkim o obowiązujące większości, jak większość zwykła czy większość bezwzględna. Innym niezdefiniowanym w przepisach prawa pojęciem jest „kworum”, czyli liczba członków organu kolegialnego, których obecność jest wymagana, aby organ mógł podejmować prawnie wiążące decyzje. Kwestie te w niniejszym opracowaniu chcielibyśmy niejako uzupełnić, poprzez przeprowadzenie analizy jednego z konstrukcyjnych elementów wymienionych konstytucyjnych instytucji, jakimi są ustawowa liczba posłów, ustawowa liczba senatorów oraz ustawowa liczba członków Zgro-

Dr MARCIN RULKA, Wydział Administracji, Wyższa Szkoła Kadr Menedżerskich, adres do korespondencji: ul. Zagórska 3a, 62-500 Konin, Polska; e-mail: marcinrulka2@o2.pl; <https://orcid.org/0000-0002-2617-2148>

Dr BARTŁOMIEJ WRÓBLEWSKI, Zakład Prawa Publicznego, SWPS Uniwersytet Humanistyczno-społeczny; adres do korespondencji: ul. gen. Tadeusza Kutrzeby 10, 61-719 Poznań, Polska; e-mail: bwroblewski@swps.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0003-3641-8719>

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. [dalej: Konstytucja].

madzenia Narodowego, a syntetycznie rzecz ujmując ustawowa liczba członków danego organu².

W doktrynie³ oraz praktyce parlamentarnej pojęcie ustawowej liczby członków (ewentualnie „ustawowy skład”) jest rozumiane jako liczba osób, która powinna wchodzić w skład danego organu, niezależnie od tego, ilu faktycznie członków w trakcie konkretnego głosowania jest obecnych na sali, a nawet tego, ile mandatów jest w praktyce sprawowanych. Pojawia się ono nie tylko w Konstytucji, ale również przepisach ustawowych, np. posługują się nim samorządowe ustawy ustrojowe⁴. Jeśli chodzi o przepisy konstytucyjne, to pojęcie to związane jest nieodłącznie z izbami parlamentarnymi, których skład co do zasady ma charakter stały. Zdarzają się jednak rozwiązania, które dopuszczają zmiany składu izby, nie w związku ze zmianą przepisów konstytucyjnych, a okolicznościami faktycznymi. Przykładem może być niemiecki Bundestag, którego skład jest zmienny w związku z instytucją tzw. mandatów nadwyżkowych (*Überhangmandate*) [Michalak 2010]. Z kolei w Sejmie PRL, przed ustaleniem stałej liczby posłów w liczbie 460, w I (1952-1956) i II (1957-1961) kadencji, liczba posłów była powiązana z jednolitą normą przedstawicielstwa⁵, a więc ostatecznie z liczbą mieszkańców kraju. Również w takich przypadkach, mamy jednak w dalszym ciągu zachowaną stabilność ustawowego składu izby, jeśli chodzi o daną kadencję.

Z reguły pojęcie ustawowej liczby członków nie stanowi przedmiotu głębszej refleksji również w doktrynie prawa konstytucyjnego. Brak jest również orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego⁶ dotyczącego tego, w jaki sposób je rozumieć. Można wprawdzie przytoczyć orzecznictwo NSA doty-

² Dalej: ustawowa liczba członków.

³ Przedstawiciele doktryny zwykle nie wyjaśniają tego pojęcia, ale sposób w jaki je rozumieją można odtworzyć na podstawie podawanych przez nich konkretnych przykładów dotyczących liczby posłów czy senatorów, którzy muszą opowiedzieć się zadanym rozwiązaniem, aby zostało przyjęte [Radzewicz 2019; Skrzydło 2013].

⁴ Zob. np. art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm., art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, Dz. U. z 2019 r., poz. 511 z późn. zm.; art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*, Dz. U. z 2019 r., poz. 512 z późn. zm.

⁵ Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji PRL z 1952 r. posłów na Sejm wybiera się w stosunku 1 na 60 000 mieszkańców.

⁶ Dalej: Trybunał albo TK.

czące identycznego terminu, którym posługują się samorządowe ustawy ustrojowe, jednak z uwagi na wspomnianą autonomię pojęć konstytucyjnych, nie można przyznać mu istotnego znaczenia. Zgodnie z wyrokiem NSA z 1995 r. jeżeli przepis ustawy upoważnił radę gmin do podjęcia uchwały o nieprzeprowadzaniu wyborów w związku z wygaśnięciem mandatu radnego i rada taką uchwałę podjęła, to powstałe pojęcie aktualnego składu rady, jest równoznaczne z pojęciem składu ustawowego⁷. W innym wyroku dotyczącym sytuacji, w której przeprowadzone zostały już wybory uzupełniające, a następnie stwierdzono nieważność podstawy wygaśnięcia mandatu, NSA zauważył, że ustawowy skład rady należy rozumieć jako jej aktualny skład – z uwzględnieniem radnych wybranych w wyborach uzupełniających, ale i tych radnych, w sprawach których sąd orzekł nieważność uchwał stwierdzających wygaśnięcie mandatów⁸. NSA dopuścił tym samym, aby skład ustawowy był wyższy od składu maksymalnego określonego przepisami prawa. Również doktryna przychyliła się do elastycznego podejścia do rozumienia tego pojęcia na poziomie samorządu terytorialnego [Czarny 1993, 69-72]. Czy jednak można te ustalenia przenieść na poziom konstytucyjny?

Wobec przedstawionego wyżej rozumienia tego pojęcia, pojawia się kilka wątpliwości. Po pierwsze, można się zastanawiać, dlaczego prawodawca posłużył się pojęciem „skład ustawowy”, nie zaś „skład konstytucyjny”, pomimo tego, że liczba członków Sejmu, Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego wynika wprost z konstytucji. Należy tutaj odwołać się do ustawy z dnia 17 marca 1921 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, zwanej Konstytucją marcową, która zarówno w przypadku Sejmu, jak i Senatu nie określała liczby odpowiednio posłów i senatorów, czyniła to zaś ordynacja wyborcza⁹.

Dla przyjęcia założenia, że prawodawca używając pojęcia ustawowa liczba posłów, senatorów oraz członków Zgromadzenia Narodowego miał na myśli skład konstytucyjny, należałoby w związku z tym wyjątkowo silnie uzasadnić taką interpretację, pamiętając, że ustawy zwykle nie mogą zmieniać regulacji konstytucyjnych (koncepcja autonomii pojęć konstytu-

⁷ Wyrok NSA Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 23 maja 1995 r., sygn. akt SA/Lu 101/95, Lex nr 26129.

⁸ Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 66/08, Lex nr 507884.

⁹ Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu*, Dz. U. Nr 66, poz. 590.

cyjnych), co dotyczy również składu organów kolegialnych. Przyjęcie za podstawę obliczania kworum czy konstytucyjnych większości liczby ustawowej członków organu, może powodować istotne utrudnienie ich osiągnięcia. W praktyce bowiem skład faktyczny często różni się od składu ustawowego w związku z przypadkami wygaśnięcia mandatów. Jedynie w przypadku Zgromadzenia Narodowego sytuacje wygaśnięcia mandatów nie mają istotnego znaczenia z perspektywy wymaganych do uzyskania większości głosów, z uwagi na ograniczone i dotychczas nie stosowane w praktyce kompetencje tego organu. Choć trzeba dodać, że w przypadkach określonych w Konstytucji w art. 131 ust. 2 pkt 4 (trwała niezdolność Prezydenta do sprawowania urzędu) oraz w art. 145 (pociągnięcie Prezydenta do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu) sprawa może kiedyś nabrać dużego znaczenia dla funkcjonowania państwa.

Przejęciowo faktyczny skład Sejmu, a szczególnie Senatu, może być inny niż wynika z przepisów konstytucyjnych. Zachowanie zupełności konstytucyjnego składu organu nie jest jednak wartością tak istotną, jak zachowanie ciągłości jego funkcjonowania, dlatego też, za zgodne z Konstytucją należy uznać regulacje ustawowe prowadzące do odstępstwa od składu określonego w przepisach Konstytucji. W Polsce okres, w którym skład faktyczny jest mniejszy aniżeli skład ustawowy w przypadku Sejmu jest stosunkowo krótki, gdyż izba ta wybierana jest w wyborach proporcjonalnych. W konsekwencji głosuje się na listy kandydatów. W przypadku wygaśnięcia mandatu posła mandat obejmuje kolejny kandydat z listy, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów na tej samej liście. Jeśli nie wyrazi on zgody, procedura jest powtarzana i mandat obejmuje kolejna osoba na liście. Nie ma więc konieczności przeprowadzania wyborów uzupełniających. Zachowanie konstytucyjnego składu jest gwarantowane obowiązkiem ujęcia na każdej liście liczby kandydatów nie mniejszej niż liczba posłów wybieranych w danym okręgu wyborczym oraz możliwością ujęcia na liście dodatkowych kandydatów w liczbie „nie większej niż dwukrotność liczby posłów wybieranych w danym okręgu wyborczym” (art. 211 § 2 *Kodeksu wyborczego*¹⁰). W przypadku, gdyby jednak zabrakło kandydatów, mandat posła pozostaje nieobsadzony do końca kadencji (art. 251 § 6 k. wyb.). Z kolei wyborów

¹⁰ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*, Dz. U. z 2017 r., poz. 15 z późn. zm. [dalej: k. wyb.].

uzupełniających do Senatu nie przeprowadza się w okresie 6 miesięcy przed dniem, w którym upływa termin zarządzenia wyborów do Sejmu (art. 283 § 2 k. wyb.).

