

Stanisław Leszek STADNICZEŃKO*

Funkcja kreacyjna obydwu izb Parlamentu RP jako przedstawiciela narodu

1.

Rozważania nasze należy rozpocząć od ustalenia tytułu prawnego do pełnienia kreacyjnej funkcji przez obydwie izby Parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej i Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. W RP system organów państwa jest jedynie jednym z elementów struktury państwa, a obywatele i ich organizacje są elementem współdefiniującym państwo¹. J. Trzciniński podkreśla, iż koncepcja państwa obywatelskiego, jaka wynika z art. 1 Konstytucji, nakazuje postrzegać instytucje władzy publicznej jako podmioty służebne wobec społeczeństwa, których decyzje powinny uwzględniać dobro wspólne wszystkich obywateli. Stanowią one jednocześnie dobro wspólne same w sobie, z czego wywodzi się zakaz zawłaszczania ich w jakimkolwiek interesie partykularnym². J. Jaskiernia pisze, że „[...] parlament, jako ogólnonarodowy organ przedstawicielstwa narodu – suwerena, wyłoniony, co do zasady, w powszechnym i bezpośrednim głosowaniu, jest organem wyjątkowym i pod wieloma względami bezkonkurencyjnym. Co prawda, za sprawą zasady podziału władz i państwa prawnego (praworządności) podlega on naturalnym ograniczeniom i skrepowaniom, które przeciwdziałają jego dominacji, bądź w inny sposób zaznaczonej preponderancji, to jednak zawsze – przynajmniej

* Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, e-mail: sl.stadniczenko@o2.pl.

¹ J. Trzciniński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński, Warszawa 2005, s. 454–455.

² *Ibidem*.

z politycznego punktu widzenia – jest on postrzegany jako organ szczególny, zdecydowanie inny niż pozostałe segmenty aparatu państwowego. O wyjątkowej pozycji decyduje powiązanie parlamentu z *corps electoral*, co czyni go podmiotem politycznego zaufania obywateli, a zarazem podmiotem reprezentacji politycznej. Postrzeganie aksjologii parlamentarizmu wiąże się z poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie: jakie funkcje spełnia parlament? Tradycyjnie wyróżnia się tu funkcje ustawodawczą, ustrojodawczą, kontrolną i kreacyjną. Odpowiadają one na pytanie: co parlament robi?; jakie są jego kompetencje?. W komparatystyce konstytucyjnej eksponuje się natomiast znaczenie funkcji legitymizującej parlamentu³. Za Jaskiernią należy stwierdzić, że „legitymizacja parlamentu jest istotną przesłanką legitymizacji władzy państwowej jako takiej. Niewątpliwie kluczowe znaczenie dla legitymizacji władzy państwowej mają bowiem demokratyczne wybory. Są one podstawowym czynnikiem legitymizującym, stąd ich przebieg i rezultaty stanowią zasadniczy punkt odniesienia do wszelkich rozważań o legitymizacji władzy państwowej. Wybory stanowią podstawę legitymizacji władzy państwowej, a więc dają uprawnienie do rządzenia i wydawania poleceń. Wszelkie odstępstwa od zasady demokratycznych i wolnych wyborów mogą stanowić bowiem przesłanki do budowania tezy, że legitymizacja jest niepełna lub dyskusyjna. Chodzi przy tym nie tylko o aspekt prawny, ale również o sferę świadomości państwowej. [...] O legitymizacji decyduje dotrzymanie wartości i procedur demokratycznych. Porządek polityczny powinien jednak uzyskać legitymizację z bardziej fundamentalnych powodów niż dotrzymanie procedur, których używa się do dojścia do określonych decyzji. Ważne jest bowiem istnienie dominującego w społeczeństwie przekonania, że dany system najlepiej służy interesom oraz rozwojowi tego społeczeństwa (czynnik funkcjonalny) i ma miejsce zgodność wartości i norm, na których opiera się system z wartościami i normami zakorzenionymi w społecznej świadomości (czynnik aksjologiczny)”⁴. M. Safjan podkreśla, że „państwo realizuje wartości demokratyczne i w tym znaczeniu odzwierciedla postulat «państwa etycznego», stoi siłą swoich obywateli, chcących i zdolnych wziąć odpowiedzialność za własne państwo. Społeczeństwo albo zechce mieć demokrację i realnie skorzystać z możliwości, jakie ona stwarza, albo też zachowywać będzie wobec niej postawę indyferentną i pasywną. Nie ma natomiast demokracji przynie-

