Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 02:11:44

Artykuły Studia Iuridica Lublinensia vol. XXIV, 4, 2015
DOI: 10.17951/sil.2015.24.4.85

Grzegorz Pastuszko
Uniwersytet Rzeszowski
grzegorz.pastuszko@op.pl

Organy kierownicze Zgromadzenia Narodowego w V Republice Francuskiej

Governing Bodies of the National Assembly in the French Vth Republic

STRESZCZENIE

Artykuł opisuje regulacje prawne dotyczące organów kierownictwa wewnętrznego Zgromadzenia Narodowego we Francji. W kolejnych jego częściach pojawiają się rozważania poświęcone trzem kluczowym organom: przewodniczącemu, prezydium oraz Konferencji Przewodniczących. Główne cele badawcze, jakie stawia sobie autor, polegają na: 1) przedstawieniu obecnego statusu prawnego tych organów, 2) uporządkowaniu i sklasyfikowaniu znajdujących się w ich dyspozycji kompetencji, 3) wskazaniu podstawowych różnic między rozwiązaniami obowiązującymi w poprzednim stanie prawnym a tymi, które zostały wprowadzone w ramach reformy parlamentaryzmu francuskiego na przestrzeni kilku ostatnich lat, począwszy od 2008 roku, 4) ustaleniu, czy dokonane zmiany tworzą nowy, nieznany V Republice, model kierownictwa wewnętrznego Zgromadzenia Narodowego, czy też stanowią jedynie mniej lub bardziej znaczącą korektę modelu obecnego.

Słowa kluczowe: organy wewnętrzne; Zgromadzenie Narodowe; przewodniczący; prezydium; Konferencja Przewodniczących

1. ORGANY KIEROWNICZE ZGROMADZENIA NARODOWEGO W V REPUBLICE FRANCUSKIEJ

Uchwalona w 1958 roku Konstytucja V Republiki Francuskiej wprowadziła zupełnie nowy, nieznany wcześniej tradycji konstytucyjnej nad Sekwaną, model władzy państwowej. W głównych założeniach tego aktu zaznaczyła się wyraźna korekta relacji prawnych łączących legislatywę i egzekutywę, będąca wyrazem popularnej w kręgu państw europejskich po II wojnie światowej idei racjonalizacji systemu parlamentarnego. Jak wiadomo, w swej istocie idea ta sprowadzała

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 02:11:44

się do osłabienia pozycji parlamentu kosztem pozycji organów władzy wykonawczej, a szczególnie pozycji prezydenta. Przyjęta koncepcja przyniosła zmiany we wszystkich płaszczyznach funkcjonowania parlamentu, nie oszczędzając przy tym także płaszczyzny jego wewnętrznej organizacji. Bardzo istotne zmiany wprowadzono w zakresie pozycji prawnej organów kierownictwa wewnętrznego obu izb. U ich podstaw leżała, wyrażana przez prawodawcę, skądinąd zupełnie zrozumiała, wola dostosowania obowiązujących rozwiązań do pryncypiów nowego ustroju. Stworzyły one trwały, a przy tym bardzo charakterystyczny model ustrojowy, którego podstawowe założenia, mimo wielu późniejszych modyfikacji, pozostawały aktualne na przestrzeni kolejnych dekad istnienia V Republiki. Głębokiej rekonstrukcji poddała je dopiero reforma konstytucji francuskiej z 2008 roku, zmierzająca do podniesienia rangi i autorytetu władzy ustawodawczej[1]. Niezwykle ciekawe rozwiązania wprowadzono w odniesieniu do organów Zgromadzenia Narodowego.

Można wyróżnić trzy organy, które ze względu na spełnianą w systemie parlamentarnym rolę oraz prawną charakterystykę zaliczają się do grona organów kierowniczych pierwszej izby francuskiego parlamentu. Są to mianowicie: przewodniczący, prezydium i Konferencja Przewodniczących. Należy zaznaczyć, że te organy mają rangę konstytucyjną, choć zakres dotyczącej ich konstytucyjnej regulacji nie jest zbyt rozległy. Obejmuje on jedynie wybrane, uznane przez ustrojodawcę za szczególnie istotne, elementy; pozostałe sprawy przekazane są natomiast do unormowania w drodze regulaminu, a częściowo – w drodze ustaw. Jest rzeczą wartą odnotowania, że wskazane organy tworzą pewien całościowy, specyficzny model ustrojowy. Jego oryginalny rys stanowi silna pozycja organów kolegialnych, przy jednoczesnym zachowaniu istotnej roli organów jednoosobowych. W tej płaszczyźnie uwidacznia się wyraźna różnica w stosunku do modeli funkcjonujących w państwach anglosaskich, gdzie formy kierownictwa kolegialnego nie występują w ogóle.

2. PRZEWODNICZĄCY ZGROMADZENIA NARODOWEGO (*PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE*)

Organem o szczególnym znaczeniu w przyjętym przez ustrojodawcę francuskiego modelu kierownictwa wewnętrznego pierwszej izby parlamentu jest przewodniczący. Zgodnie z utrwaloną tradycją konstytucjonalizmu francus-

[1] Głównym założeniem sygnalizowanej reformy było podniesienie rangi w systemie konstytucyjnym V Republiki władzy ustawodawczej. Szerzej na ten temat zob. J. Giquel, *La reparlamentarisation: une perspective d'évolution*, „Pouvoir" 2008, n° 126, s. 52 i n., 323; B. Accoyer, *Ouverture*, [w:] *Un parlement renforcé*, éd. J. Gicquel [*et al*.], Paris 2012, s. 10–13; R. Puchta, *O modernizacji instytucji V Republiki francuskiej w świetle ustawy konstytucyjnej z 23 lipca 2008 r.*, „Przegląd Sejmowy" 2008, nr 6 (89), s. 199–204.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 02:11:44

kiego[2] jego pozycja ustrojowa została ukształtowana w ten sposób, że z jednej strony stoi on na czele i bierze udział w pracach prezydium Zgromadzenia, z drugiej zaś funkcjonuje jako podmiot odrębny, wybierany przez parlament, działający niezależnie. Kompetencje przewodniczącego rozciągają się zarówno na obszar kierowania pracami izby, jak i na obszar relacji z podmiotami zewnętrznymi. Pozwalają one działać przewodniczącemu w wielu płaszczyznach życia państwowego. Już w pierwotnej wersji aktów ustrojowych normujących wskazaną problematykę ich zakres różnił się w stosunku do rozwiązań z okresu IV Republiki. Różnicą o szczególnym znaczeniu był brak po stronie przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego funkcji zastępcy głowy państwa, którą ustrojodawca zdecydował się przekazać w ręce przewodniczącego Senatu. Przypomnijmy, że zgodnie z art. 41 ustawy zasadniczej z 1946 roku zastępstwo uruchamiano wskutek śmierci, rezygnacji albo innej przyczyny powodującej niemożność sprawowania urzędu. Dotyczyło to jednak wyłącznie sytuacji, gdy na urzędzie powstawał wakat; wprowadzone regulacje w ogóle nie przewidziały formuły zastępstwa *ad interim*. Z założenia czas trwania zastępstwa nie mógł przekraczać 10 dni od chwili wystąpienia przeszkody albo – w przypadku gdy wystąpienie przeszkody zbiegło się z okresem rozwiązania Zgromadzenia Narodowego – od momentu wyboru nowego przewodniczącego Zgromadzenia[3]. Należy mieć świadomość, że stanowisko zastępcy w ustroju IV Republiki było przejawem ustrojowej nobilitacji szefa pierwszej izby parlamentu. Dzięki tej konstrukcji zyskał on w hierarchii organów władzy status drugiej osoby w państwie[4]. Jest to tym bardziej widoczne, jeśli weźmiemy pod uwagę, że w III Republice rolę zastępcy realizował rząd[5]. Nowe rozwiązanie przyniosło więc regres w stosunku do koncepcji wprowadzonej w 1946 roku. Przyjęto go jednak nie ze względu na chęć obniżenia prestiżu przewodniczącego. Powody tego były o wiele głębsze i wiązały się ze zmianą całego mechanizmu władzy państwowej, implikującą osłabienie stanowiska prawnego Zgromadzenia Narodowego. Inną atrybucją, której pozbawiono przewodniczącego w nowym ustroju, przynajmniej w początkowej fazie jego funkcjonowania, było uczestnictwo w negocjacjach związanych z procesem tworzenia rządu. Atrybucja ta nie miała wprawdzie w okresie IV Republiki podstaw normatywnych, ukształtowała się natomiast w drodze praktyki ustrojowej. Dopiero w 1977 roku przywrócił ją ówczesny prezydent Valéry Giscard d'Estaing[6].