Argumentem przemawiającym za zmiennością określonego w Konstytucji składu organów kolegialnych jest wyrażanie konstytucyjnych większości kwalifikowanych w liczbach ułamkowych: $3/5$ oraz $2/3$. Jest to rozwiązanie stosowane powszechnie w ustawach zasadniczych. Należy podkreślić zastosowanie liczb ułamkowych, nie zaś bezwzględnych, pomimo tego, że chodzi o skład tych organów określony Konstytucją i liczby bezwzględne są znane. Przykładowo, w przypadku wymogu uzyskania większości kwalifikowanej $3/5$ głosów w Sejmie, w liczbach bezwzględnych byłoby to 276 posłów. Taka prawidłowość wskazywałaby, że użycie liczb ułamkowych stanowi celowy zabieg legislacyjny. Jego celem może być uwzględnienie przy obliczaniu wymaganego poparcia liczby posłów faktycznie sprawujących w danym momencie mandat, co nie byłoby możliwe w przypadku wyrażenia wymaganej większości w liczbach bezwzględnych.

Przemawia za tym również fakt, że w przypadku różnego rodzaju wniosków (np. o zbadanie konstytucyjności aktu normatywnego z Konstytucją), z jednym wyjątkiem¹¹, ustrojodawca zdecydował, że wymagane jest poparcie określonej liczby członków organu, niezależnie od tego, że można było ten wymóg wyrazić w prostej formie ułamkowej¹². Najlepszym tego przykładem może być art. 156 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym: „Uchwałę o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Sejm podejmuje na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej lub co najmniej 115 posłów większością $3/5$ ustawowej liczby posłów”. W przepisie tym posłużono się liczbą bezwzględną (nie zaś wartością procentową) dla określenia wymaganej liczby podpisów pod wnioskiem (115 posłów) pomimo tego, że można ją było wyrazić w formie ułamkowej ($1/4$ składu Sejmu). Jednocześnie formy ułamkowej („ $3/5$ ustawowej liczby posłów”) dla określenia wymaganej większości użyto *in fine* tego przepisu.

¹¹ Art. 235 ust. 1 Konstytucji: „Projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej $1/5$ ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej”.

¹² Takiej możliwości nie było jedynie w przypadku wymogu poparcia określonego w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, zgodnie z którym, z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić może m.in. 50 posłów albo 30 senatorów.

Za interpretacją dążącą do uelastycznienia pojęcia ustawowa liczba członków przemawia również brak regulacji dotyczącej sytuacji stwierdzenia wygaśnięcia w krótkim okresie znacznej liczby mandatów, np. z powodu śmierci bądź zbiorowego zrzeczenia się mandatów przez parlamentarzystów. Interpretacja omawianego terminu przyjmowana w praktyce i piśmiennictwie może prowadzić do paraliżu funkcjonowania najważniejszych kolegialnych organów konstytucyjnych przejawiający się w niemożności podjęcia przez te organy jakiegokolwiek decyzji, na którą to okoliczność prawodawca nie przewidział żadnego remedium. Należy tutaj zauważyć, że art. 234 ust. 1 Konstytucji stanowiący o możliwości wydawania przez Prezydenta RP rozporządzeń z mocą ustaw w sytuacji braku możliwości zebrania się Sejmu dotyczy tylko okresu stanu wojennego. Tymczasem dekompozycja Sejmu nie wpisuje się w przesłankę braku możliwości zebrania się tego organu. Wystąpieniem takiej sytuacji jeszcze bardziej narażony jest Senat z uwagi na mniej liczny skład i tym samym większe zagrożenie dekompozycją oraz długotrwałą procedurą wyborów uzupełniających, które oczywiście w przypadku stanu nadzwyczajnego i tak nie mogłyby zostać przeprowadzone. Zagrożenie to może się wydawać czysto teoretyczne, w praktyce jednak, przyjęcie przy obliczaniu konstytucyjnej większości składu konstytucyjnego, a nie faktycznego, może wpływać na czasowe utrudnienie bądź wręcz pozbawienie większości sejmowej możliwości realizacji swoich założeń, zaś Sejmu – konstytucyjnych obowiązków.

Przyjęcie za podstawę obliczania kworum oraz kluczowych w ustroju państwa większości głosów, ustawowej, nie zaś faktycznej, liczby parlamentarzystów, powoduje znaczące utrudnienie osiągnięcia wspomnianych progów w sytuacji, gdy część z mandatów pozostaje nieobsadzona. W nadzwyczajnych sytuacjach może się nawet zdarzyć, że liczba nieobsadzonych mandatów będzie wynosić kilkanaście, a nawet więcej procent, co może wręcz uniemożliwić podjęcie pewnych decyzji. Polska Konstytucja nie przewiduje jednak wcześniejszego zakończenia kadencji parlamentu z powodu jego dekompozycji¹³, np. z powodu zmniejszenia jego składu poniżej 2/3 ustawowej

¹³ Takie rozwiązanie nie jest jednak również spotykane w konstytucjach innych państw, także z powodu wspomnianej już sprawy z reguły procedury obsadzania wygasłych mandatów. Jedynym rozwiązaniem w takiej sytuacji jest wcześniejsze zakończenie kadencji par-

liczby członków. Jakkolwiek wystąpienie takiej sytuacji jest mało prawdopodobne w związku z zaistnieniem wymienionych już przesłanek z art. 247 § 1 k. wyb. (posłowie) lub art. 279 § 1 k. wyb. (senatorowie), to jednak istnieje jeszcze jedna przesłanka wygaśnięcia mandatu, a mianowicie związana ze stwierdzeniem nieważności wyborów.

Stwierdzenie nieważności może dotyczyć wyborów we wszystkich okręgach wyborczych, wówczas mandaty wszystkich posłów (senatorów) wygasają, jednak bardziej prawdopodobne jest wygaśnięcie mandatów poszczególnych członków parlamentu w związku z unieważnieniem wyborów w danym okręgu wyborczym. Od czasu pierwszych wolnych wyborów w 1989 r. mieliśmy do czynienia jednak tylko z jednym takim przypadkiem¹⁴, co związane jest z tym, że nieprawidłowości o charakterze jednostkowym z uwagi na bardzo dużą liczbę głosów, a tym samym zwykle dużą różnicę pomiędzy poszczególnymi listami kandydatów, mają bardzo małe szanse wpłynąć na wynik wyborów. Sąd Najwyższy może stwierdzić nieważność wyborów z powodu nieprawidłowości o charakterze systemowym. W przypadku zaistnienia takich nieprawidłowości w wyborach do Sejmu unieważnionych może zostać nawet 20 mandatów (tyle liczy największy okręg wyborczy), co nie powinno jednak jeszcze sparaliżować prac tego organu. W sytuacji jednak, czego nie można wykluczyć, gdyby unieważnione zostały wybory w kilku okręgach, faktyczna liczba posłów mogłaby spaść do liczby mniejszej aniżeli 2/3, czy nawet 3/5 ustawowej liczby członków. W tym miejscu należy zauważyć, że na stwierdzenie ważności (lub nieważności) wyborów Sąd Najwyższy ma 90 dni (art. 244 § 1 k. wyb.) i w praktyce Sąd wydaje orzeczenie w tej kwestii po upływie przynajmniej 2 miesięcy od dnia wyborów¹⁵. Oznacza to, że w tym czasie zostaje zwykle przeprowadzona procedura powołania nowego rządu. Może się zatem okazać, że większość parlamentarna ukształ-

lamentu jego uchwałą. Taka sytuacja miała miejsce w fińskim Eduskundzie, kiedy to w 1924 r. uwięziono i usunięto z parlamentu 27 jego członków [Grzybowski 2007, 52].

¹⁴ Sąd Najwyższy stwierdził za nieważne wybory do Senatu z 2005 r. przeprowadzone w okręgu nr 27. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie ważności wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 25 września 2005 r. (Dz. U. Nr 248, poz. 2097).

¹⁵ Przykładowo, SN w dniu 23 grudnia 2019 r. stwierdził ważność wyborów przeprowadzonych 13 października 2019 r. Zob. uchwała Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN z dnia 23 grudnia 2019 r., sygn. akt I NSW 342/19, Lex nr 2757991.

towana po wyborach, w wyniku orzeczenia Sądu Najwyższego, również ulegnie dekompozycji. W takiej sytuacji pewne decyzje nie będą mogły być podjęte z uwagi na to, że liczba posłów (senatorów) będzie mniejsza aniżeli liczba głosów potrzebnych dla osiągnięcia tej większości, liczonej od ustawowej liczby członków.

Nie można również zupełnie wykluczyć sytuacji w której, w związku z nieważnością wyborów, Sąd Najwyższy stwierdzi wygaśnięcie ponad połowy mandatów, co oznaczałoby niemożliwość osiągnięcia kworum, do czasu ponownych wyborów i objęcia mandatów przez parlamentarzystów w nich wybranych. Niestety, polskie prawo nie przewiduje rozwiązania na wypadek wystąpienia takiej sytuacji. Wprawdzie na szczeblu samorządu terytorialnego przewidziano rozwiązanie, zgodnie z którym, jeżeli ze składu organu stanowiącego, pozostaje mniej niż 3/5 ustawowej liczby radnych, organ ten ulega rozwiązaniu z mocy prawa (art. 390 § 5 k. wyb.). Przepis ten znajduje jednak zastosowania jedynie w przypadku zmian terytorialnych, nie zaś opisanej wyżej sytuacji unieważnienia wyborów w kilku okręgach wyborczych.