³ J. Jaskiernia, *Parlamentaryzm III RP: Aksjologia konstytucyjna – dylematy praktyki ustrojowej*, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012, s. 101 i n.; zob. J. Szymanek, *Zmiany pozycji ustrojowej parlamentu w państwach demokratycznych*, [w:] *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, red. T. Mołdawa, J. Zaleśny, Warszawa 2011, s. 9.

⁴ J. Jaskiernia, *op. cit.*, s. 102 i n.

sionej w darze przez władzę, ofiarowanej społeczeństwu i wyłącznie przez władzę pielęgnowanej”⁵.

Dla postrzegania parlamentu w kategoriach wartości ważne znaczenie ma proces przenoszenia wykonywania suwerenności z narodu na przedstawicieli, dokonujący się w akcji wyborczej. Daje tu o sobie znać zarówno kontekst legitymizacyjny, jak i percepcja społeczna⁶. Należy dodać, iż występuje szereg czynników zakłócających ów proces przeniesienia suwerenności. J. Szymanek zauważa, że ingerencja partii jest tak dalece idąca, że w istotny sposób modyfikuje ona zarówno samą koncepcję reprezentacji, jak i wynikającą z niej koncepcję mandatu przedstawicielskiego, a także samego parlamentu. W konsekwencji obraz reprezentanta reprezentującego suwerena zostaje zastąpiony obrazem reprezentanta reprezentującego partię polityczną, dzięki której w ogóle mógł zostać wybrany do parlamentu, dopiero poprzez partię reprezentującego właściwego suwerena⁷.

Jak trafnie zauważa R. Piotrowski, należy przyjąć, że „funkcjonowanie parlamentu stanowiącego dobro wspólne wszystkich obywateli powinno odzwierciedlać wartości, nie zaś antywartości. Rząd oraz reprezentanci tworzącej go większości i opozycja we wzajemnych relacjach nie powinni odwoływać się do strachu, emocji negatywnych, do stosowanej arbitralnie przemocy symbolicznej. Dotyczy to także sfery relacji między obywatelami a władzą. Prawo stanowione przez parlament nie powinno upokarzać ani prowadzić z obywatelami gry, w której znajdują się oni z założenia w roli przegranych. Tymczasem deputowani, funkcjonujący w warunkach nieustannej konkurencji politycznej, która wymusza postrzeganie innych przede wszystkim jako przeciwników, a nie partnerów, tracą zdolność traktowania tworzenia prawa jako procesu poznawczego, wolnego od konieczności respektowania konsekwencji rywalizacji politycznej [...]. Konstytucja stanowi w art. 1, że Rzeczpospolita jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli. Ma to istotne znaczenie dla określenia funkcji prawa, a zarazem także determinuje ustrojowy sens parlamentu i kulturę jego funkcjonowania. W myśl ustawy zasadniczej Rzeczpospolita, a więc także jej instytucje, jako dzieło wspólnoty, powinny zasługiwać na miano wspólnego dobra. Parlament i prawo w nim stanowione powinny ludzi łączyć, a nie dzielić przeciwstawiając ich sobie nawzajem, po-

⁵ M. Safjan, *Państwo a wartości etyczne. Prawo i polityka*, [w:] *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Warszawa 2007, s. 28–29.

⁶ J. Jaskiernia, *op. cit.*, s. 112.

⁷ Zob. J. Szymanek, *Interpretacja zjawiska reprezentacji jako kategorii prawno-politycznej*, [w:] *Jak wybierać naszych przedstawicieli do Sejmu? System większościowy czy proporcjonalny?*, red. I. Rycerska, Kielce 2004, s. 22.

winny – w świetle wstępu do Konstytucji – wyzwać solidarność między ludźmi, sprzyjać porozumieniu, wyzwać empatię i poczucie odpowiedzialności. Prawo jako rezultat aktywności parlamentu powinno być przyjazne, otwarte, przewidywalne i pozbawione arbitralności”⁸.