[2] A. Mavriniac, *Organization and Procedure of the National Assembly of the Fifth French Republic*, London 1960, s. 14.

[3] Zob. G. Liet-Veaux, *Intérim du président de la République*, „Revue du Droit Public" 1951, n° 4, s. 1036 i n.

[4] J. Stembrowicz, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1963, s. 88–89.

[5] K. Wołowski, *Prezydent Republiki w powojennej Francji (IV i V Republika)*, „Studia Iuridica" 1993, t. XII, z. 2, s. 37. Na temat instytucji zastępstwa prezydenta w III Republice zob. A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et compare II*, Bordeaux 1927, s. 50.

[6] P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris 2010, s. 76.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 02:11:44

Przewodniczący jest organem kadencyjnym, sprawującym *de lege lata* swój urząd przez okres całej kadencji parlamentu, a nie – jak to miało miejsce w przypadku IV Republiki – przez jeden rok[7]. Przesądza o tym art. 32 konstytucji[8], który stanowi jednocześnie, iż wyboru w tej materii dokonuje izba. Przepisy regulaminowe wymagają, by stanowisko przewodniczącego było obsadzone jeszcze w ramach pierwszego posiedzenia Zgromadzenia Narodowego. Do czasu dokonania tego wyboru funkcja kierowania obradami Zgromadzenia spoczywa w rękach najstarszego wiekiem posła, działającego w asyście sześciu najmłodszych posłów jako sekretarzy (wspólnie tworzą oni tzw. prezydium tymczasowe) (art. 1 pkt. 1 i 2 reg. Zgrom. Nar.)[9]. Warto zauważyć, że jeszcze pod rządami przepisów obowiązujących w okresie III i IV Republiki przewodniczący senior swoje obowiązki wykonywał aż do obsady całego składu prezydium izby, co mogło trwać nawet kilka dni[10]. W obecnym ustroju wskazane rozwiązanie uznano za wadliwe, wskutek czego pojawiła się nowa, przedstawiana tu regulacja. Przed przystąpieniem do głosowania przewodniczący obrad odczytuje na forum izby listę osób wybranych w wyborach, otrzymaną od rządu (art. 2 reg. Zgrom. Nar.). Przedstawia on także petycje kontestujące wybory wraz z decyzjami Rady Stanu o ich odrzuceniu (art. 3 reg. Zgrom. Nar.). Wybór przewodniczącego następuje w głosowaniu tajnym, obejmującym maksymalnie trzy odrębne tury. W dwóch pierwszych turach prawodawca wprowadza wymóg uzyskania większości bezwzględnej przez zwycięskiego kandydata. Jeśli żaden z kandydatów temu nie sprosta, wówczas przeprowadza się ostatnią turę, gdzie wystarcza już tylko poparcie zwykłej większości członków izby (art. 9 ust. 2 reg. Zgrom. Nar.). Warto odnotować, że dokonany wybór nigdy nie jest – tak jak chociażby w Wielkiej Brytanii – kwestią politycznego konsensu opozycji i koalicji[11], o tym bowiem, kto obejmie tę funkcję, decydują zawsze partie mające w parlamencie większość[12].

Formuła kadencyjności urzędu przewodniczącego wywołuje określone konsekwencje. Otóż rozwiązanie to z jednej strony wzmacnia niezależność osoby piastującej urząd, z drugiej zaś zdejmuje z niej odpowiedzialność polityczną przed izbą. Gdy idzie o pierwszy przypadek, należy zauważyć, że we francuskim systemie konstytucyjnym nie ukształtowała się zasada politycznej neutralności prze-

[7] J.P. Camby, P. Servent, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1999, s. 35.

[8] Constitution de la Republique Francais du 4 octobre 1958.

[9] Réglement de l'Assemblée Nationale du 1959 (przyjmowany partiami w okresie maj – czerwiec 1959 roku); tekst regulaminu: www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement_2015_01.pdf (data dostępu: 08.12.2015).

[10] J. Lyon, *Noveaux supplements au traité du droit politique, electoral et parlamentaire*, [w:] *La fin de la Troisième Republique*, éd. E. Pierre, Vol. 1, Paris 1984, s. 172.

[11] M. Ameller, *L'Assemblée Nationale*, Paris 1994, s. 44.

[12] A. Martin, *Le president des Assemblées Parlementaires sous la V Republique*, Paris 1996, s. 77.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 02:11:44

wodniczącego izby w postaci znanej parlamentaryzmowi brytyjskiemu[13]. Jest faktem, że politycy obejmujący to stanowisko niemal zawsze pozostają prominentnymi działaczami swych macierzystych ugrupowań[14], co oczywiście nie oznacza, iż nie oczekuje się od nich poszanowania praw parlamentarnej mniejszości. Takie oczekiwanie istnieje i zasadniczo w życiu parlamentarnym może liczyć na realizację[15]. Druga zasygnalizowana konsekwencja wiąże się z brakiem odpowiedzialności politycznej przewodniczącego Zgromadzenia. Istotnie z formalnego punktu widzenia członkowie izby nie mogą odwołać swego szefa. O odejściu z funkcji decydują zatem inne przyczyny, w tym najczęściej zmiana układu politycznego w parlamencie.

Kompetencje, w jakie został wyposażony przewodniczący, da się podzielić na: 1) zewnętrzne, lokujące się w sferze relacji z podmiotami zewnętrznymi, a także 2) wewnętrzne, związane z kierowaniem pracami izby. W pierwszej grupie wyróżniamy – jeśli wziąć pod uwagę kryterium przedmiotowe i nie licząc pewnych odstępstw – trzy warstwy kompetencji, tj. kompetencje opiniodawcze, nominacyjne oraz inicjatywne[16].

Kompetencje opiniodawcze przewodniczącego swoją podstawę normatywną wywodzą z postanowień konstytucji. Zgodnie z ich treścią w dwóch przypadkach do zasięgnięcia opinii u przewodniczącego zobowiązany jest prezydent, w jednym zaś – premier rządu. Otóż prezydent konsultuje każdorazowo, będącą z założenia jego dyskrecjonalnym uprawnieniem, decyzję w sprawie rozwiązania parlamentu, a także decyzję w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego (art. 12 konstytucji), pozwalającą na przejęcie przez głowę państwa całości władzy wykonawczej i ustawodawczej (art. 16 konstytucji). Gdy idzie o premiera, tutaj obligatoryjna konsultacja pojawia się w sytuacji dążenia przez rząd do zwiększenia limitu dopuszczalnych 120 dni posiedzeń w ramach sesji. Zasadniczo premier ma w tym względzie pewien wybór, bowiem zgodnie z konstytucją o opinię może się zwrócić albo do przewodniczącego Zgromadzenia, albo do większości jego członków (art. 28 ust. 3 konstytucji).

Niezwykle okazale przedstawia się katalog kompetencji nominacyjnych przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego. Najważniejszą z nich jest niewątpliwie kompetencja służąca powołaniu trzech członków Rady Konstytucyjnej. Przewodniczący realizuje ją obok prezydenta Republiki oraz przewodniczącego Senatu, którzy obsadzają pozostałą część dziewięcioosobowego składu tej instytucji – każdy po trzy osoby. Reforma konstytucji z 2008 roku wprowadziła dodatkowy wymóg, gdy idzie o wskazaną procedurę, związany z obligatoryjnym

[13] G. Pastuszko, *op. cit*.

[14] G. Bergougnous, *Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies. A Word Comparative Study*, Geneve 1997, s. 98.

[15] M. Ameller, *op. cit*., s. 44.