Pewne argumenty przemawiałyby za tym, aby stwierdzenie ważności/nieważności wyborów miało miejsce jeszcze przed pierwszym posiedzeniem Sejmu nowej kadencji. Warto zauważyć, że Konstytucja nie określa terminu, w którym Sąd Najwyższy miałby rozstrzygnąć protesty wyborcze, zaś termin 90-dniowy wynika jedynie z przepisów ustawowych (art. 244 § 2 k. wyb.). Można się jednak zastanawiać, czy termin ten jest spójny z ogółem omawianych w niniejszym opracowaniu przepisów konstytucyjnych. Czy Sąd Najwyższy nie powinien mieć obowiązku szybszej weryfikacji ważności wyborów? Konstytucja wyznacza termin 30-dniowy od dnia wyborów na przeprowadzenie pierwszego posiedzenia Sejmu (art. 109 ust. 2) i wydaje się, że to właśnie w tym okresie Sąd Najwyższy powinien podjąć rozstrzygnięcie w kwestii ważności wyborów. W sytuacji stwierdzenia wygaśnięcia przez Sąd Najwyższy przynajmniej połowy mandatów pierwsze posiedzenie nie będzie mogło dojść do skutku i zgodnie z art. 98 ust. 1 przedłużyłaby się dotychczasowa kadencja. Pozwoliłoby to na bardziej stabilne sprawowanie władzy w kraju do czasu ponownych wyborów. W obecnej bowiem regulacji prawnej, gdy Sąd Najwyższy orzeka w kwestii ważności wyborów już po rozpoczęciu kadencji przez nowy skład Sejmu i Senatu, możliwa jest situa-

cja, w której stwierdzenie nieważności we wszystkich lub niektórych okręgach wyborczych spowoduje, że do czasu ponownych wyborów *de facto* brak byłoby władzy ustawodawczej. Z drugiej strony, należy zauważyć, że pierwsze posiedzenie Sejmu może zostać zwołane w czasie dużo krótszym niż ustawowe 30 dni, a nawet krótszym niż dwa tygodnie od wyborów. Oczekiwanie, iż Sąd Najwyższy rozstrzygnie o ważności wyborów tak krótkim czasie byłoby mało realistyczne. Dlatego ustawodawca słusznie wyznaczył dłuższy czas na badanie protestów wyborczych zakładając, że dla zaufania obywateli do procesu wyborczego kluczowe jest skrupulatne przeanalizowanie wszystkich zgłoszonych zastrzeżeń. Ceną za takie rozwiązanie może być jednak wystąpienie kiedyś pata powyborczego, gdy w wyniku unieważnienia wyborów w niektórych okręgach wyborczych niemożliwe byłoby i wyłonienie rządu, a jednocześnie samorozwiązanie Sejmu¹⁶.

1. Skład ustawowy a skład faktyczny

Określony w przepisach prawa skład organu kolegialnego, może w praktyce różnić się od składu faktycznego. Powodem tego może być wystąpienie jednej z wielu okoliczności, które powodują wygaśnięcie mandatu. Sama Konstytucja ustanawia bowiem wiele warunków wobec kandydata na posła czy senatora (art. 99), co daje podstawę ustawowego uregulowania procedury wygaśnięcia jego mandatu. Prowadzi to do, przynajmniej czasowego, pomniejszenia składu Sejmu lub Senatu¹⁷ (w konsekwencji również Zgromadzenia Narodowego) określonego w przepisach konstytucyjnych. Tworząc tę procedurę należy mieć jednak na względzie skład konstytucyjny danego organu. Ustawodawca powinien dążyć do maksymalnego ograniczenia odstępstw od tego składu. Pomiędzy stwierdzeniem wygaśnięcia mandatu dotychczasowego parlamentarzysty a objęciem tego mandatu przez ko-

¹⁶ Można oczywiście postawić pytanie, czy może dojść do tego rodzaju sytuacji, gdyż jej groźba mogłaby determinować decyzję SN, który zamiast uznać nieważność wyborów w części okręgów stwierdziłby raczej nieważność całych wyborów. *De constitutione ferenda*, innym rozwiązaniem dla takich przypadków mogłoby być obligatoryjne rozwiązanie Parlamentu w przypadku określonej przepisami dekompozycji jednej z izb np. spadku liczby członków poniżej 2/3 ustawowego składu.

¹⁷ Jak podaje K. Leszczyńska, według danych za osiem zakończonych i dziewięć rozpoczętą kadencję Senatu wygasło 44 z 934 mandatów senatorskich (4,9%) [Leszczyńska 2018, 147].

lejną osobę upływa z reguły jednak pewien okres, który może być dłuższy niż okres pozostający do rozpoczęcia kolejnego posiedzenia. Taka sytuacja ma miejsce przede wszystkim w Senacie, co wynika z konieczności przeprowadzenia wyborów uzupełniających.

Stwierdzenie wygaśnięcia mandatu powoduje zatem, że liczba członków danej izby parlamentu ulega czasowemu, a pewnych sytuacjach, trwałemu, zmniejszeniu. Kodeks wyborczy określa jednolity katalog przesłanek wygaśnięcia mandatu parlamentarzysty (art. 247 § 1 – posłowie; art. 279 § 1 – senatorowie): 1) śmierć; 2) utrata prawa wybieralności lub nieposiadania go w dniu wyborów; 3) pozbawienie mandatu prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu; 4) zrzeczenie się mandatu; 5) zajmowanie w dniu wyborów stanowiska lub funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji RP albo ustaw nie można łączyć z mandatem posła; 6) powołanie w toku kadencji na stanowisko lub powierzenia funkcji, których stosownie do przepisów Konstytucji RP albo ustaw nie można łączyć ze sprawowaniem mandatu posła (senatora); 7) wybór w toku kadencji na posła do Parlamentu Europejskiego.

Ostatnią przesłanką wygaśnięcia mandatu, nie wymienioną w powyższym katalogu, ale już omówioną wcześniej, jest stwierdzenie nieważności wyborów. Zmniejszenie składu izby parlamentarnej w stosunku do składu ustawowego może mieć charakter przejściowy lub też trwały. Poniżej przedstawiamy okoliczności i konsekwencje wystąpienia takich sytuacji.

2. Przejściowe zmniejszenie liczby parlamentarzystów

Przez czasowe zmniejszenie składu Sejmu czy Senatu rozumiemy sytuację, w której mandat zostaje obsadzony przed końcem danej kadencji izby parlamentarnej. Jeśli chodzi o procedurę uzupełnienia składu Sejmu i Senatu, to są one odmienne. Zgodnie z art. 249 § 1 k. wyb. wygaśnięcie mandatu posła niezwłocznie stwierdza Marszałek Sejmu w drodze postanowienia. W tym przypadku pojęcie niezwłoczności należy interpretować restrykcyjnie, gdyż organy władzy publicznej powinny dążyć do jak najszybszego przywrócenia składu izb parlamentarnych do liczby ustawowej. Od tego postanowienia posłowi przysługuje prawo odwołania do Sądu Najwyższego

w terminie 3 dni od dnia doręczenia postanowienia (art. 250 § 1)¹⁸. Sąd Najwyższy rozpatruje ewentualne odwołanie posła, który został pozbawiony mandatu w terminie 7 dni (art. 250 § 2).

Analogiczną procedurę znajdującą zastosowanie do senatora przewidują przepisy art. 281 oraz 292 k. wyb. Co oczywiste jednak, stwierdzenia wygaśnięcia mandatu dokonuje Marszałek Senatu. Przypadki takich odwołań są bardzo rzadkie, przesłanki wygaśnięcia mandatu są bowiem zwykle bezsporne. Należy jednak zwrócić uwagę na spór dotyczący interpretacji zakazu łączenia stanowiska prokuratora w stanie spoczynku z mandatem parlamentarzysty¹⁹. Spór ten pokazuje, że instytucja odwołania, nawet w przypadku stwierdzenia wygaśnięcia z powodu wystąpienia zwykle oczywistych przesłanek, jest potrzebna. Z drugiej strony należy zauważyć, że jakkolwiek terminy procesowe są niezwykle krótkie, to powodują odwleczenie w czasie uzupełnienia składu izby parlamentarnej, co z uwagi na obowiązujące więkzości jest szczególnie istotne w Sejmie.

Oświadczenie o przyjęciu mandatu poselskiego powinno być złożone w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia przez Marszałka Sejmu (art. 251 § 1 i 3), kolejnego kandydata z tej samej listy kandydatów, który w wyborach otrzymał kolejno największą liczbę głosów, o przysługującym mu pierwszeństwie do mandatu, w przypadku: 1) śmierci posła; 2) upływu terminu do wniesienia odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu; 3) nieuwzględnienia odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu przez Sąd Najwyższy.

W przypadku Senatu zaistnienie jednej z wymienionych przesłanek powoduje, co do zasady, wszczęcie procedury przeprowadzenia wyborów uzupełniających, o czym szerzej w dalszej części opracowania.

¹⁸ Odwołanie, zgodnie z art. 250 § 1 k. wyb. nie przysługuje jedynie w przypadku śmierci. Odwołanie nie przysługuje również w przypadku wygaśnięcia mandatu na podstawie orzeczenia SN w związku ze stwierdzeniem nieważności wyborów, które jest niezaskarżalne. Zob. postanowienie SN z dnia 11 kwietnia 2012 r., sygn. akt III SO 5/12, Lex nr 1227971.

¹⁹ Postanowienie SN z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt III SW 169/11, OSNP 2012/11-12/161; postanowienie SN z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt III SW 168/11, Lex nr 1095839.

Dla pełnego przedstawienia tej procedury należy przytoczyć również art. 4 ust. 2 Regulaminu Sejmu²⁰, zgodnie z którym posłowie nieobecni na posiedzeniu Sejmu oraz posłowie, którzy uzyskali mandat w czasie trwania kadencji, składają ślubowanie poselskie na pierwszym posiedzeniu, na którym są obecni. Regulamin Senatu²¹ nie reguluje kwestii ślubowania senatorów, którzy uzyskali mandat w trakcie kadencji, jednak praktyka jest analogiczna, jak w Sejmie.