Wywodząc ze szczegółowej systematyki Konstytucji RP, wskazać należy na sformułowanie zawarte w art. 4: „naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”, prowadzące do wniosku, że podstawowe znaczenie przypisuje się zasadzie demokracji bezpośredniej. Formą „pierwszoplanową” jest zatem sprawowanie władzy przez suwerena – demokracja przedstawicielska. Jak podkreśla B. Banaszak, polega ona na decydowaniu o sprawach narodu, o treści prawa, o powoływaniu organów państwowych przez przedstawicieli narodu⁹. M. Granat zauważa, że droga wyborów powszechnych rodzi określone skutki prawne, tj. udzielenie przez wyborców legitymacji do działania. W ten sposób powstaje zjawisko przedstawicielstwa, które polega na tym, że wyborcy udzielają przedstawicielowi mandatu do reprezentowania ich woli, a decyzje podejmowane przez przedstawicieli są zaliczane na rzecz narodu i jednocześnie są dlań wiążące. Dla tego zjawiska przyjęto termin „fikcja prawna reprezentacji”¹⁰.

P. Czarny stwierdza, że „Sejm i Senat są także niewątpliwie organami państwa, wykonującymi swoje uprawnienia bezpośrednio «w zastępstwie» Narodu, jako podmiotu suwerennego w Rzeczypospolitej Polskiej, a nie działającymi w czyimkolwiek innym imieniu”¹¹. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – wyrok z 26 maja 1998 r., sygn. K 17/98, III. 5 – „Istotą demokracji pośredniej, zwanej przedstawicielską, jest podejmowanie decyzji w imieniu suwerena przez organ przedstawicielski pochodzący z wyborów. Niewątpliwie taki charakter należy przypisać parlamentowi, ale i radom gmin, radom powiatowym i sejmikom wojewódzkim, jako że też pochodzą one z wyboru”.

2.

Parlament jest przedstawicielstwem narodu, który to za jego pośrednictwem sprawuje zwierzchnią władzę w państwie (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP), jest jedną z wyodrębnionych w trójpodziale władz. Usytuowanie

⁸ R. Piotrowski, *Legislatywa w systemie parlamentarnym – zagrożenia i nadzieje*, [w:] *Parlamentarny system rządów...*, s. 210 i n.

⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 47.

¹⁰ M. Granat, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1999, s. 134; B. Banaszak, *op. cit.*, s. 48.

¹¹ P. Czarny, *Rozdział VII*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarneci, Warszawa 2011, s. 224.

parlamentu jako niepodzielnego reprezentanta woli narodu, suwerena, legitymizuje w jego imieniu władzę w państwie, z której wynika funkcja kreacyjna.

Z przeprowadzonej analizy Konstytucji RP z 1997 r. dotyczącej struktury parlamentu wynika, że tylko na podstawie art. 10, wskazującego na dualizm władzy ustawodawczej, odnieść można wrażenie, że chodzi tu o pełną dwuizbowość, opartą na identycznej bądź bardzo podobnej pozycji ustrojowej obu izb¹². W rzeczywistości jest ona podobna tylko do charakteru reprezentacji oraz pozycji prawnej posłów i senatorów. Znaczenie mają te przepisy, które konkretnie określają zakres i formy uczestnictwa obu izb w realizacji poszczególnych funkcji parlamentu. W literaturze podkreśla się, iż nie została przyjęta zasada równouprawnienia izb, lecz zdecydowanie silniejszą pozycję uzyskał Sejm¹³, nierównoprawność obejmuje podstawową dla parlamentu funkcję ustawodawczą¹⁴. Zakres kompetencji Senatu jest przesłanką do traktowania tego organu jako mieszczącego się w modelu tzw. izby refleksji, choć z uprawnieniami wykraczającymi poza koncepcję strażnika dobrego prawa¹⁵. Zwraca się również uwagę, że ponieważ udział Senatu w ustawodawstwie nie tak bardzo odbiega od konstrukcji obligatoryjnej konsultacji, polska dwuizbowość jest „ułamna”¹⁶.