[16] V. Champeil-Desplats, *Les grandes questions du droit constitutionnel*, Paris 2003, s. 88.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 02:11:44

zasięgnięciem przez przewodniczącego opinii specjalnego ciała, tj. Komisji Prawa (art. 56 konstytucji). Obowiązuje on także w przypadku trybu powoływania dwóch członków Najwyższej Rady Sądownictwa, dysponującej uprawnieniami w dziedzinie nominowania i dyscyplinowania sędziów i prokuratorów (art. 65 konstytucji), oraz jednego członka niezależnej, mającej konstytucyjny status, komisji, której zadaniem jest wyrażenie publicznie opinii na temat projektów ustaw wysuwających propozycje w kwestii zmian granic okręgów wyborczych w wyborach do Zgromadzenia Narodowego oraz systemów dystrybuowania mandatów poselskich i senatorskich (art. 25 konstytucji). Ponadto przewodniczący Zgromadzenia obsadza stanowiska w różnych instytucjach państwowych. Przykładowo można tu wskazać powołanie: jednego członka Narodowej Komisji ds. Danych Osobowych i Wolności, trzech członków Najwyższej Rady ds. Radiofonii i Telewizji, jednego członka Komisji ds. Operacji Giełdowych, jednego członka Urzędu ds. Telekomunikacji, jednego członka Zarządu Banku Francji, jednego członka Urzędu Regulacji Komunikacji Elektronicznej i Poczty itd. Jest jeszcze jedna kategoria kompetencji nominacyjnych związanych z delegowaniem do określonych instytucji – jako parlamentarnej reprezentacji – członków Zgromadzenia Narodowego. Chodzi tu o przedstawicielstwo w takich instytucjach, jak: Komisja ds. Dostępu do Dokumentów Administracyjnych, Komisja ds. Zatrudnienia, Najwyższa Rada ds. Kolei, Komisja Etyki ds. Nauki i Zdrowia.

Na kompetencje inicjatywne składa się przede wszystkim przysługujące przewodniczącemu Zgromadzenia prawo przekazania Radzie Konstytucyjnej niepromulgowanej ustawy (art. 61 konstytucji) lub umowy międzynarodowej (art. 54 konstytucji) celem zbadania zgodności tych aktów z konstytucją. Oprócz tego przewodniczący może się zwrócić z żądaniem do wspomnianej Rady w czterech innych sprawach: 1) zbadania, czy po 30 dniach wykonywania przez prezydenta Republiki nadzwyczajnych uprawnień w trybie art. 16 ustawy zasadniczej nadal zachodzą przesłanki do stosowania tego przepisu (art. 16 konstytucji *in fine*), 2) dokonania weryfikacji zgłoszonych w procesie legislacyjnym poprawek lub wniosków ustawodawczych, co do których rząd, działając w trybie art. 41 ust. 2 konstytucji, podniósł zarzut, iż nie dotyczą one materii ustawodawczej, 3) rozstrzygnięcia sporu między rządem i Konferencją Przewodniczących, dotyczącego kwestii uwzględnienia w porządku obrad Zgromadzenia Narodowego rządowych projektów ustaw (chodzi konkretnie o sytuację, gdy Konferencja Przewodniczących odmówi uczynienia tego ze względu na stwierdzoną przez nią niezgodność z unormowaniami danego projektu z obowiązującymi ustawami organicznymi) (art. 39 konstytucji), 4) zaopiniowania znajdującego się w fazie prac parlamentarnych poselskiego projektu ustawy, który nie został jeszcze rozpatrzony przez właściwą komisję; wniosek do Rady Konstytucyjnej przewodniczącego nie jest dopuszczalny jedynie wówczas, jeśli poseł nie wyrazi na niego zgody (art. 39 ust. 5 konstytucji). Przewodniczący ma również prawo zasięgnąć opinii Rady

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 02:11:44

Ekonomiczno-Społeczno-Gospodarczej we wszystkich sprawach mieszczących się w zakresie działania tego ciała (art. 70 konstytucji).

Poza zarysowaną wyżej klasyfikacją w kręgu kompetencji zewnętrznych mieszczą się także kompetencje związane z przewodniczeniem w pracach Kongresu oraz Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości. Wyjaśnijmy, że Kongres tworzą obradujące wspólnie i zwoływane przez prezydenta Republiki obie izby francuskiego parlamentu. Do jego zadań należy: 1) uchwalenie ustawy zmieniającej konstytucję (art. 89 konstytucji), 2) ratyfikowanie traktatu w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej, który nie był przedmiotem referendum ogólnonarodowego (art. 88-5 konstytucji), 3) wysłuchanie orędzia prezydenckiego (art. 18 konstytucji). Z kolei Najwyższy Trybunał Sprawiedliwości jest organem orzekającym w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta, który dopuścił się zdrady stanu (art. 68 konstytucji).

Ważną powinnością, jaka obciąża przewodniczącego, jest odpowiedzialność za całą komunikację izby. Chodzi tu zarówno o komunikację zewnętrzną, jak i komunikację wewnętrzną (art. 13 ust. 3 reg. Zgrom. Nar.)

Niemniej ważna jest rola przewodniczącego w zakresie realizacji kompetencji wewnętrznych. W tej płaszczyźnie można wyodrębnić: 1) kompetencje przysługujące mu w stosunku do izby, 2) kompetencje wobec innych organów wewnętrznych izby oraz obecnych na jej forum grup parlamentarnych.

W pierwszej grupie kompetencji należy wyodrębnić trzy podstawowe obszary: 1) kompetencje związane z przewodniczeniem posiedzeniom izby, 2) kompetencje porządkowe, 3) kompetencje lokujące się w obszarze procedury ustawodawczej. Katalog kompetencji związanych z przewodniczeniem posiedzeniom izby obejmuje obowiązek przewodniczącego dotyczący zwoływania posiedzeń Zgromadzenia (art. 13 reg. Zgrom. Nar.). Jest on realizowany zgodnie z rytmem prac izby, wyznaczonym przez odpowiednie regulacje regulaminowe. Naturalnie, wobec przyjętej we Francji zasady sesyjności, uprawnienie to może być wykorzystywane wyłącznie w okresie sesji. Następna kompetencja w tym obszarze to prawo otwierania, zawieszania lub odraczania posiedzenia izby (art. 52 reg. Zgrom. Nar.). Odnotujmy, że przewodniczący, korzystając ze wskazanych uprawnień, działa w sposób dyskrecjonalny, wolny od wpływu jakiegokolwiek innego podmiotu. Kolejno pojawia się szereg kompetencji związanych z przewodniczeniem obradom plenarnym. W tym miejscu warto zaznaczyć, że co do zasady powinność tę przewodniczący realizuje sam, choć dopuszczalne jest, by w razie potrzeby zastąpił go jeden z wiceprzewodniczących. Prowadząc posiedzenie, przewodniczący musi trzymać się ustalonego uprzednio przez Konferencję Przewodniczących (z zastrzeżeniem wyjątków) porządku obrad (art. 48 konstytucji). Ma on wyłączne prawo udzielania głosu posłom zgłaszającym udział w dyskusji, co dotyczy także sytuacji, gdy poseł otrzymuje możliwość wypowiedzenia się w trakcie wystąpie-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 02:11:44

nia innego posła, za przyzwoleniem tego ostatniego (art. 54 ust. 1 reg. Zgrom. Nar.). Zgodnie z przyjętą zasadą chęć uczestnictwa w debacie trzeba zgłosić na piśmie przewodniczącemu, który następnie ustala kolejność mówców. Charakterystycznie przedstawiają się reguły prowadzenia debat nad ustawami. Otóż ich ogólny czas trwania jest określany przez Konferencję Przewodniczących. Rola przewodniczącego obejmuje tu natomiast ustalenie długości wystąpień poszczególnych grup parlamentarnych, a także porządku zabierających głos mówców. Zgodnie z regulaminem Zgromadzenia Narodowego przyznanie czasu wystąpień dla grup parlamentarnych musi się dokonać z uwzględnieniem ich liczebności oraz pewnego minimum jednakowego dla wszystkich. Jeszcze bardziej restrykcyjne zasady obowiązują w przypadku, gdy Konferencja Przewodniczących zdecyduje się na nałożenie maksymalnego limitu czasowego w odniesieniu do prowadzenia dyskusji nad określoną ustawą. Wówczas przewodniczący dzieli czas według następujących dyrektyw: 1) minimalny czas przeznaczony na debatę powinien być większy dla ugrupowań parlamentarnych o statusie opozycyjnym, 2) czas dodatkowy jest dzielony w proporcji 60% dla opozycji i reszta dla grup prorządowych, 3) w dokonanym podziale muszą być uwzględnieni posłowie niezrzeszeni (art. 49 ust. 2 i 4 reg. Zgrom. Nar.), 4) podział czasu między poszczególne grupy parlamentarne jest oparty na kryterium ich liczebności. Posłowie mogą zabierać głos również poza przedstawionym wyżej porządkiem, przy głosowaniu ostatniego przepisu danego projektu ustawy. Przemówienie tego rodzaju służy wyjaśnieniu powodów, dla których poseł głosował tak a nie inaczej. Nie może ono trwać dłużej niż pięć minut (art. 49 ust. 13 reg. Zgrom. Nar.). Gdy idzie o kolejność mówców, regulamin statuuje regułę, w myśl której przewodniczący poszczególnych grup parlamentarnych zgłaszają listę posłów do udziału w dyskusji, zaznaczając przy tym, w jakim porządku mają oni przemawiać, a także jak długo będzie trwać ich wystąpienie (nie krócej niż pięć minut) (art. 49 ust. 2 reg. Zgrom. Nar.).