W praktyce postanowienie Marszałka Sejmu w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu wydawane jest z reguły w ciągu kilku dni od zaistnienia przesłanki wygaśnięcia. Zakładając zatem brak odwołania w tej sprawie osoba, która obejmie mandat powinna być znana w ciągu kilku dni, zaś formalnie może mandat objąć na najbliższym posiedzeniu. Należy jednak pamiętać, że dopiero po uprawomocnieniu się postanowienia Marszałka Sejmu, może zostać wskazany kolejny kandydat z listy.

Inaczej sytuacja wygląda w przypadku Senatu, którego członkowie wybierani są w okręgach jednomandatowych. Z uwagi na charakter wyborów do Senatu, w których każde ugrupowanie wystawia jednego kandydata (co w praktyce jest warunkiem uzyskania jedyne go mandatu będącego do rozdysponowania w danym okręgu wyborczym), wygasły mandat nie trafia do kandydata z największą liczbą głosów w okręgu, który nie uzyskał mandatu. Pochodzi on bowiem niemal zawsze z innej opcji politycznej, a więc objęcie przez niego mandatu wypaczałoby wolę wyborców, którzy oddali głos na pierwotnie zwycięskiego kandydata. Przeprowadzane są natomiast wybory uzupełniające (art. 283 § 1 k. wyb.), co powoduje, że mandat pozostaje nieobsadzony przez co najmniej kilka tygodni, a zwykle miesiące. Jeśli chodzi o termin uzupełnienia składu Senatu, to należy w pierwszej kolejności przytoczyć art. 283 § 2 k. wyb., zgodnie z którym wybory uzupełniające zarządza się i przeprowadza w terminie 3 miesięcy od dnia stwierdzenia wygaśnięcia mandatu senatora. Oznacza to, że w ciągu tych 3 miesięcy musi zostać przeprowadzone głosowanie. Samo ogłoszenie wyników wyborów oraz objęcie mandatu może nastąpić już po upływie tego terminu.

²⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, M.P. z 2019 r., poz. 1028, z późn. zm.

²¹ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. *Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, M.P. z 2018 r., poz. 846 z późn. zm.

W każdej z opisanych wyżej sytuacji mamy zatem do czynienia ze zmniejszeniem składu izby, które może trwać od kilku do nawet kilkudziesięciu dni. Jego długość jest zależna przede wszystkim od izby parlamentarnej, ale również od terminu, w którym kolejny kandydat z listy złoży oświadczenie o przyjęciu mandatu (w przypadku Sejmu) oraz terminu kolejnego posiedzenia. Należy w związku z tym zauważyć, że nie jest wskazane organizowanie posiedzeń Sejmu czy Senatu w terminie bezpośrednio następującym po wyborach samorządowych oraz wyborach do Parlamentu Europejskiego, gdyż skład tych organów może być wówczas niepełny, co mogłoby zaburzyć układ sił w parlamencie²². Powyższe wynika z tego, że w wymienionych wyborach o mandat ubiega się zwykle wielu parlamentarzystów i część z nich zdobywa mandat. Przykładowo, w trakcie Sejmu VIII kadencji oraz Senatu IX kadencji, w związku z uzyskaniem mandatu w wyborach samorządowych z 2018 r. wygasł mandat aż 10 posłów, zaś w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego z 2019 r. wygasły mandaty jeszcze większej liczby parlamentarzystów, gdyż 18 posłów i 2 senatorów.

Powstaje również pytanie, czy możliwa jest sytuacja odwrotna do przedstawionej wyżej, tj. czy faktyczna liczba posłów lub senatorów może być większa od liczby ustawowej? Jeśli chodzi o ryzyko zwiększenia faktycznego składu tych organów ponad liczbę określoną w przepisach konstytucyjnych to inaczej niż w przypadku organów samorządu terytorialnego [Rulka 2016, 67-71], takie ryzyko nie powinno zasadniczo występować²³. Bo- wiem zawiadomienie kolejnego kandydata z tej samej listy kandydatów, który w wyborach otrzymał kolejno największą liczbę głosów, o przysługującym mu pierwszeństwie do mandatu, następuje po upływie terminu do wniesienia odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu albo po wydaniu

²² Łagodzi tę okoliczność dobra praktyka, według której posiedzenia izb parlamentu odbywają się zgodnie z harmonogramem ustalonym z wielomiesięcznym wyprzedzeniem, nie częściej niż dwa razy w ciągu roku. Innymi słowy, gdy tworzony jest plan prac izby trudno wówczas przesądzać, czy i jak wybory wpłyną na skład izb, a czasami może nie być nawet znany termin wyborów.

²³ W skrajnych przypadkach taka sytuacja jest jednak możliwa, np. gdy upłynął termin do wniesienia odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu, kolejny kandydat na liście wyborczej złożył ślubowanie poselskie, a jednocześnie okazało się, że parlamentarzysta tracący mandat nie był (prawidłowo) zawiadomiony.

przez Sąd Najwyższy postanowienia nieuwzględniającego odwołania od takiego postanowienia, które już nie podlega zaskarżeniu [Kisielewicz 2018].

Z powyższego wynika, że faktyczny skład Sejmu, Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego często odbiega od składu określonego w przepisach konstytucyjnych, czasem nawet znacząco. Prawo nie wyklucza tego, aby pomiędzy wygaśnięciem mandatów a objęciem ich przez kolejne osoby z listy odbywały się posiedzenia Sejmu, również w sytuacji, gdy ma miejsce jednocześnie wygaśnięcie wielu mandatów. Takie zdarzenie może mieć zatem wpływ na głosowania, w których większość liczona jest w stosunku do ustawowej liczby członków. Przykładowo, w przypadku głosowania nad konstruktywnym wotum nieufności przed uzupełnieniem składu po wyborach do Parlamentu Europejskiego z 2019 r., faktyczna wymagana większość nie wynosiłaby ponad 50% ustawowej liczby członków (231 z 460), lecz ponad 52% (231 z 442 posłów). Tymczasem jest to dostrzegalna różnica, która mogłaby mieć wpływ na ostateczny wynik.

Warto również zwrócić uwagę na aktualny problem kwarantanny związanej z podejrzeniem choroby zakaźnej, którą przewiduje polskie ustawodawstwo²⁴. Możliwa jest sytuacja, w której takiej kwarantannie poddanych zostanie nawet większość posłów czy senatorów, co wyklucza możliwość osiągnięcia kworum i podjęcie jakiegokolwiek decyzji.

3. Trwale zmniejszenie liczby parlamentarzystów

Z trwałym zmniejszeniem składu Sejmu i Senatu mamy do czynienia w sytuacji, gdy mandat pozostaje nieobsadzony do końca kadencji. Nie ma zatem tutaj znaczenia długość trwania wakatu. Zaistnienie takiej sytuacji jest bardzo rzadkie, zaś w przypadku jego wystąpienia różnica pomiędzy ustawową a faktyczną liczbą posłów, jest niewielka. Jeśli chodzi o Sejm, to taka sytuacja może wystąpić jedynie w dwóch przypadkach.

Po pierwsze, gdy wygaśnięcie mandatu nastąpi pod koniec kadencji i z uwagi na obowiązujące terminy nie uda się obsadzić wolnego mandatu. Powstaje pytanie, czy Marszałek Sejmu może zrezygnować z poszukiwania

²⁴ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz. U. z 2019 r., poz. 1239 z późn. zm.

kolejnego kandydata z listy gotowego objąć mandat w sytuacji, gdy wprawdzie do końca kadencji pozostał jeszcze czas, jednak nie zostało zaplanowane żadne posiedzenie, na którym mógłby formalnie objąć mandat. Wydaje się, że nie. Posiedzenie Sejmu może zostać zwołane w każdej chwili, również po wyborach Sejmu kolejnej kadencji. Tym bardziej Marszałek nie powinien zrezygnować z przeprowadzania tej procedury w sytuacji, gdy zostało już tylko jedno posiedzenie, czy też jego część.

Druga taka sytuacja może wystąpić wówczas, gdy zabraknie kandydatów na liście, którzy mogliby objąć mandaty pozostałe do obsadzenia. Zgodnie z art. 251 § 6 k. wyb., jeżeli obsadzenie mandatu posła byłoby niemożliwe z powodu braku kandydatów, którym mandat można przydzielić, Marszałek Sejmu w drodze postanowienia stwierdza, iż mandat ten do końca kadencji pozostaje nieobsadzony. Wystąpienie takiej sytuacji jest jednak bardzo mało prawdopodobne z uwagi na dużą liczbę kandydatów na liście. Kodeks wyborczy stanowi bowiem w art. 211 § 2, że liczba kandydatów na liście nie może być mniejsza niż liczba posłów wybieranych w danym okręgu wyborczym i większa niż dwukrotność liczby posłów wybieranych w danym okręgu wyborczym. Większość komitetów wyborczych odmiennie niż w przypadku wyborów do Senatu wystawia maksymalną liczbę kandydatów, gdyż jak wiadomo, zwykle im więcej kandydatów, tym więcej głosów oddanych przez wyborców. Z reguły zatem w przypadku każdej listy, która uzyskała przynajmniej 1 mandat w danym okręgu kandydatów na objęcie mandatu jest co najmniej kilku, a zwykle kilkunastu bądź więcej. Istotnie jednak pewien problem z obsadzeniem wygasłego mandatu może wystąpić pod koniec kadencji, gdyż wielu z kandydatów, szczególnie w przypadku partii rządzącej może zajmować stanowiska w strukturach państwach niepołączalnych z mandatem posła. W rezultacie musieliby zrezygnować z zajmowanego stanowiska dla objęcia mandatu na zaledwie kilka miesięcy. Kalkulacja korzyści i strat dokonywana przez takie osoby często wypada na niekorzyść opcji objęcia mandatu posła. W takiej sytuacji może się wydłużyć procedura obsadzenia mandatu kolejnym kandydatem z listy w związku ze złożeniem rezygnacji przez kolejnych kandydatów [Rogacin 2019]. Na przestrzeni ostatnich kadencji nie zdarzyła się jednak sytuacja, w której ze wskazanego powodu mandat pozostałby ostatecznie nieobsadzony.