W Zgromadzeniu Narodowym ujawnia się dominująca pozycja Sejmu wynikająca z bezwzględnej przewagi liczebnej członków tej izby w składzie Zgromadzenia Narodowego. Na temat wyodrębnienia w klasyfikacji funkcji parlamentu jego funkcji kreacyjnej brak w literaturze jednolitego poglądu, bowiem pewna grupa autorów dostrzega taką potrzebę, a inni piszą o tzw. funkcji kreacyjnej lub o kompetencjach kreacyjnych¹⁷. Konstytucja RP nie formułuje wprost funkcji kreacyjnej parlamentu. Uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że funkcja kreacyjna Sejmu i Senatu może być rozumiana jako konstytucyjna funkcja parlamentu, bowiem

¹² Szerzej zob.: M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003, s. 135 i n., oraz J. Szymanek, *Konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu (jej aplikacja i znaczenie normatywne)*, „Studia Prawnicze” 2004, nr 2, s. 29 i n.

¹³ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 205–206.

¹⁴ *Ibidem*, s. 133–134. Por. W. Orłowski, *Sejm i Senat w świetle dotychczasowej praktyki stosowania konstytucji z 1997 r.*, [w:] *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, red. M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2004, s. 106 i n.

¹⁵ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 512.

¹⁶ *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2004, s. 191 i n.

¹⁷ Zob. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Kraków 2004, s. 175; Z. Witkowski, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2002, s. 231 i n.; P. Czarny, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2008, s. 277 i n.; J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 214 i n.; S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 128.

przede wszystkim uogólnia i syntetyzuje konstytucyjnie określone kompetencje izb w zakresie powoływania i odwoływania składu pozaparlamentarnych organów państwowych. P. Sarnecki zauważa, że występuje różnorodność kompetencji kreacyjnych izb parlamentarnych, „w uprawnieniach kreacyjnych panuje pewna przypadkowość i utrzymywanie się rozwiązań tradycyjnych bez widocznej zasady porządkującej to zagadnienie”¹⁸. W państwach demokratycznych przyjmuje się, że przedstawiciel narodu uzyskuje mandat wolny. Wynika to z założenia, że „przedstawiciel reprezentuje cały zbiorowy podmiot suwerenności, a nie tylko tych, którzy go wybrali. Nie wiążą go więc żadne dyrektywy, nakazy wyborców i nie może być przez nich odwołany”¹⁹. Jak stwierdza P. Czarny, mandat jest określany jako relacja między przedstawicielami narodu wyłonionymi w wyborach a podmiotem władzy zwierzchniej²⁰. Przyjmuje się, że jest to stosunek polityczno-prawny zachodzący między podmiotem sprawującym funkcję z wyboru a wyborcami, polegający na udzieleniu przez wyborców pełnomocnictwa do reprezentowania ich w sprawowaniu władzy państwowej.

Konstytucja RP stanowi w art. 104 i 108, iż parlamentarzyści są przedstawicielami narodu i nie wiążą ich instrukcje wyborców. Daje ona tym sposobem wyraz koncepcji mandatu wolnego, co wynika z założenia, że parlamentarzysta powinien być wyrazicielem woli narodu (woli powszechnej), a nie woli większości²¹. Wskazuje się w literaturze na problemy w prawidłowym funkcjonowaniu demokracji przedstawicielskiej, m.in. M. Granat²², powołując się na M. Webbera, stwierdził, że połączenie klasycznego przedstawicielstwa z maszyną partii czyni z deputowanego pana wobec swoich wyborców i zarazem podwładnego szefowi maszyny partyjnej. Natomiast B. Banaszak²³ przytacza pogląd E. Hughesa, zgodnie z którym deputowany ma być tresowany jak pies Pawłowa i wszystko, czego się od niego oczekuje, to przyjść i głosować, kiedy zadzwoni dzwonek. M. Chmaj wskazuje na potrzebę modyfikacji konstytucyjnego modelu mandatu przedstawicielskiego, jako że mandat wolny ulega „daleko idącym ograniczeniom”; proponuje konieczność wprowadzenia do konstytucji zakazu podpisywania przez kandydatów

¹⁸ P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 47.