Regulamin zobowiązuje przewodniczącego do oddania głosu na żądanie członkowi rządu, przewodniczącemu oraz posłowi sprawozdawcy właściwej komisji (art. 56 ust. 1 reg. Zgrom. Nar.). Nie ma on natomiast obowiązku umożliwienia wygłoszenia odpowiedzi posłowi, który chce zająć stanowisko w odniesieniu do wystąpienia któregokolwiek z wymienionych tu podmiotów. Przepisy dają wprawdzie takie prawo, ale tylko za zgodą przewodniczącego. To samo dotyczy sytuacji, gdy rząd i komisja wyrażają w trakcie debaty zbieżną ocenę określonego problemu. Tu także o dopuszczeniu posła do głosu decyduje szef izby (art. 56 ust. 2 reg. Zgrom. Nar.). Jak widać, wskazane reguły są elementem wzmacniającym pozycję przewodniczącego w zakresie prowadzenia dyskusji parlamentarnej. Co ciekawe, w sposób diametralny różnią się one od tych reguł, które obowiązywały w okresie IV Republiki. Wówczas bowiem udzielenie głosu deputowa-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 02:11:44

nemu pragnącemu odnieść się do tego, co przedstawił rząd, było obowiązkiem, a nie uprawnieniem przewodniczącego[17].

W trakcie toczącej się debaty przewodniczący ma prawo kontrolować długość przemówień poselskich. Może on w tym zakresie zażądać zarówno zakończenia, jak i wydłużenia wypowiedzi. W pierwszym przypadku decyzja musi być podyktowana przekonaniem przewodniczącego, iż izba usłyszała wyczerpującą informację w danej kwestii, w przypadku drugim zaś tym, że leży to w interesie izby (art. 54 ust. 5 Reg. Zgrom. Nar.). W dyspozycji przewodniczącego znajdują się również środki służące dyscyplinowaniu posłów, którzy naruszają obowiązujące reguły debatowania. Środki te wynikają z przyznanej przewodniczącemu funkcji stania na straży porządku (art. 52 ust. 2 reg. Zgrom. Nar.) oraz bezpieczeństwa izby (art. 13 ust. 2 reg. Zgrom. Nar.). Ich zastosowanie dotyczy następujących sytuacji: 1) gdy poseł odbiega od przedmiotu obrad określonego w porządku dziennym, 2) gdy poseł przekracza przyznany mu czas wystąpienia i wbrew wezwaniu w trybie art. 54 ust. 5 reg. Zgrom. Nar. nie chce zakończyć mowy, 3) gdy poseł w różny sposób zakłóca porządek na sali posiedzeń. W zależności od popełnionego deliktu regulaminowego, poseł może: 1) zostać wezwany do porządku, 2) zostać wezwany do porządku z wpisem do protokołu, 3) otrzymać naganę, 4) otrzymać naganę z jednoczesnym wykluczeniem z posiedzenia (art. 70 reg. Zgrom. Nar.). Dwa pierwsze środki stosuje sam przewodniczący (art. 71 ust. 1 reg. Zgrom. Nar.), pozostałe zaś leżą w dyspozycji prezydium (na wniosek przewodniczącego lub indywidualnego posła – chodzi konkretnie o przypadek, gdy jeden poseł napada na drugiego posła) (art. 74 ust. 1 i 2 reg. Zgrom. Nar.) oraz izby *in pleno* (wyłącznie na wniosek przewodniczącego) (art. 75 reg. Zgrom Nar.). W niektórych sytuacjach dopuszczalne jest nawet odroczenie lub zawieszenie posiedzenia całej izby. Przewodniczący odracza posiedzenie, jeżeli: 1) w debacie lub głosowaniu będą podejmowane próby obstrukcji parlamentarnej, 2) poseł dopuści się aktów agresji w stosunku do innych członków izby (art. 77 ust. 1 reg. Zgrom. Nar.). Z kolei posiedzenie ulega zawieszeniu w sytuacji, gdy: 1) deputowany dopuści się naruszenia prawa na terenie budynku parlamentu w czasie trwania posiedzenia (art. 78 ust. 1 reg. Zgrom. Nar.), 2) gdy mimo wezwania przewodniczącego do opuszczenia sali posiedzeń pozostanie na miejscu (art. 73 ust. 3 reg. Zgrom. Nar., art. 78 ust. reg. Zgrom. Nar. *in fine*). W kontekście analizowanej problematyki warto jeszcze nadmienić, że w arsenale środków dyscyplinarnych znajdują się również kary finansowe polegające na uszczupleniu uposażenia poselskiego. Stosowanie tych środków należy jednak wyłącznie do prezydium izby.

Szef Zgromadzenia Narodowego został także wyposażony w kompetencje z zakresu legislacji. Najbardziej charakterystyczna z nich to przyjmowanie i nadawanie biegu rządowym, poselskim oraz uchwalonym przez Senat projek-

[17] Wspomina o tym A. Mavrinac, *op. cit.*, s. 15.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 02:11:44

tom ustaw (projekt taki wnosi się konkretnie do biura przewodniczącego) (art. 81 ust. 1 reg. Zgrom. Nar.). Inną kompetencją, powiązaną z procedurą ustawodawczą, jest wspomniane wcześniej prawo przewodniczącego do złożenia wniosku do Rady Konstytucyjnej o zbadanie, czy zgłoszony przez premiera lub posła projekt ustawy narusza ustawę organiczną z dnia 15 kwietnia 2009 roku, jak zarzuca mu to Konferencja Przewodniczących (art. 39 ust. 4 i 5 konstytucji).

Mając na uwadze kompetencje, jakie przysługują przewodniczącemu wobec innych organów wewnętrznych izby, należy wskazać w pierwszym rzędzie kompetencje lokujące się sferze relacji z prezydium izby oraz Konferencją Przewodniczących. Zgodnie z art. 13 ust. reg. Zgrom. Nar. zwołuje posiedzenia obu tych organów, a także im przewodniczy. Decyzja ta stanowi uznaniowe prawo przewodniczącego.

Nie mniej ważne są także kompetencje przewodniczącego osadzone w sferze relacji z komisjami parlamentarnymi, i to zarówno komisjami stałymi, jak i komisjami specjalnymi. W przypadku tych pierwszych do przewodniczącego należy obowiązek zwołania pierwszego posiedzenia komisji celem ukonstytuowania jej wewnętrznych władz – prezydium komisji (art. 39 ust. 1 reg. Zgrom. Nar.). Ponadto zwołuje on posiedzenie komisji zawsze wtedy, gdy zażąda tego rząd (art. 40 ust. 1 reg. Zgrom. Nar.) oraz z własnej inicjatywy, gdy trwa okres międzysesyjny, a decyzji tej nie sprzeciwia się prezydium komisji (art. 40 ust. 3 reg. Zgrom. Nar.). Kluczową kompetencją przewodniczącego w stosunku do komisji zarówno stałych, jak i specjalnych jest przekazywanie na ręce ich członków rządowych lub poselskich projektów ustaw w ramach postępowania legislacyjnego toczącego się w Zgromadzeniu Narodowym (art. 85 ust. 1 reg. Zgrom. Nar.). Jeśli dana komisja podniesie brak właściwości dla rozpatrzenia zgłoszonego projektu, wówczas przewodniczący, przeprowadziwszy debatę, w której głos może zabrać wyłącznie rząd, projektodawca oraz szef danej komisji, proponuje powołanie odrębnej, mającej zająć się projektem, komisji specjalnej. W razie niepowołania wskazanej komisji, przewodniczący wnioskuje do izby o rozstrzygnięcie kwestii właściwości (art. 85 ust. 2 reg. Zgrom. Nar.). Innym wartym odnotowania uprawnieniem przewodniczącego, przecinającym się z płaszczyzną działania komisji parlamentarnych, jest prawo uznania, że poselski projekt ustawy lub poprawka do niego, poddane procedurze legislacyjnej, obejmuje materie, które nie mają charakteru materii ustawowych albo które wkraczają w obszar materii ustawodawstwa delegowanego na rzecz rządu (art. 93 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 1 konstytucji). W takim wypadku przewodniczący najpierw zwraca się o konsultację do przewodniczącego Komisji ds. Aktów Konstytucyjnych, Legislacji i Administracji, ewentualnie wytypowanego członka prezydium tej komisji, a następnie pyta rząd o stanowisko w sprawie (art. 93 ust. 3 reg. Zgrom. Nar.). Jeśli między przewodniczącym a rządem na tym tle wystąpią różnice zdań, wówczas jeden i drugi może