Trwale zmniejszenie składu Senatu ma miejsce zdecydowanie częściej. W takiej sytuacji przeprowadzane są wybory uzupełniające²⁵. Należy w tym miejscu ponownie przytoczyć art. 283 § 2 k. wyb., zgodnie z którym, wyborów uzupełniających nie przeprowadza się w okresie 6 miesięcy przed dniem, w którym upływa termin zarządzenia wyborów do Sejmu. Jak wynika z Konstytucji, wybory do Sejmu i Senatu zarządza Prezydent Rzeczypospolitej nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu (art. 98 ust. 2). Oznacza to, że okres, w którym wyborów uzupełniających nie przeprowadza się wynosi około 9 miesięcy, co stanowi prawie 1/5 całej długości kadencji. Takie rozwiązanie jest jednak zrozumiałe w związku z dużymi kosztami wyborów i krótkim okresem, w którym wyłoniony w ten sposób senator sprawowałby swój mandat. Może ono jednak spowodować, że w ostatnich miesiącach kadencji Senatu różnica pomiędzy składem faktycznym oraz ustawowym będzie wynosić nawet kilka mandatów. Nie utrudni to jednak przyjmowania ustaw i uchwał, gdyż żadna większość w Senacie nie jest liczona od ustawowej liczby jego członków, a jedynie wymaga się osiągnięcia kworum.

Powyższa rozbieżność może mieć poważniejsze skutki polityczne tylko w sytuacji, gdyby nieobsadzone do końca kadencji mandaty należały jedynie lub w zdecydowanej większości do jednej opcji politycznej. Biorąc za przykład obecną X kadencję Senatu, rozpoczętą w listopadzie 2019 r., w której 48 mandatów sprawują senatorowie strony rządowej, zaś pozostałe mandaty senatorowie opozycji i niezależni, wygaśnięcie i nieobsadzenie kilku mandatów mogłoby prowadzić do zmiany senackiej większości. Jeśli chodzi o kilka ostatnich kadencji Senatu to liczba nieobsadzonych mandatów wyniosła: w kadencji VI – 2, w kadencji VII – 0, w kadencji VIII – 1 i w kadencji IX – 5. Z uwagi na istniejący układ polityczny, w żadnej z wymienionych kadencji, w których nastąpiło trwale zmniejszenie składu Senatu, nie przyniosło ono jednak istotnych skutków politycznych.

Przyjmując, że ustawowa liczba członków Sejmu, Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego wynika z przepisów konstytucyjnych i faktyczne zmnie-

²⁵ Jeszcze innym rozwiązaniem na uzupełnienie składu izby parlamentarnej, w szczególności tej pochodzącej z wyborów większościowych, jest obsadzenie wygasłego mandatu zastępcą dotychczasowego parlamentarzysty, jak ma to miejsce na przykład w Chorwacji [Składowski 2017, 127-41].

jszenie składów tych organów, nie ma znaczenia przy obliczaniu kworum, konstytucyjnych większości oraz liczby podpisów poparcia pod danym wnioskiem, wszystkie te konstytucyjnie określone wartości w sytuacji rozbieżności pomiędzy ustawową oraz faktyczną liczbą członków tych organów ulegają podwyższeniu. Można przyjąć, że takie było zamierzenie ustrojodawcy. Kalkulacja bowiem tych wartości od faktycznego składu mogłaby powodować różnego rodzaju nadużycia, stanowić pokusę wykorzystywania sytuacji przez jedną stronę politycznych sporów oraz stanowić niebezpieczeństwo dla parlamentarzystów, szczególnie opozycyjnych, a w skrajnych przypadkach dla ustroju demokratycznego. Przykładowo, można wyobrazić sobie sytuację, w której Marszałek Sejmu zwlekałby z obsadzeniem mandatów przez kolejne osoby z list partii opozycyjnych w celu wpływu na wynik głosowania w Sejmie.

Należy jednak również wskazać na wady takiego rozwiązania. Jakkolwiek czysto teoretycznie, może jednak dojść do sytuacji, w której faktyczna liczba członków tych organów będzie tak mała, że nie będzie możliwości podjęcia istotnej dla państwa decyzji obostrzonej kwalifikowaną większością liczoną właśnie od ustawowej liczby członków. Dotyczyć to będzie jednak tylko przypadków trwałego, nie zaś czasowego zmniejszenia liczby parlamentarzystów.

Konstytucja, o czym szerzej w dalszej części opracowania, przewiduje jedynie cztery kwalifikowane większości liczone od ustawowej liczby członków. Obiektywnie największa trudność związana z obowiązującym sposobem interpretacji pojęcia ustawowej liczby członków dotyczy uchwały o skróceniu kadencji Sejmu wymagającej większości 2/3 ustawowej liczby członków Sejmu, tj. 307 posłów. Musiałaby się jednak zdarzyć jedna z kilku mało prawdopodobnych, choć teoretycznie możliwych sytuacji, w tym 1) katastrofa lub zamach, w wyniku którego śmierć poniosłaby znaczna część posłów i dodatkowo brak byłoby kolejnych kandydatów z listy, którzy mogliby objąć wygasłe mandaty; 2) unieważnienie przez Sąd Najwyższy wyborów w odpowiednio dużej części okręgów. Mogłoby wówczas dojść do sytuacji, w której Sejm niezdolny do dalszego funkcjonowania nie mógłby jednak zdecydować o skróceniu swojej kadencji. Mniej problematyczne byłoby znaczne zmniejszenie składu w Senacie, który nie podejmuje decyzji taką większością.

4. Ustawowa liczba członków w Konstytucji RP

Analizowane pojęcie występuje w Konstytucji wielokrotnie. Można wyróżnić trzy sytuacje, w których znajduje ono zastosowanie.

Pojęcie ustawowej liczby członków wykorzystywane jest przy określeniu wymogu kworum, które stanowi element konstrukcyjny konstytucyjnych większości. Kworum to liczba członków ciała kolegialnego, których obecność jest konieczna, aby podmiot ten mógł wydawać akty prawne i zwykle stanowi połowę składu organu. Najczęściej stosowanym rozwiązaniem przy jego ustalaniu jest odniesienie się do ogólnej liczby członków organu. Jego zastosowanie traci zatem rację bytu w sytuacji, gdy większość jest liczona od ustawowej liczby członków, wówczas bowiem tak czy inaczej, aby przegłosować daną propozycję czy kandydaturę, na posiedzeniu organu kolegialnego musi być więcej niż połowa jego członków. Zgodnie z treścią przepisów Konstytucji odnoszących się do kworum podczas posiedzeń plenarnych Sejmu (np. art. 120, art. 121 ust. 3, art. 154 ust. 2, art. 154 ust. 3, art. 155 ust. 1) minimalna liczba obecnych posłów, warunkująca prawomocność podjętych przez Sejm ustaw i uchwał, stanowi co najmniej połowę ustawowej liczby posłów, tj. 230. Podobnie sytuacja wygląda, jeśli chodzi o Senat (np. art. 235 ust. 4), przy czym co najmniej połowę ustawowej liczby członków Senatu stanowi 50 senatorów. Jeśli chodzi o Zgromadzenie Narodowe to prawodawca nie ustanowił wymogu kworum przy podejmowanych przez ten organ uchwał, gdyż jego kompetencje obostrzone są uzyskaniem większości liczonej od ustawowej liczby jego członków. O uzyskanie kworum martwić się musi przede wszystkim większość parlamentarna, gdyż niezyskane kworum przez parlamentarzystów strony rządzącej może stanowić pokusę dla opozycji rezygnacji z udziału w obradach, bądź samym głosowaniu (tzw. obstrukcji parlamentarna²⁶) i zniweczenia wszelkich zamierzeń legislacyjnych strony rządowej. W pewnych sytuacjach może się zatem okazać, że trudniejszym aniżeli osiągnięcie większości w głosowaniu będzie samo doprowadzenie do niego, czyli osiągnięcie kworum. Sformułowanie rządu przy

²⁶ Szerzej zob. Pawłowski 2003, 69-73.

pierwszej próbie wymaga poparcia ponad 230 posłów²⁷, co automatycznie zapewnia kworum.

Prawodawca wbudował jednak dodatkowo w procedurę legislacyjną ważny mechanizm w art. 121 ust. 2 Konstytucji, zabezpieczający przez wystąpieniem rzadkiej sytuacji, w której opozycja posiada większość w Senacie i poprzez obstrukcję chciałaby zablokować procedurę ustawodawczą na etapie prac senackich. Zgodnie z tym przepisem: „Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm”. Obstrukcja parlamentarna w formie unikania udziału w obradach Senatu może zatem jedynie opóźnić, nie zaś udaremnić przyjęcie ustawy.