¹⁹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 405.

²⁰ P. Czarny, [w:] *Prawo konstytucyjne...*, s. 239.

²¹ K. Skotnicki, *Odpowiedź na „Ankiety konstytucyjną”*, [w:] *Ankieta konstytucyjna*, red. B. Banaszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011, s. 110.

²² M. Granat, *op. cit.*, s. 135.

²³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, 2008, s. 406.

na parlamentarzystów jakichkolwiek weksli oraz likwidację dyscypliny głosowania w parlamencie, radzie czy sejmiku²⁴. W. Sokolewicz zwraca uwagę na to, że we współczesnym państwie demokratycznym funkcjonowanie partii politycznych czyni klasyczny mandat wolny fikcją, zwraca też uwagę na potrzebę uregulowania kwestii lobbingu jako formy wpływu interesów grupowych na parlamentarzystów²⁵. Z kolei K. Skotnicki uważa, że Trybunał Konstytucyjny zaprzeczył istnieniu mandatu wolnego parlamentarzysty, z tego względu, że jest on zależny od partii, z której list kandydował. Zastanawia się nad tym, jakie rozwiązania należałoby wprowadzić do konstytucji, aby zmusić parlamentarzystów do „większego liczenia się ze zdaniem wyborców, a zmniejszenia ich zależności od kierownictwa partyjnego”²⁶. Niezwykle interesującą lekturę stanowi publikacja Z. Witkowskiego wskazująca na niskie noty, jakie instytucjom demokracji przedstawicielskiej wystawia społeczeństwo nie tylko naszego państwa. Wskazuje na alienowanie się od społeczeństwa piastunów władzy politycznej. Stwierdza, iż „nie można się oprzeć wrażeniu, że działania legislacyjne Sejmu i Senatu w sprawach wyborczych wcale nie służą rozwojowi i ugruntowaniu demokracji”²⁷.

Przyjmuje się założenie, że w Sejmie i w Senacie reprezentowane jest spektrum opinii, stanowiące odzwierciedlenie poglądów politycznych znacznej części społeczeństwa. Jedynie więc Sejm i Senat oraz inne organy o wieloosobowym składzie mogą być organami przedstawicielskimi. W odniesieniu do Senatu Trybunał Konstytucyjny w Wyroku z 12 stycznia 2005 r., sygn. K. 24/04, III. 9 stwierdził, iż „zasadnicze znaczenie ma fakt, że uprawnienia i sam charakter Senatu wynikają wprost z zasady przedstawicielstwa, a pośrednio również z suwerenności Narodu”. Aby dany organ mógł być przedstawicielem narodu, winien posiadać stosowne do tego funkcje i kompetencje, wówczas uznanie jego charakteru przedstawicielskiego może mieć praktyczne znaczenie.

Pojęciem funkcji organu państwowego w doktrynie prawa konstytucyjnego określa się całokształt kompetencji mieszczących się w zakresie jego działania, które uregulowane są w przepisach konstytucyjnych i ustawowych. Konstytucja RP w przypadku parlamentu nie posługuje się pojęciem ani katalogiem funkcji Sejmu i Senatu. W treści art. 95

²⁴ M. Chmaj, [w:] *Ankieta konstytucyjna...*, s. 45.

²⁵ W. Sokolewicz, [rec.]: *Początki parlamentarnej elity. Poślowie kontraktowego Sejmu*, red. J. Wasilewski, W. Wesółowski; *Świat elity politycznej*, red. W. Wesółowski, I. Panków; *Polityka i Sejm. Formowanie się elity politycznej*, red. W. Wesółowski, B. Post, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4(33), s. 79–80.

²⁶ K. Skotnicki, *op. cit.*, s. 109–110.