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 02:11:44

się zwrócić ze stosownym wnioskiem do Rady Konstytucyjnej (art. 93 ust. 4 reg. Zgrom. Nar. w zw. z art. 41 ust. 1 reg. Zgrom. Nar.). Swoją drogą, do momentu reformy z 2008 roku, jedyną sytuacją, gdy przewodniczący mógł odrzucać jako niedopuszczalne poselskie projekty lub poprawki, był scenariusz określony w art. 40 konstytucji. Przepis ten, obowiązujący do dnia dzisiejszego, daje przewodniczącemu prawo odmowy nadania biegu takim projektom i poprawkom, których uchwalenie spowodowałoby zmniejszenie zasobów publicznych bądź stworzenie nowych lub powiększenie istniejących wydatków publicznych[18]. Odbywa się to jednak – zaznaczmy – bez udziału jakiejkolwiek komisji. Kompetencją, o jakiej wypada również wspomnieć, jest – będąca dotąd w wyłącznej dyspozycji rządu – kompetencja związana z powołaniem połączonej komisji dwóch izb, mającej za zadanie wypracować stanowiska w sprawie poselskiego projektu ustawy. Przewodniczący zwołuje taką komisję wraz z przewodniczącym Senatu, jeżeli przeprowadzona wcześniej w obu izbach procedura dwóch czytań (ewentualnie jednego czytania w trybie przyśpieszonym) nie przyniosła pozytywnego skutku (art. 45 ust. 2 konstytucji). Wreszcie jako ostatnią wskażmy kompetencję polegającą na piastowaniu przez przewodniczącego *ex officio* stanowiska szefa Komisji ds. Oceny i Monitorowania Polityk Publicznych, utworzonej w drodze noweli regulaminu z 2009 roku (art. 142-2 reg. Zgrom. Nar.).

W zakresie relacji z grupami parlamentarnymi mieści się obowiązek przewodniczącego przyjęcia politycznego oświadczenia o powstaniu danej grupy. Cechą charakterystyczną sygnalizowanej tu kompetencji jest to, że przewodniczący nie ma żadnej możliwości zakwestionowania złożonej informacji, co w założeniu ma mu odebrać wszelką władzę dyskrecjonalną w tym względzie. Oświadczenie musi zawierać listę członków grupy wraz z ich podpisami, listę członków stowarzyszonych oraz imię i nazwisko przewodniczącego. Dodatkowo w oświadczeniu może pojawić się wzmianka o tym, że dana grupa przynależy do środowiska parlamentarnej opozycji. Zadeklarowanie takiego statusu daje pewne przywileje, określone w ramach regulaminu. Oświadczenie jest publikowane w „Journal Officiel" (art. 19 ust. 2 reg. Zgrom. Nar.). Przewodniczącemu sygnalizuje się także wszelkie zmiany, jakie mają miejsce w składzie grupy (art. 21 reg. Zgrom. Nar.).

3. PREZYDIUM (*BUREAU*)

Funkcjonujące we współczesnym systemie parlamentarnym prezydium Zgromadzenia wywodzi swój rodowód jeszcze z okresu Rewolucji Francuskiej. Po raz pierwszy wprowadzono je bowiem na mocy postanowień regulaminu Zgromadzenia Narodowego z 29 lipca 1789 roku[19].

[18] Zob. P. Blachér, *Le Parlementen France*, Paris 2012, s. 30.

[19] J. Garrigues [*et al*.], *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*, Paris 2007, s. 45–46.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 02:11:44

Prezydium jest organem kolegialnym, spełniającym niezwykle istotną rolę w systemie organizacji pierwszej izby francuskiego parlamentu. W świetle obowiązującego regulaminu Zgromadzenia w jego skład wchodzą: przewodniczący, sześciu wiceprzewodniczących, trzech kwestorów, a także 12 sekretarzy. Wszyscy, z wyjątkiem przewodniczącego, są wybierani co roku; za pierwszym razem w trakcie posiedzenia, na którym wybiera się przewodniczącego, następnie zaś w ramach kolejnych posiedzeń otwierających zwyczajne sesje parlamentu, z wyjątkiem roku poprzedzającego rok wyborczy (art. 10 ust. 1 reg. Zgrom. Nar.). Zgodnie z przyjętymi w regulaminie postanowieniami, tak wyłoniony skład prezydium winien odzwierciedlać istniejący w izbie układ sił politycznych (art. 10 ust 2 reg. Zgrom. Nar.). Jest to nowy wymóg, wprowadzony w ramach nowelizacji regulaminu z 2014 roku[20]. Wcześniej obowiązujące przepisy zachowanie politycznego parytetu odnosiły wyłącznie do powoływania sekretarzy. Pozostali członkowie byli wybierani w systemie większościowym (przy czym od 1973 roku dwóch kwestorów pochodziło z obozu rządzącego, jeden zaś z opozycji). W praktyce wybór członków prezydium izby odbywa się niekiedy w ramach *gentlemen's agreement*, bez konieczności przeprowadzania głosowania[21]. Po dokonaniu wyboru przewodniczący Zgromadzenia ma obowiązek poinformować o składzie prezydium głowę państwa, kierownika rządu oraz przewodniczącego Senatu (art. 12 reg. Zgrom. Nar.)

Prezydium izby jest głównym trzonem przyjętego we Francji modelu kierownictwa wewnętrznego izby. Stanowi ono najwyższą kolegialną władzę Zgromadzenia, odpowiadającą za organizację oraz wszystkie służby techniczne parlamentu (art. 14 ust. 2 reg. Zgrom. Nar.) i jednocześnie dysponującą szeregiem kompetencji, które wychodzą poza zakres spraw wewnątrzparlamentarnych. Tak jak w przypadku przewodniczącego, pozycja ustrojowa prezydium została osłabiona w stosunku do uregulowań obowiązujących pod rządami konstytucji z 1946 roku. Przejawem tego było odebranie prezydium prawa zwoływania, z własnej inicjatywy bądź na żądanie premiera lub deputowanych, parlamentu na sesję nadzwyczajną oraz pozbawienie go możliwości wykonywania kontroli nad rządem w okresie wolnym od parlamentarnych obrad[22].

Prezydium zwołuje przewodniczący. Zwyczajowo swoje posiedzenia odbywa ono mniej więcej raz w miesiącu (nie w każdym jednak ma to miejsce – łącznie odbywa się około osiem posiedzeń rocznie). Prezydium może działać samo bezpośrednio lub za pośrednictwem odpowiednich delegatur, zajmujących się określonymi obszarami tematycznymi. Obecnie w Zgromadzeniu Narodowym jest ich łącznie sześć. Na czele każdej stoi wiceprzewodniczący, który przewodniczy dzia-

[20] Résolution n° 437 du 28 novembre 2014.

[21] P. Blachér, *op. cit*., s. 32.

[22] To ostatnie uprawnienie prezydium zlikwidowano jeszcze okresie IV Republiki na mocy noweli konstytucji z 7 grudnia 1954 roku. Zob. J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 89.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 02:11:44

łaniom danej delegatury i w tym zakresie składa sprawozdania do rąk członków prezydium. Wyróżniamy następujące delegatury: 1) delegatura odpowiedzialna za komunikację i prasę, 2) delegatura odpowiedzialna za stosowanie statutu deputowanego, 3) delegatura odpowiedzialna za grupy studyjne oraz reprezentantów grup interesu, 4) delegatura odpowiedzialna za współpracę międzynarodową, 5) delegatura odpowiedzialna za dziedzictwo artystyczne i kulturalne, 6) delegatura odpowiedzialna za badanie dopuszczalności projektów ustaw ze względu na obciążenia finansowe.