Należy w tym miejscu zauważyć, że analogicznym do pojęcia ustawowa liczba członków znajdującego zastosowanie w odniesieniu do ciał kolegialnych jest pojęcie uprawnionych do głosowania znajdujące zastosowanie do głosowań suwerena. Konstytucja tylko w jednym przepisie odwołuje się do drugiego z wymienionych pojęć stanowiąc, w art. 125 ust. 3: „jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, wynik referendum jest wiążący”. Pojęcie uprawnionych do głosowania zostało skonkretyzowane w ustawie *o referendum ogólnokrajowym*²⁸ oraz *Kodeksie wyborczym*. Ogólnie rzecz ujmując, są to wszystkie osoby, które znalazły się w spisie wyborców sporządzonym na potrzeby głosowania referendalnego. Funkcja tego rozwiązania jest podobna, choć nie identyczna, jak w przypadku ustawowej liczby członków, a więc zagwarantowanie tego, że nie zostanie dokonana zmiana przypadkowa, nieprzeżyłana, bez poparcia odpowiedniej liczby uprawnionych do jej podjęcia. Osiągnięcie wymaganej frekwencji wyborczej stanowi również swoiste potwierdzenie, że istotnie przedmiotem referendum była sprawa o szczególnym

²⁷ W pewnych sytuacjach może być to mniejsza liczba posłów, teoretycznie przynajmniej 116 posłów. Im mniejsze jednak poparcie tym mniejsze szanse utrzymania się takiego tzw. rządu mniejszościowego i większe prawdopodobieństwo, że opozycja będzie dążyła do zrywania kworum.

²⁸ Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. *o referendum ogólnokrajowym*, Dz. U. z 2019 r., poz. 1444 z późn. zm.

znaczeniu dla państwa. Z drugiej strony należy jednak zauważyć, że trudność w osiągnięciu progu połowy uprawnionych do głosowania w głosowaniu suwerena jest daleko większa, aniżeli w przypadku głosowań organów kolegialnych. Można się dlatego zastanawiać, czy wymóg frekwencyjny nie jest zbyt wysoki i nie powinien być bliższy wymogom obowiązującym w referendach samorządowych. Można jednak również to rozwiązanie uznać za wyraz rezerwy ustrojowym wobec form demokracji bezpośredniej i celowe ograniczenie realnych możliwości przeprowadzenia (skutecznych) działań referendalnych [Dudek 2018, 169-85].

Dotychczas na gruncie tego przepisu zostały przeprowadzone jedynie dwa referenda, z których jedno zakończyło się osiągnięciem wymaganej frekwencji wyborczej (58,85 %) ²⁹, w drugim zaś odpowiedniego progu nie tylko nie udało się osiągnąć, ale nawet do niego się nie zbliżono (7,80 %) ³⁰. Jednocześnie przypadki nieosiągnięcia kworum w procedurze głosowania w izbach parlamentarnych są rzadkie ³¹ i mają miejsce przede wszystkim w związku z zastosowaniem wspomnianej już obstrukcji parlamentarnej, której jedną z form jest bojkot głosowań w sytuacji nieobecności części parlamentarzystów większości rządowej. W ten sposób opozycja ma większe szanse na niedopuszczenie do przegłosowania propozycji większości, aniżeli w głosowaniu poprzez uzyskanie większości głosów. Podobna sytuacja odnosząca się do głosowania referendalnego ma miejsce jedynie w przypadku samorządowych referendów odwoławczych, nie występowała jednak w referendach ogólnokrajowych, w których wymóg frekwencyjny posiada umocowanie konstytucyjne.

Warto jeszcze zauważyć, że Konstytucja nie ustanawia podobnego progu w przypadku referendum konstytucyjnego, którego znaczenie jest przecież

²⁹ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 lipca 2003 r. o skorygowanym wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Dz. U. Nr 132, poz. 1223.

³⁰ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2015 r. o skorygowanych wynikach głosowania i wyniku referendum ogólnokrajowego przeprowadzonego w dniu 6 września 2015 r., Dz. U. poz. 2035.

³¹ Taka sytuacja miała miejsce w dniach 21 lipca oraz 22 sierpnia 2006 r., kiedy to nieobecność kilku posłów koalicji rządowej PIS-PSL-Samoobrona wykorzystali posłowie opozycji bojkotując głosowania [Dudek 2008, 173-74].

daleko większe niż referendum ogólnokrajowego, które jest dedykowane do rozstrzygania spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa, niemających jednak, w każdym razie z formalnego punktu widzenia, charakteru tak zasadniczego jak zmiany przepisów I, II i XII rozdziału Konstytucji.

Należy również odnotować, że Konstytucja określa w sposób sztywny nie tylko skład Sejmu, Senatu, a w konsekwencji również Zgromadzenia Narodowego, ale również kilku innych organów konstytucyjnych. Przyjmując, że używanie przez prawodawcę sformułowania ustawowa liczba członków w głosowaniach wymienionych wyżej organów odnosi się do ich liczby określonej w Konstytucji, należy postawić pytanie, czy takiego rozumienia tego pojęcia nie należy odnosić również do składów innych organów określonych precyzyjnie w przepisach Konstytucji, nawet jeśli Konstytucja wyraźnie o tym nie stanowi. Tym bardziej, że ustawa zasadnicza nie zawiera przepisów dotyczących głosowania tych organów.

Po pierwsze, jest to Krajowa Rada Sądownictwa, która, jak wynika z art. 187 ust. 1, powinna liczyć 25 członków. Ustawowa regulacja funkcjonowania tego organu³² w art. 21 ust. 1 stanowi, że „Do ważności uchwał Rady potrzebna jest obecność co najmniej połowy jej składu”. Nie odwołuje się zatem wprost do pojęcia ustawowej liczby jego członków przy ustalaniu kworum, choć w doktrynie nie poddaje się w wątpliwość, że chodzi tutaj o ustawową liczbę członków [Pęk 2013]. Do podjęcia uchwały Rady potrzeba więc przynajmniej 13 jej członków.

Po drugie, jest to Trybunał Konstytucyjny, którego skład zgodnie z art. 194 ust. 1 liczy 15 sędziów. Podobnie regulacja ustawowa³³ nie odwołuje się do wskazanej w Konstytucji liczby sędziów w art. 8 ust. 1 stanowiąc, że „Zgromadzenie Ogólne podejmuje uchwały bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej 2/3 ogólnej liczby sędziów Trybunału, chyba że ustawa stanowi inaczej”. Nie oznacza to jednak, że decydujący jest skład faktyczny, nie zaś ustawowy (konstytucyjny). Pojęcie ogólnej liczby członków organu wykorzystywane jest czasem zamiennie z pojęciem składu usta-

³² Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o *Krajowej Radzie Sądownictwa*, Dz. U. z 2019 r., poz. 84 z późn. zm.

³³ Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o *organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Dz. U. z 2019 r., poz. 2393.

wowego, również w przepisach konstytucyjnych³⁴. Innymi słowy do podjęcia uchwały Zgromadzenia potrzeba obecności co najmniej 10 sędziów.

Trzecim organem konstytucyjnym, którego skład został sztywno określony w Konstytucji jest Trybunał Stanu. Jak wynika z art. 199 ust. 1 liczy on 19 członków. Regulacja ustawowa³⁵ dotycząca tego organu, odwołuje się przy ustaleniu większości potrzebnych do przegłosowania danej propozycji do składu ustawowego, bowiem art. 15a ust. 1, stanowi, że „Zgodę na pociągnięcie członka Trybunału Stanu do odpowiedzialności karnej lub na pozbawienie wolności wyraża, w drodze uchwały, Trybunał Stanu, z wyłączeniem członka Trybunału, którego wniosek dotyczy. Uchwała zapada bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej 2/3 członków Trybunału Stanu”. Do podjęcia takiej uchwały potrzeba obecności 13 sędziów Trybunału.

Należy wreszcie wspomnieć o Radzie Polityki Pieniężnej, której skład nie jest wprawdzie precyzyjnie określony w Konstytucji, jednak pośrednio Konstytucja determinuje skład tego organu stanowiąc, że w skład Rady Polityki Pieniężnej wchodzi Prezes Narodowego Banku Polskiego jako przewodniczący oraz osoby wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów powoływane na 6 lat, w równej liczbie przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejm i Senat (art. 227 ust. 5)³⁶. Zgodnie z regulacją ustawową jest to 10 członków, a „Ustalenia Rady podejmowane są w formie uchwał większością głosów przy obecności co najmniej 5 członków, w tym Przewodniczącego Rady. W przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos Przewodniczącego Rady” (art. 16 ust. 3)³⁷. Jest to zatem jedyny z wymienionych pozaparlamentarnych konstytucyjnych organów kolegialnych, w którym większości liczone

³⁴ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm., art. 4 ust. 3, który stanowi o ustawowej liczbie posłów oraz art. 50 ust. 1, który stanowi o ogólnej liczbie członków Zgromadzenia Narodowego.

³⁵ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, Dz. U. z 2019 r., poz. 2122.

³⁶ Do tej kategorii nie można zaliczyć Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, gdyż Konstytucja stanowi jedynie w art. 214 ust. 1, że: „Członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej”, bez wskazania ich liczebności.

³⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. z 2019 r., poz. 1810.

są od faktycznej liczby członków (niezależnej od liczby wakatów w RPP), nie zaś ustawowej.

Jakkolwiek instytucja kworum znajduje powszechne zastosowanie i jego potrzeba nie jest kwestionowana³⁸, to można się zastanawiać, czy w izbach parlamentarnych ustanowienie kworum wynoszącego połowę ustawowej liczby członków jest odpowiednie w sytuacji, gdy ta instytucja ma zabezpieczać przed możliwymi próbami przyjmowania przez rządzących rozwiązań, dla których przyjęcia zasadniczo nie mają odpowiedniej większości. Znane są próby zmiany Konstytucji w bardzo późnych godzinach³⁹. Oznacza to, że najważniejsze decyzje powinny być zabezpieczone przed zmianami większością kwalifikowaną liczoną od ustawowej liczby członków. Takiego zabezpieczenia nie posiada, m.in. procedura zmiany Konstytucji.