²⁷ Z. Witkowski, *Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborców, wyborów i prawa wyborczego*, Toruń 2015, s. 7.

wymienione zostały funkcje parlamentu: ustawodawcza i kontrolna z rozróżnieniem roli obu izb w tym zakresie. Funkcje Sejmu i Senatu powiązane są przez przepisy konstytucyjne ze szczególną legitymacją tych organów, legitymacją o najpełniej demokratycznym charakterze. Stanowi ją sposób kreacji w demokratycznych i bezpośrednich wyborach (art. 96 i 97 Konstytucji). Prawnym wyrazem są art. 4 ust. 2 oraz art. 104, ust. 1, zd. 1 Konstytucji. Zgodnie z powyższymi przepisami Naród sprawuje swą władzę bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli, zaś za przedstawicieli Narodu uznani zostali *expressis verbis* posłowie i senatorowie²⁸. Granat uznaje, iż „[...] na gruncie Konstytucji RP można wyróżnić cztery funkcje parlamentu: ustrojodawczą, ustawodawczą, kontrolną i kreacyjną. Uprawnione wydaje się też takie ujęcie, które wymienione zadania izby zredukują do dwóch szerszej rozumianych funkcji – prawodawczej i kontrolnej²⁹. Zgodzić się należy z tezą Czarnego, który zauważa, że w obecnym stanie prawnym występuje wzbogacony katalog funkcji Sejmu i Senatu, tak iż wyróżnić można kilka funkcji polskiego parlamentu „ustrojodawczą; ustawodawczą; współuczestniczącą w określaniu polityki państwa, w ramach której, ze względu na zasadniczą rolę budżetu w tym zakresie wyróżnić można funkcję budżetową; kreacyjną; kontrolną, w której ramach wyróżnić szczególnie należy kontrolę nad działalnością rządu i egzekwowanie jego odpowiedzialności politycznej. Niezależnie od powyższego wyliczenia obecnie należałoby wyróżnić – jako odrębną funkcję – realizację całej grupy uprawnień związanych z przynależnością Polski do Unii Europejskiej”³⁰.

S. Bożyk podaje, że z regulacji zawartych w różnych przepisach ustawy zasadniczej wynikają funkcje Sejmu i Senatu. Wskazuje na 6 funkcji parlamentu (ustrojodawczą, ustawodawczą, współkształtowania zasadniczych kierunków polityki państwa, kreacyjną, kontrolną i wewnątrzorganizacyjną). W ramach tych funkcji nie jest oczywiście możliwe uwzględnienie wszystkich kompetencji Sejmu i Senatu, niemniej jednak wyróżnione tu funkcje pozwalają na precyzyjne wyznaczenie zasadniczych kierunków aktywności polskiego parlamentu³¹. Odmienne od prezentowanych klasyfikacji funkcji Sejmu i Senatu sformułował M. Kudej³². Oryginalne stanowisko zaprezentował Banaszak, który omawiając kompetencje izb

²⁸ P. Czarny, *Rozdział VII...*, s. 225.

²⁹ M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2010, s. 223.

³⁰ P. Czarny, *Rozdział VII...*, s. 261.

³¹ S. Bożyk, *Rozdział X. Konstytucja jako podstawowe źródło prawa konstytucyjnego*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2009, s. 205 i n.

³² M. Kudej, *W sprawie klasyfikacji funkcji Sejmu i Senatu*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 104–110.

polskiego parlamentu, wyróżnił 29 kompetencji Sejmu i 18 kompetencji Senatu, nie próbując ich pogrupować³³. Autor ten podkreśla, że „[...] w doktrynie prawa konstytucyjnego (nie tylko polskiego) coraz częściej, obok tradycyjnych funkcji: ustrojodawczej, ustawodawczej, kreacyjnej i kontrolnej, wyróżnia się nową funkcję parlamentów państw członkowskich UE: współuczestnictwo w tworzeniu prawa unijnego (europejskiego). Zasadność wyodrębnienia takiej funkcji argumentowana jest faktem, że co prawda proces tworzenia prawa unijnego przebiega na podstawie decyzji podejmowanych przez organy władzy wykonawczej, to jednak przewiduje się opiniodawczy udział w tym procesie parlamentów krajowych (w praktyce – ich wyspecjalizowanych organów, które niejednokrotnie przybierają charakter wielkich komisji europejskich)”³⁴.