Kompetencje prezydium działającego *in corpore* dotyczą różnych spraw. Są one także uregulowane na poziomie różnych aktów normatywnych. Pewna ich część znajduje się w konstytucji i ustawach, większość jednak jest ulokowana w ramach regulaminu izby. Można je podzielić na: 1) kompetencje związane z administrowaniem sprawami izby, 2) kompetencje związane z pracami izby, 3) kompetencje w stosunku do posłów, 4) kompetencje w stosunku do innych organów.

W ramach pierwszej grupy na czoło wysuwają się kompetencje prawodawcze prezydium, pozwalające na wydawanie szeregu przepisów niezbędnych z punktu widzenia potrzeb funkcjonowania izby. Należą do nich przepisy wykonawcze, adresowane do poszczególnych departamentów, dające możliwość stosowania, interpretowania oraz egzekwowania postanowień regulaminu Zgromadzenia (w tym zakresie obowiązuje Ogólna Instrukcja wydana przez prezydium – L'Instruction Générale du Bureau de l'Assemblée Nationale du 22 juillet 1959), a także przepisy określające status personelu oraz relacje między administracją i izbą, administracją i organizacjami zawodowymi reprezentującymi personel (art. 17 reg. Zgrom. Nar.). Prezydium prowadzi ponadto politykę kadrową dotyczącą zatrudnienia w izbie. W tym względzie ustala zasady rekrutowania nowych pracowników administracyjnych (art. 18 ust. 1 reg. Zgrom. Nar.) i nominuje osoby z najwyższego szczebla administracji izby, tj. sekretarzy generalnych, dyrektorów generalnych i dyrektorów poszczególnych służb. Prezydium nadzoruje działania kwestorów, w rękach których leżą sprawy administracyjne i finansowe izby. W ten sposób zyskuje wpływ m.in. na kształt budżetu Zgromadzenia Narodowego, przygotowywanego właśnie przez kwestorów.

Kompetencje, jakie przysługują prezydium w stosunku do izby, należy podzielić na dwie grupy: 1) związane z obradami plenarnymi oraz 2) związane z procedurą legislacyjną.

Rola prezydium w zakresie prowadzonych na forum Zgromadzenia obrad dotyczy przede wszystkim stosowania środków dyscyplinujących wobec posłów, którzy w taki czy inny sposób dopuścili się złamania norm obowiązującego prawa. W jego dyspozycji leży nałożenie na posła zwykłej nagany lub nagany połączonej z zawieszeniem, powodującej konieczność wydalenia posła poza budynek parlamentu. Dotyczy to konkretnie sytuacji, gdy poseł powoduje paraliż obrad lub

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 02:11:44

głosowania izby, a także gdy wykazuje agresję w stosunku do innych posłów, nie reagując przy tym na żądanie przewodniczącego dotyczące zaniechania naruszania porządku. W takiej sytuacji przewodniczący podejmuje decyzję o odroczeniu posiedzenia i w trybie natychmiastowym zwołuje prezydium, którego zadaniem jest zastosowanie określonego środka dyscyplinującego. Jeśli zapadnie decyzja o nałożeniu na posła nagany połączonej z zawieszeniem, wówczas zostaje on automatycznie pozbawiony połowy otrzymywanego uposażenia w okresie sześciu kolejnych miesięcy (art. 77 ust. 2 reg. Zgrom. Nar.). Odnotujmy na marginesie, że przeprowadzona niedawno nowelizacja przepisów regulaminu[23] zniosła znany wcześniej tryb dyscyplinarny, którego inicjowanie należało nie tylko do szefa izby, ale i do posłów. Przesłanką skorzystania z niego była napaść danego posła na któregoś z członków izby (uchylony art. 74 reg. Zgrom. Nar.). Innym przypadkiem, kiedy prezydium ma prawo zastosować środki policji sesyjnej, są wszelkie naruszenia procedury głosowania, w tym w szczególności naruszenia reguły, w myśl której udział w głosowaniu ma być z założenia aktem o charakterze osobistym. Prezydium działa tu na wniosek sekretarzy odpowiedzialnych za liczenie głosów. W stosunku do sprawcy naruszenia może ono orzec karę uszczuplenia miesięcznego uposażenia o ¼ jego wysokości. Ponowne popełnienie takiego czynu w ramach tej samej sesji powoduje rozciągnięcie sygnalizowanej kary na okres sześciu miesięcy (art. 77-1 reg. Zgrom. Nar.).

Udział prezydium w procedurze ustawodawczej nie jest zanadto rozbudowany. Istotne znaczenie ma w tym obszarze uprawnienie w zakresie przyjmowania rządowych oraz poselskich projektów ustaw (art. 9 LOI organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution [1]) oraz projektów rezolucji, które mogą składać posłowie lub przewodniczący grup parlamentarnych (art. 3 [1°] – L'Instruction Généraledu Bureau de l'Assemblée Nationale w zw. z art. 34-4 konstytucji). Podkreślmy w tym miejscu, że w świetle art. 34-4 konstytucji nie jest dopuszczalne i nie może być uwzględniane w porządku obrad wnoszenie projektów rezolucji mających charakter wotum nieufności lub jakiejś innej formy nagany wobec rządu. Innym przejawem zaangażowania prezydium w procedurze ustawodawczej jest możliwość blokowania poselskich projektów ustaw, których nie da się zaakceptować ze względów finansowych. Tutaj jednak prezydium działa za pośrednictwem swoich delegatur.

W dyspozycji prezydium znajduje się także katalog kompetencji, które dotyczą bezpośrednio parlamentarzystów. Z całą pewnością nie można w tym zakresie pominąć uprawnienia prezydium do wyrażania zgody na aresztowanie, poddanie pozbawieniu lub ograniczeniu wolności w sprawach dotyczących zbrodni lub występku. Zgoda taka nie jest jedynie wymagana w przypadku schwytania na

[23] Résolution n° 437 du 28 novembre 2014.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 02:11:44

gorącym uczynku lub skazania prawomocnym wyrokiem (art. 26 konstytucji). Na uwagę zasługuje również przewidziany w przepisach kodeksu wyborczego obowiązek prezydium, który wiąże się z przyjmowaniem składanych przez parlamentarzystów oświadczeń o prowadzonej działalności zawodowej oraz deklaracji majątkowych. Prezydium ponadto sprawdza, czy nie ma miejsca naruszenie zasady *incompatibilitas* (art. LO151-2)[24].

Obowiązkiem jest ponadto badanie wniosku o postawienie do odpowiedzialności przed Wysokim Trybunałem Sprawiedliwości[25] oraz powiadomienie Prokuratora Generalnego o popełnieniu przestępstwa w trakcie posiedzenia izby (art. 77 ust. 3 reg. Zgrom. Nar.). Gwoli uzupełnienia można jeszcze wspomnieć o powoływaniu przez prezydium etyka izby (art. 2 Décision du Bureau du 6 avril 2011 relative au respect du code de déontologie des députés).

4. KONFERENCJA PRZEWODNICZĄCYCH (*CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS*)

Po raz pierwszy we francuskim systemie ustrojowym Konferencja Przewodniczących pojawiła się w 1911 roku[26], a więc jeszcze w okresie III Republiki Francuskiej. Jej wprowadzenie było bezpośrednią konsekwencją instytucjonalizacji grup parlamentarnych obecnych na forum pierwszej izby ówczesnego parlamentu[27]. Składem swym ówczesna Konferencja obejmowała przewodniczących takich grup, a także przewodniczących komisji stałych. Jej głównym zadaniem było tworzenie projektu porządku dziennego posiedzenia, który następnie poddawano głosowaniu w izbie.

Aktualnie w skład Konferencji Przewodniczących wchodzą: przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, wiceprzewodniczący, przewodniczący komisji stałych, przewodniczący komisji specjalnych (na ich żądanie), przewodniczący grup parlamentarnych, generalny sprawozdawca Komisji Finansów, Gospodarki i Budżetu oraz przewodniczący komisji ds. europejskich (art. 47 ust. 1 reg. Zgrom. Nar.). Na posiedzeniach Konferencji, w przypadku rozpatrywania ważnych spraw,

---

[24] Code électoral du 27 octobre 1964.