Ustawowa liczba członków jest wykorzystywana również dla ustalenia liczby członków organów, którzy powinni poprzeć dany wniosek. Jakkolwiek Konstytucja w wielu przepisach określa liczbę członków potrzebną dla poparcia wniosku, to jednak w zdecydowanej większości posługuje się liczbami bezwzględными, wskazując, przykładowo w art. 158 ust. 1, że Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów. Z kolei art. 156 ust. 2 oraz art. 158 ust. 2 stanowią o co najmniej 115 posłach. W wymienionych przypadkach mamy zatem do czynienia z wyraźnym określeniem liczby posłów, którzy powinni poprzeć wniosek, nie zaś z odwołaniem się do wartości ułamkowych, poprzez wskazanie, że wymagane jest odpowiednio poparcie 1/10 i 1/4 ustawowej liczby członków Sejmu. W taki sposób wymóg poparcia został określony tylko w jednym przepisie Konstytucji, a konkretnie art. 235 ust. 1, zgodnie z którym: „projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej”.

Ustawowa większość głosów bywa również wykorzystywana dla podwyższenia konstytucyjnych większości. W kilku bowiem przypadkach Konstytucji

³⁸ Choć znane są również przykłady niższego kworum, np. w Parlamencie Europejskim kworum zostaje osiągnięte już przy obecności 1/3 członków.

³⁹ *Burza wokół lasów państwowych. Próba „zawłaszczenia”?*, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/843231,burza-wokol-lasow-panstwowych-proba-zawlaszczenia.html> [dostęp: 23.05.2021].

tucja stanowi, że wymagana większość (zwykła, bezwzględna, kwalifikowana) jest liczona nie od liczby głosujących, zaś ustawowej liczby członków organu. Biorąc pod uwagę, że zwykle nie wszyscy członkowie danej izby biorą udział w głosowaniu, powoduje to faktyczne podwyższenie minimalnej liczby głosów potrzebnej dla uchwalenia danego przedłożenia poddanego pod głosowanie.

Jeśli chodzi o parlament, to Konstytucja przewiduje cztery sytuacje, w których większość liczona jest od ustawowej liczby posłów i wszystkie dotyczą Sejmu: 1) uchwała Sejmu w sprawie skrócenia kadencji Izby (art. 98 ust. 3 – większość 2/3 głosów ustawowej liczby posłów, czyli co najmniej 307 głosów); 2) uchwała Sejmu o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (art. 156 ust. 2 – większość 3/5 ustawowej liczby posłów, czyli co najmniej 276 głosów); 3) uchwała Sejmu o wyrażeniu Radzie Ministrów wotum nieufności (art. 158 ust. 1 – większość ustawowej liczby posłów, czyli co najmniej 231 głosów); 4) uchwała Sejmu o wyrażeniu ministrowi wotum nieufności (art. 159 ust. 2 – większość ustawowej liczby posłów, czyli co najmniej 231 głosów).

Warto zauważyć, że konstrukcja większości „ustawowej liczby posłów” nie znalazła zastosowania w procedurze wyrażenia zgody na przystąpienie Polski do organizacji międzynarodowej, której miałyby zostać przekazane suwerenne kompetencje władzy państwowej (art. 90), podobnie jak w procedurze zmiany Konstytucji (art. 235). W tych najważniejszych, jak się wydaje, kwestiach dla państwa, wymagana obecność posłów jest zatem niższa, aniżeli w przypadku skrócenia kadencji Sejmu, czy pociągnięcia członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Kalkulacja konstytucyjnych większości od ustawowej liczby posłów powinna być zarezerwowana dla szczególnie istotnych decyzji, zwykle też wymagających uzyskania kwalifikowanej większości głosów. Zastosowanie kalkulacji od ustawowej liczby członków zapewni, że podjęta decyzja nie będzie miała charakteru przypadkowego, wynikającego z niepełnego składu izby spowodowanej przypadkami wygaśnięć mandatów czy nieobecnościami. Można postawić pytanie, czy nie istnieje pewna niespójność w całym systemie rozwiązań, które zastosował prawodawca, jeśli chodzi o konstytucyjne większości, w procedurze powołania i odwołania Rady Ministrów, jak i poszczególnych ministrów. Jak wynika bowiem z art. 154 i 155 Konsty-

tucji, dla sformowania rządu nie zawsze będzie potrzebne poparcie 231 posłów. Jednocześnie dla odwołania Rady Ministrów czy też ministra potrzebne jest zawsze co najmniej 231 głosów, nie tylko gdy oddanych głosów będzie mniej niż 460, ale również wówczas, gdy ogólna liczba posłów będzie mniejsza niż 460. Wynika to z tego, że w wymienionych wyżej przypadkach większość liczona jest od ustawowej liczby członków, zaś w procedurze powołania rządu, jedynie od głosujących, choć przy kworum połowy składu. Wskazana „niespójność” ma jednak charakter pozorny. Jest bowiem nie tyle wynikiem niedopatrzania ustrojodawcy, ale raczej świadomą jego decyzją, by w ten sposób stabilizować raz powołany rząd i utrudnić jego zmianę.

Prawodawca słusznie dokonuje rozróżnienia na większości kwalifikowane, gdzie wymagane jest osiągnięcie pewnego ułamka ważnie oddanych głosów ($3/5$ lub $2/3$), oraz większości kwalifikowane, które dodatkowo liczone są od ustawowej liczby głosów, które można nazwać podwyższonymi większościami kwalifikowanymi. Wybór jednej z tych większości ma jednak zwykle swoje uzasadnienie. Przykładowo, art. 98 ust. 3 Konstytucji stanowi o możliwości skrócenia kadencji Sejmu, a tym samym Senatu podwyższoną większością kwalifikowaną $2/3$ głosów, co jest uzasadnione tym, że głosowanie wywołuje nieodwracalne skutki i to dla całego parlamentu. We wszystkich pozostałych przypadkach w głosowaniach Sejmu większość liczona jest od liczby posłów biorących udział w konkretnym głosowaniu (przy założeniu zapewnienia kworum). W tym miejscu należy zauważyć, że w praktyce posiedzeń plenarnych Senatu wymóg „obecności” rozumie się dosłownie jako udział w obradach. Innymi słowy nawet nie głosując senator obecny na sali jest liczony do kworum. Natomiast praktyka na posiedzeniach Sejmu jest inna. Parlamentarzysta, który uczestniczy w obradach, ale rezygnuje z oddania głosu, jest traktowany jako nieobecny. Nie ma przy tym znaczenia, czy karta do głosowania znajduje się w czytniku czy nie [Rulka i Wróblewski 2019, 102-103].

Obliczanie wymaganej większości głosów od ustawowej liczby członków organu Konstytucja przewiduje również dla Zgromadzenia Narodowego przy podejmowaniu: 1) uchwały o uznaniu trwałej niezdolności Prezydenta RP do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia (art. 131 ust. 2 pkt 3 – co najmniej $2/3$ głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego, czyli co najmniej 374 głosy); 2) uchwały o postawieniu Prezy-

denta w stan oskarżenia (art. 145 ust. 2 – co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego, czyli co najmniej 374 głosy).

Należy również odnieść się do głosowań powszechnych, w przypadku których pojęcie ustawowej większości głosów nie jest stosowane, ale zdarza się, że znajduje zastosowanie analogiczny wymóg, zgodnie z którym wymagana większość głosów liczona jest od ogółu uprawnionych do głosowania (wyborców). Podobnie jednak jak wymóg uzyskania kwalifikowanej większości głosów w takim referendum występuje on niezwykle rzadko, przede wszystkim w głosowaniach o bardzo dużym znaczeniu społecznym np. decydujących o przyszłości wielu pokoleń w związku z propozycją (rozpoczęcia) tworzenia nowego państwa. Przykładowo w szkockim referendum dewolucyjnym z 1979 r. warunkiem utworzenia szkockiego parlamentu było nie tylko oddanie ponad 50% głosów „za”, ale również, czego nie udało się już osiągnąć, aby liczba głosów „za” stanowiła co najmniej 40% ogółu uprawnionych do głosowania [Bogdanor 1980]⁴⁰. W polskiej Konstytucji, jak również w ustawodawstwie zwykłym, brak jest podobnych rozwiązań⁴¹.

Warto również zauważyć, że pojęcie ustawowej liczby członków nie jest zarezerwowane jedynie dla przepisów Konstytucji, gdyż pojawia się również w przepisach ustawowych. Przykładowo, ustawa o *ochronie danych osobowych*⁴², w dwóch przepisach odwołuje się do ustawowej liczby posłów⁴³.

⁴⁰ Na marginesie warto zauważyć, że zaletą takiego profrekwencyjnego rozwiązania jest to, że mobilizuje ono zarówno zwolenników, jak i przeciwników danego projektu. Zwolennicy nie tylko muszą przeważać nad przeciwnikami takiego rozwiązania, ale musi być ich odpowiednia liczba. Z kolei przeciwnicy nie są w stanie zapobiec uczestnictwu zwolenników, ale jeśli będzie ich więcej wygają. Natomiast w przypadku konstrukcji referendum ogólnokrajowego z art. 125 Konstytucji, przeciwnicy propozycji referendalnej demobilizują do głosowania bądź wręcz wzywają do jego bojkotu, co oznacza, że wymóg z art. 125 ust. 3 uzyskania 50% frekwencji jest bardzo trudny do uzyskania.

⁴¹ Na poziomie samorządowym występuje jednak wymóg uzyskania poparcia 2/3 głosujących w przypadku referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców gminy na cele publiczne, zob. ustawa z dnia 15 września 2000 r. o *referendum lokalnym*, Dz. U. z 2019 r., poz. 741.