Nauka prawa konstytucyjnego nie wypracowała dotychczas zamkniętego, powszechnie akceptowanego katalogu funkcji parlamentu. Funkcje parlamentu są rozumiane jako podstawowe kierunki jego działania, a urzeczywistniane poprzez realizację przyznanych mu prawnie kompetencji. Za A. Bałabanem³⁵ można przyjąć następujące kryteria wyróżniania funkcji obydwu izb Parlamentu RP: 1. każda z funkcji musi znajdować wyraźne oparcie w postanowieniach Konstytucji RP dotyczących kompetencji izb (dotyczy to materialnoprawnej podstawy funkcji); 2. funkcja powinna cechować się wysokim stopniem ogólności i obejmować zasadnicze sfery działalności parlamentu jako organu władzy ustawodawczej (dotyczy to rzeczowej podstawy funkcji); 3. każdą funkcję powinny charakteryzować specyficzne dla niej określone procedury realizacji i formy działania (dotyczy to proceduralno-formalnej podstawy funkcji); 4. funkcja powinna być urzeczywistniana przez wykorzystywanie kilku kompetencji, a nie może być utożsamiana z pojedynczymi kompetencjami (dotyczy to kompetencyjnej podstawy funkcji).

3.

Funkcja (od łac. *functio*) – czynność, działalność, obowiązek, praca³⁶. Przyjmuje się również funkcję jako rolę, natomiast kreacja (od łac. *creatio*) – tworzenie, mianowanie. Synonimem pojęcia funkcja jest rola,

³³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 536–539, 547–549.

³⁴ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 375.

³⁵ A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2005, s. 32; *idem*, *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.

³⁶ *Słownik wyrazów obcych*, red. Z. Rysiewicz, Warszawa 1967.

udział, zadanie, doniosłość, ważkość, zaś kreacji – wykonanie, urzeczywistnianie, wypełnianie, stworzenie, wykreowanie, tworzenie³⁷. Funkcję kreacyjną parlamentu rozpatrywać można jako skutki działania danej instytucji na rzecz innych oraz funkcjonowania całego systemu. Funkcja ta wynika ze struktury (budowy) i rodzaju zależności występujących między instytucjami – organami i przypisanymi im kompetencjami. Pozwala ona na rozdzielenie analizy zachowań ludzi w kategoriach celów od ich wyjaśniania w kategoriach funkcjonalnych rezultatów działania. Umożliwia to nie tylko ustalenie zjawiska funkcji kreacyjnej parlamentu danego elementu w systemie społeczno-prawnym, ale także zjawiska dysfunkcji. Można również zauważyć wystąpienie w danym systemie przypisanych (założonych) funkcji i rzeczywistych, autentycznych i pozornych suwerena Narodu.

Funkcja kreacyjna oznacza tworzenie oraz powoływanie przez parlament różnych organów państwowych. Utworzenie organu państwowego oznacza *ukształtowanie* podstaw prawnych jego bytu i funkcjonowania. Funkcja ta obejmuje kompetencje izb w zakresie bezpośredniego powoływania i odwoływania organów państwowych, zwłaszcza organów naczelnych o statusie konstytucyjnym, oraz osób wchodzących w skład tych organów. Zwraca się uwagę, że zakres tych kompetencji izb nie wynika wprost z istoty władzy ustawodawczej³⁸. Czarny podkreśla, że kompetencje kreacyjne Sejmu i Senatu powinny być rozumiane jako wyraz dążenia do zapewnienia powoływanym organom oraz osobom demokratycznej legitymizacji poprzez dokonanie aktu powołania lub wyboru przez organy przedstawicielskie³⁹.