[25] W. Skrzydło, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Francuskiej*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, pod red. S. Grabowskiej, Toruń 2010, s. 134–140.

[26] J. Garrigues [*et al*.], *op. cit*., s. 298.

[27] Przez długi okres prawo francuskie nie przewidywało żadnych rozwiązań, które by sankcjonowały obecność grup politycznych w parlamencie. Pierwsze tego typu uregulowania pojawiły się dopiero w wieku XX. W 1910 roku w Izbie Deputowanych i w 1921 roku w Senacie unormowano prawnie możliwość wypowiadania się na forum parlamentu przez przedstawicieli stronnictw politycznych. Zob. G. Le Bèguec, *La constitution des groupes parlementaires. Question de mèthode*, [w:] *Assosation et champ politique. La loi de 1901 à l'épreuve du siècle*, éd. C. Andrieu, G. Le Bèguec, D. Tartakowski, Paris 2001, s. 183.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 02:11:44

może być obecny członek rządu, a nawet sam premier (art. 47 ust. 5 reg. Zgrom. Nar.). Jak już była o tym mowa, zwoływanie posiedzenia Konferencji należy do przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego. Może to uczynić z własnej inicjatywy, ale też – w określonych przypadkach – na żądanie przewodniczącego grupy parlamentarnej (art. 47 ust. 2 reg. Zgrom. Nar.).

Dodajmy, że Konferencja podejmuje uchwały większością głosów. W przypadku propozycji rozstrzygnięć zgłaszanych przez swoich członków przewodniczący grup parlamentarnych dysponują liczbą głosów równą liczbie członków ich grup, nie licząc głosów należących do członków Konferencji (art. 47 ust. 3 reg. Zgrom. Nar.).

Kompetencje Konferencji dzielą się na dwie kategorie: 1) kompetencje związane z organizowaniem prac izby oraz 2) związane z procedurą legislacyjną.

Istotą działań Konferencji Przewodniczących jest ustalanie porządku obrad izby (formalnie jest to propozycja przedkładana izbie, ale *de facto* niekwestionowana decyzja). Zanim przejdziemy do bliższego przedstawienia tej kompetencji, wspomnijmy wcześniej o charakterystycznych i jednocześnie wymownych zmianach, jakie miały miejsce w odniesieniu do przepisów regulujących wskazaną problematykę na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat. Otóż jeszcze w okresie IV Republiki rząd, reprezentowany przez jednego ze swych członków, często przez samego premiera, mógł co najwyżej zabiegać u osób zasiadających w składzie Konferencji o uwzględnienie w porządku obrad ważnych dla niego spraw. Wraz z wprowadzeniem konstytucji V Republiki, która u swych podstaw miała wzmocnienie roli egzekutywy w państwie, koncepcja ta uległa diametralnej zmianie, dając inicjatywom rządowym zdecydowane pierwszeństwo[28]. W stworzonym systemie rząd stał się niemal absolutnym hegemonem kształtowania agendy prac parlamentu, co utrzymywało się przez długie dziesiątki lat. Pierwsza modyfikacja regulaminu izby, osłabiająca pozycję rządu w tym zakresie, pojawiła się dopiero w 1995 roku. Wprowadzono wówczas zasadę mówiącą, że dwa razy w miesiącu przedpołudniowa część posiedzeń Zgromadzenia ma być poświęcona inicjatywom pochodzącym ze strony parlamentu. Gruntowna zmiana obowiązujących regulacji przyszła natomiast wraz z nowelizacją konstytucji z 2009 roku. Otóż nowelizacja ta, oparta o założenie odbudowy autorytetu i pozycji parlamentu, stworzyła rozwiązania, które w sposób jednoznaczny balansują udział czynników rządowych i parlamentarnych w dziedzinie ustalania porządku dziennego, dzieląc wpływy mniej więcej po połowie. Zgodnie z przyjętą w obowiązującym prawodawstwie zasadą Konferencja Przewodniczących kształtuje porządek dzienny we wszystkich sprawach niezastrzeżonych dla rządu, którego – podkreślmy – zakres wpływu na te kwestie, mimo wprowadzonych ograniczeń, pozostaje nadal znaczny. Stosowne rozwiązania zostały ujęte w konstytucji. W świetle

[28] J. Stembrowicz, *op. cit*., s. 91.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 02:11:44

art. 48 ustawy zasadniczej dwa na cztery tygodnie każdego posiedzenia izby zastrzeżone są wyłącznie dla spraw wnoszonych przez rząd (art. 42 ust. 2 konstytucji). Co więcej, na żądanie rządu do porządku obrad muszą zostać włączone punkty poświęcone takim kwestiom, jak: ustawy finansowe, ustawy dotyczące świadczeń socjalnych, ustawy wniesione do Zgromadzenia przez Senat na co najmniej sześć miesięcy przed głosowaniem, ustawy dotyczące bezpieczeństwa państwa, czy wreszcie wniosek do parlamentu o zgodę na wypowiedzenie wojny (art. 48 ust. 3 konstytucji). Rząd ma także monopol w ustalaniu porządku obrad w przypadku zwołania sesji nadzwyczajnej z jego inicjatywy.

Podkreślenia wymaga fakt, że realizacja sygnalizowanej kompetencji przez Konferencję Przewodniczących napotyka na pewne obostrzenia. Nie jest to więc w pełni swobodna i uznaniowa decyzja tego gremium. Stosowne dyrektywy normatywne formułują przepisy konstytucji. Pojawiają się tu konkretnie trzy konstytucyjne reguły. Po pierwsze, w ramach jednego tygodnia posiedzeń w ustalonym porządku pierwszeństwo mają sprawy pozwalające na kontrolę działalności rządu oraz realizację polityk publicznych (art. 48 ust. 4 konstytucji)[29]. Po drugie, jeden dzień w miesiącu powinien być zarezerwowany dla inicjatyw podejmowanych przez środowisko parlamentarnej opozycji i grup mniejszościowych (art. 48 ust. 5 konstytucji). I po trzecie, przynajmniej raz w tygodniu, nie wyłączając posiedzeń odbywających się w toku sesji nadzwyczajnej parlamentu, w porządku dziennym winny się znaleźć pytania kierowane przez posłów do rządu (art. 48 ust. 6 konstytucji)[30].

Nowelizacja regulaminu izby z 2009 roku przyniosła nową kompetencję Konferencji Przewodniczących, służącą ustalaniu czasu trwania debat nad procedowanymi projektami ustaw[31]. Co do zasady czas taki jest określany na początku kadencji. Jak już była o tym mowa wcześniej, z poczynionych ustaleń korzysta przewodniczący Zgromadzenia, który ma za zadanie podzielić przyjęty czas między poszczególne ugrupowania polityczne (art. 49 ust. 2 reg. Zgrom Nar.). Jednocześnie Konferencja może, jeśli uzna to za stosowne, przyjąć maksymalny limit czasowy w odniesieniu do debaty nad określonym projektem ustawy (art. 49 ust. 5 reg. Zgrom. Nar.). Wówczas także podziału czasu między grupy parlamentarne obecne w parlamencie dokonuje szef izby, sięgając do zasad ujętych w regulaminie (art. 49 ust. 6 reg. Zgrom. Nar.). Jak zauważa się w literaturze francuskiej, u podstaw decyzji prawodawcy o wyposażeniu Konferencji we wska-

[29] O znaczeniu tej regulacji przepisu zob. M. Granat, *Zakres zmian wprowadzonych w Konstytucji Francji ustawą konstytucyjną z 23 lipca 2008 r.*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, pod red. S. Bożyka, Białystok 2012, s. 296.

[30] Zob. S. Douteaud, *Un an de gestion parlementaire du nouvel article 48 de la Constitution*, „Revue française de droit constitutionnel" 2011, n° 87, s. 515.

[31] Wprowadzenie tej regulacji jest następstwem wykonania postanowień ustawy organicznej z dnia 15 kwietnia 2009 roku (art. 17 ust. 1).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 02:11:44

zaną kompetencję legła z jednej strony chęć stworzenia środka prawnego, który pozwalałby na przeciwdziałanie w określonych sytuacjach zjawisku obstrukcji parlamentarnej, z drugiej zaś dążenie do jeszcze dalej idącego wzmocnienia roli komisji parlamentarnych w procesie rozpatrywania zgłoszonych do parlamentu projektów ustaw[32].