⁴² Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o *ochronie danych osobowych*, Dz. U. z 2019 r., poz. 1781.

⁴³ Art. 41 ust. 9: „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wyraża zgodę na pociągnięcie Prezesa Urzędu do odpowiedzialności karnej w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością ustawowej liczby posłów”; art. 42 ust. 5: „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wyraża zgodę na zatrzymanie lub aresztowanie Prezesa Urzędu w drodze uchwały podjętej bezwzględną większością ustawowej liczby posłów”.

Czy temu pojęciu należy przypisać takie samo znaczenie jak przyjmowane w przepisach konstytucyjnych? Niewątpliwie tak, i to nie tylko z uwagi na konieczność zachowania jednolitych zasad obliczania większości głosów w Sejmie, ale również dlatego, że pojęcie ustawowej liczby członków pojawia się w wielu przepisach przy określaniu większości obowiązujących w innych organach, nie tylko tych posiadających umocowanie konstytucyjne. Powszechnie przyjęło się, że ustawowa liczba członków, to liczba wynikająca z przepisów prawa.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pojęcia ustawowa liczba członków nie ma na celu podważenia obecnie przyjmowanej jego interpretacji, choć przedstawia trudności, które mogą wystąpić w sytuacjach nadzwyczajnych. Należy mieć na uwadze dwa ważne argumenty przemawiające za prawidłowością obecnie przyjmowanego rozumienia rozpatrywanego pojęcia.

Po pierwsze, ustawową liczbę członków można uznać za utrwalone w doktrynie prawa konstytucyjnego pojęcie języka prawnego i prawniczego, poparte wieloletnią praktyką parlamentarną. Odejście od jego dotychczasowego rozumienia musiałoby być wyjątkowo silnie uzasadnione. Niewątpliwie istotny jest również wymiar praktyczny, gdyż uznanie, że większość ustawowa, jest stała, nie zaś zmienna, przyczynia się do stabilizacji systemu.

Po drugie, przyjmowanie przy ustalaniu wymaganej liczby głosów konstytucyjnej liczby członków stanowi element ochrony opozycji parlamentarnej i zapobiega podejmowaniu decyzji nieposiadających odpowiedniego poparcia społeczno-politycznego. Wygaśnięcie dużej liczby mandatów posłów czy senatorów z ugrupowań opozycyjnych mogłoby przy odmiennej interpretacji zostać wykorzystane politycznie, szczególnie że stwierdzenia wygaśnięcia mandatów posłów dokonuje Marszałek Sejmu, który zwykle jest wybrany przez sejmową większość. Ustawowy skład Sejmu zależałby w takiej sytuacji od faktycznej liczby posłów w momencie danego głosowania, co wiązałoby się z obniżeniem takich większości, jak na przykład wymagana dla podjęcia uchwały o skróceniu kadencji czy w przypadku Zgromadzenia Narodowego uchwała o postawieniu Prezydenta RP w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Przyjęcie za podstawę wyliczania większości liczby członków organów wynikających z Konstytucji, nie zaś liczby faktycznej,

stanowi zatem ważny mechanizm zabezpieczający prawa opozycji parlamentarnej.

Należy się więc zgodzić się z powszechnie przyjętą interpretacją pojęcia ustawowej liczby członków, według której jest to zawsze skład określony w przepisach prawa, niezależnie od składu faktycznego, nawet w sytuacji, gdy same przepisy prawa sankcjonują takie pomniejszenie, np. przewidują, że w sytuacji bliskości końca kadencji, skład nie jest uzupełniany. Inną natomiast kwestią jest zasadność posłużenia się tym pojęciem przy konstruowaniu niektórych konstytucyjnych większości oraz pominięcie go w innych. Szczególnie zastanawia, że skrócenie kadencji Sejmu i Senatu jest, przynajmniej w teorii, obostrzone surowszymi wymogami (większość 2/3 ustawowej liczby posłów) aniżeli zmiana Konstytucji (większość 2/3 głosujących posłów) czy przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej (większość 2/3 głosujących posłów).

PIŚMIENNICTWO

- Bogdanor, Vernon. 1980. „The 40 per cent rule.” *Parliamentary Affairs* 33, nr 3:249-63.
- „Burza wokół lasów państwowych. Próba „zawłaszczenia”?” 2014. <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/843231,burza-wokol-lasow-panstwowych-proba-za-wlaszczenia.html> [dostęp: 23.05.2021].
- Czarny, Piotr. 1993. „O pojęciu ustawowego składu rady.” *Samorząd Terytorialny* 1-2:69-72.
- Dudek, Antoni. 2008. „Główne konflikty polityczne w Sejmie V kadencji (2005-2007).” W *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997-2007*, red. Jacek K. Sokołowski, i Piotr Poznański, 155-85. Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM.
- Dudek, Dariusz. 2018. „Referendum – instrument czy iluzja władzy polskiego suwerena?” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 80, nr 1:169-85.
- Grzybowski, Marian. 2007. *Finlandia – zarys systemu ustrojowego*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Kisielewicz, Andrzej. 2018. „Komentarz do art. 251 Kodeksu wyborczego.” W Kazimierz Czaplicki, Bogusław Dauter, Stefan Jaworski, i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*. LEX/el.
- Leszczyńska, Krystyna. 2018. „Przyczyny i polityczne skutki wyborów uzupełniających do Senatu RP.” *Przegląd Politologiczny* 2:139-51.

- Michalak, Bartłomiej. 2010. „Nadwyżkowe mandaty.” W Bartłomiej Michalak, i Andrzej Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*. LEX/el.
- Pawłowski, Szymon. 2003. „Obstrukcja parlamentarna jako forma walki politycznej opozycji.” *Przegląd Sejmowy* 4:69-73.
- Pęk, Ryszard. 2013. „Komentarz do art. 21.” W Małgorzata Niezgódka-Medek, i Ryszard Pęk, *Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz*. LEX/el.
- Radzewicz, Piotr. 2019. „Komentarz do art. 90 ust. 2.” W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja. Lex/el.
- Rogacin, Kacper. 2019. „Brakuje chętnych do objęcia mandatów po europosłach Prawa i Sprawiedliwości.” <https://gk24.pl/brakuje-chetnych-do-objecia-mandatow-po-europoslach-prawa-i-sprawiedliwosci/ar/c1-14202645> [dostęp: 23.05.2021].
- Rulka, Marcin. 2016. „Zmiana liczby członków rady gminy w trakcie kadencji.” *Samorząd Terytorialny* 11:67-71.
- Rulka, Marcin, i Bartłomiej Wróblewski. 2019. „Konstytucyjne większości – wybrane problemy.” *Przegląd Sejmowy* 6:99-124.
- Składowski, Konrad. 2017. „Instytucja zastępcy posła w chorwackim prawie parlamentarnym.” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 5:127-41.
- Skrzydło, Wiesław. 2013. „Komentarz do art. 120.” W Wiesław Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7. Lex/el.

Ustawowa liczba członków (posłów, senatorów, członków Zgromadzenia Narodowego) w Konstytucji RP z 1997 roku

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza jednego z konstrukcyjnych elementów konstytucyjnych pojęć: ustawowa liczba posłów, ustawowa liczba senatorów oraz ustawowa liczba członków Zgromadzenia Narodowego. Autorzy zastanawiają się m.in. nad kwestią zasadności obliczania konstytucyjnych większości, kworum, jak również wymaganej liczby podpisów, w stosunku do ogólnej liczby członków danego organu, nie zaś liczby faktycznie obecnych bądź głosujących. Dokonują rozróżnienia na przejściowe oraz trwałe zmniejszenie liczby parlamentarzystów, analizując ich wpływ na praktykę parlamentarną. W konkluzji podzielają powszechnie przyjętą interpretację pojęcia ustawowej liczby członków, według której jest to zawsze skład określony w przepisach prawa, niezależnie od składu faktycznego, nawet w sytuacji, gdy same przepisy prawa sankcjonują takie pomniejszenie, wskazując jednak na zasadności posłużenia się tym pojęciem przy konstruowaniu niektórych konstytucyjnych większości oraz pominięcie go w innych.

Słowa kluczowe: Konstytucja RP, ustawowa liczba członków, kworum

Statutory Number of Members (Deputies, Senators, Members of the National Assembly) in the Constitution of the Republic of Poland of 1997

Abstract

The subject of this study is the analysis of one of the structural elements of constitutional concepts: the statutory number of deputies, the statutory number of senators and the statutory number of members of the National Assembly. The authors consider, among others, the issue of the legitimacy of calculating the constitutional majority, quorum, as well as the required number of signatures, from the total number of members, instead of the actual number. They separate a temporary and permanent reduction in the number of parliamentarians, analyzing their impact on parliamentary practice. In conclusion, they share the generally accepted interpretation of the concept of the statutory number of members, according to which it is always the composition specified in law, regardless of the actual composition, even in the situation where the law itself sanctions such a reduction, but pointing to the legitimacy of using this concept in constructing some constitutional majority and bypassing it in other cases.

Keywords: Constitution of the Republic of Poland, statutory number of members, quorum

Information about Author: Dr. MARCIN RULKA, Faculty of Administration, Higher School of Management, correspondence address: ul. Zagórska 3a, 62-500 Kolin, Poland; e-mail: marcinrulka2@o2.pl; <https://orcid.org/0000-0002-2617-2148>

Information about Author: Dr. BARTŁOMIEJ WRÓBLEWSKI, Department of Public Law, SWPS University of Social Sciences and Humanities; correspondence address: ul. gen. Tadeusza Kutrzeby 10, 61-719 Poznań, Poland; e-mail: bwroblewski@swps.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0003-3641-8719>