W zakresie organizacji debat parlamentarnych Konferencja Przewodniczących ma jeszcze inne kompetencje. Warto tu wspomnieć chociażby o jej udziale w procedurze wotum nieufności dla rządu (określonej w art. 149 konstytucji). Otóż zadaniem Konferencji jest oznaczenie terminu rozpatrzenia zgłoszonego wniosku (lub wniosków, jeśli jest ich więcej), który musi przypaść najpóźniej w trzecim dniu od dnia, kiedy wygasa 24-godzinny, wskazany w konstytucji, okres „ochronny" po złożeniu wniosku (art. 154 ust. 1 reg. Zgrom. Nar.). Innym przykładem kompetencji, jaka leży w rękach członków Konferencji, jest dokonywany przez nią podział czasu między ugrupowania parlamentarne na użytek debaty w sprawie oświadczenia wygłoszonego przez rząd w trybie art. 50-1 konstytucji. W taki sam sposób – dodajmy – Konferencja organizuje debatę poświęconą żądaniu premiera co do przeprowadzenia głosowania w przedmiocie udzielenia jego gabinetowi wotum zaufania (art. 152 ust. 1 reg. Zgrom. Nar.).

W obszarze prac ustawodawczych Konferencja posiada dwa niezwykle istotne uprawnienia. Obydwa zostały wprowadzone – podkreślmy – w drodze reformy konstytucyjnej z 2008 roku. Pierwsze z nich wyposaża Konferencję w możliwość nieuwzględnienia w porządku obrad rządowego projektu ustawy, który jej zdaniem narusza postanowienia ustawy organicznej z dnia 15 kwietnia 2009 roku. W takiej sytuacji zarówno przewodniczący Zgromadzenia, jak i kierownik rządu mają prawo zwrócić się z żądaniem rozstrzygnięcia sprawy przez Radę Konstytucyjną (art. 39 ust. 4 konstytucji, art. 8 ustawy organicznej z dnia 15 kwietnia 2009 roku – LO 2009-403). Druga kompetencja wiąże się z zablokowaniem zastosowania przez rząd przyśpieszonej procedury legislacyjnej. Dla skutecznego powstrzymania działań rządu w tym względzie konieczne jest wyrażenie sprzeciwu przez działające łącznie Konferencje Przewodniczących tak Zgromadzenia Narodowego, jak i Senatu (art. 45 ust. 2 konstytucji). Z bardziej istotnych kompetencji Konferencji Przewodniczących ze sfery legislacji wspomnijmy jeszcze o kompetencji, jaka wiąże się z zastosowaniem uproszczonego trybu rozpatrywania poselskiego, względnie rządowego, projektu ustawy. Otóż według art. 103 regulaminu izby Konferencja jest decydentem w sprawie użycia tego trybu, przy czym działa tu nie z własnej inicjatywy, lecz na wniosek przewodniczącego izby, rządu, przewodniczącego właściwej komisji albo przewodniczącego grupy parlamentarnej.

[32] P. Blachér, *op. cit.*, s. 35–36.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 02:11:44

5. PODSUMOWANIE

Przedstawione rozważania nie obejmują wszystkich kompetencji, jakimi dysponują przewodniczący, prezydium oraz Konferencja. Z całą pewnością dałoby się poszerzyć tę listę o kompetencje mniej znaczące, rozproszone w poszczególnych aktach normatywnych regulujących przedmiotową problematykę. Mając jednak na względzie ograniczone ramy objętościowe niniejszego opracowania, należało ograniczyć wywód do kompetencji najważniejszych, przede wszystkim tych, których pojawienie się we francuskim porządku prawnym jest skutkiem zmian dokonanych w ostatnim czasie.

Przeprowadzone badania prowadzą do wniosku, że tak jak na pozycję ustrojową wszystkich bez wyjątku organów wewnętrznych izby wpłynęła zmiana ustroju z 1958 roku, tak również na ich pozycję wpłynęła reforma z 2008 roku. Nowe rozwiązania poszły wyraźnie w stronę rozbudowania kompetencji, a w konsekwencji także podniesienia rangi ustrojowej dwóch organów, tj. przewodniczącego oraz Konferencji Przewodniczących. Szczególną uwagę zwracają te z nich, które łączą aktywność wskazanych organów z ochroną praw parlamentarnej opozycji. W tym zakresie dokonał się swoisty, tworzący z założenia całość, podział ról między przewodniczącego i Konferencję, gdzie szersze uprawnienia ma ta ostatnia. Tak ukształtowane uregulowania pozwalają określić oba organy mianem gwarantów praw ugrupowań opozycyjnych. Niewiele zmieniło się natomiast, jeśli idzie o kompetencje prezydium Zgromadzenia Narodowego. Poza mało znaczącą korektą udziału tego organu w procedurze ustawodawczej, w gruncie rzeczy zachowały się wszystkie dotychczasowe, regulujące jego status, unormowania prawne. Jest to powód, dla którego należy uznać, że zasadniczo nie uległ zmianie przyjęty w 1958 roku model kierownictwa wewnętrznego izby. Nadal można go określać jako model kolegialny, odznaczający się istotną rolą „prezydium.

BIBLIOGRAFIA

Accoyer B., *Ouverture*, [w:] *Un parlement renforcé*, éd. J. Gicquel [*et al*.], Paris 2012.
Ameller M., *L'Assemblée Nationale*, Paris 1994.
Avril P., Gicquel J., *Droit parlementaire*, Paris 2010.
Bergougnous G., *Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies. A Word Comparative Study*, Geneve 1997.
Bèguec G. Le, *La constitution des groupes parlementaires. Question de mèthode*, [w:] *Assosation et champ politique. La loi de 1901 à l'épreuve du siècle*, éd. C. Andrieu, G. Le Bèguec, D. Tartakowski, Paris 2001.
Blachér P., *Le Parlementen France*, Paris 2012.
Camby J.P., Servent P., *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1999.
Champeil-Desplats V., *Les grandes questions du droit constitutionnel*, Paris 2003.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 02:11:44

Douteaud S., *Un an de gestion parlementaire du nouvel article 48 de la Constitution*, „Revue française de droit constitutionnel" 2011, n° 87.
Esmein A., *Éléments de droit constitutionnel français et compare II*, Bordeaux 1927.
Garrigues J. [*et al*.], *Histoire du Parlement de 1789 à nosjours*, Paris 2007.
Giquel J., *La reparlamentarisation: une perspective d'évolution*, „Pouvoir" 2008, n° 126.
Granat M., *Zakres zmian wprowadzonych w Konstytucji Francji ustawą konstytucyjną z 23 lipca 2008 r.*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, pod red. S. Bożyka, Białystok 2012.
Liet-Veaux G., *Intérim du président de la République*, „RevueduDroit Public" 1951, n° 4.
Lyon J., *Noveaux supplements au traité du droit politique, electoral et parlamentaire*, [w:] *La fin de la TroisièmeRepublique*, éd. E. Pierre, Vol. 1, Paris 1984.
Martin A., *Le president des Assemblées Parlementaires sous la V Republique*, Paris 1996.
Mavriniac A., *Organization and Procedure of the National Assembly of the Fifth French Republic*, London 1960.
Puchta R., *O modernizacji instytucji V Republiki francuskiej w świetle ustawy konstytucyjnej z 23 lipca 2008 r.*, „Przegląd Sejmowy" 2008, nr 6 (89).
Skrzydło W., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Francuskiej*, [w:] *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, pod red. S. Grabowskiej, Toruń 2010.
Stembrowicz J., *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1963.
Wołowski K., *Prezydent Republiki w powojennej Francji (IV i V Republika)*, „Studia Iuridica" 1993, t. XII, z. 2.

SUMMARY

The article describes the legal rules referring to the internal management organs of National Assembly in France. In its following parts deliberations devoted to three key organs: the president of the Assembly, the presidium and the conference of the presidents. The primary research objectives that the author shoots for are: 1) performing the current legal status of these organs, 2) ordering and classifying the competences that they have to disposal, 3) showing basic differences between the previous solutions and the solutions that were applied by the reform of parliamentary system throughout last couple of years, starting from 2008, 4) answering the question whether the changes, that have been made, create a new, unknown in the Vth Republic, model of internal management of the National Assembly or they just correct to certain extent the current model.

Keywords: internal organs; model of the parliamentary internal management; National Assembly; president; bureau and conference of the president