W nauce prawa konstytucyjnego do pojęcia funkcji kreacyjnej niektórzy włączają również „czynności polegające na ogólnej regulacji sposobu powoływania, zakresu działania, organizacji i trybu funkcjonowania poszczególnych grup organów państwowych”⁴⁰. Można wówczas mówić o dwóch aspektach funkcji kreacyjnej: instytucjonalnym i personalnym. Zauważyć należy brak jednolitości nazewnictwa czynności w ramach funkcji kreacyjnej: wybiera na mocy konstytucji, powołuje na mocy konstytucji czy wręcza akt wyboru⁴¹.

Sejm wybiera na mocy konstytucji: Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków RM, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zastępców

³⁷ A. Dąbrówka, E. Geller, R. Turczyn, *Słownik synonimów*, Warszawa 1995.

³⁸ A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje...*, s. 79.

³⁹ P. Czarny, [w:] *Prawo...*, s. 230.

⁴⁰ F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1976, s. 241.

⁴¹ Szerzej zob. W. Sokolewicz, *Funkcja kreacyjna Sejmu i Senatu*, [w:] *Parlament – model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 152 i n.

przewodniczącego Trybunału Stanu i członków – sędziów TS, posłów – członków Krajowej Rady Sądowniczej, na podstawie ustawy – członków Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej. Sejm powołuje na mocy konstytucji prezesa Naczelnej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, prezesa Narodowego Banku Polskiego, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, członków Rady Polityki Pieniężnej, na podstawie ustaw Rzecznika Praw Dziecka, Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz prezesa IPN. W. Sokolewicz, powołując się na innych autorów, podaje, że „zastrzeżenia wywołuje m.in. zakres funkcji kreacyjnej Sejmu, pozostający w dysharmonii z wielokrotnie już podkreślanym politycznym charakterem izby oraz jej obniżającym się prestiżem w opinii publicznej, jak również ustrojową konstrukcją rozdzielenia i zrównoważenia władz. Problem ten można rozpatrywać w dwóch aspektach: czy w ogóle dana kompetencja kreacyjna powinna być ulokowana w parlamencie, zaś jeśli tak – czy ma być wpisana do zakresu działania Senatu czy tylko Sejmu [...]. Wszystkie te zabiegi, zmierzające przynajmniej do względnego odpolitycznienia procedur powoływania na stanowiska wymagające ze swej natury dystansu do polityki partyjnej, pozostaną zawieszane w próżni dopóty, dopóki uznawać się będzie za naganne, że osoby zajmujące te stanowiska, czasowo zawieszając wykonywanie związanych z tym obowiązków, podejmują czynny udział w kampanii *par excellence* politycznej, by zaraz potem powrócić do swoich apolitycznych zajęć zawodowych w roli niezależnych specjalistów”⁴².

Kompetencje kreacyjne obydwu izb parlamentu można ująć w kilku grupach:

- wykonywanych przez Sejm bez udziału Senatu,
- wykonywanych przez Sejm przy uczestnictwie Senatu,
- wykonywanych przez Sejm na wniosek Prezydenta RP,
- wykonywanych przez Sejm i Senat odrębnie, choć przy częściowym kreowaniu składu organów państwowych,

W grupie pierwszej na bazie Konstytucji RP należy wymienić:

- a) możliwość powołania nowego Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek członków Rady Ministrów w wyniku uchwalenia tzw. konstruktywnego wotum nieufności (art. 158 ust. 1),
- b) możliwość – w przypadku uruchomienia tzw. pierwszego rezerwowego wariantu powoływania rządu – wyboru Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek członków Rady Ministrów (art. 154 ust. 3),
- c) udział Sejmu w kreacji nowo powołanej Rady Ministrów poprzez udzielenie jej (lub odmowę udzielenia) wotum zaufania (art. 154 ust. 2),

⁴² *Ibidem*, s. 172.

d) wybór indywidualnie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 1),

e) wybór zastępców przewodniczącego i członków Trybunału Stanu (art. 199 ust. 1).

Kompetencje mieszczące się w drugiej grupie to powołanie przez Sejm za zgodą Senatu: Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 205 ust. 1), Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 209 ust. 1), oraz – wynikające z ustaw zwykłych – Rzecznika Praw Dziecka, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (IPN).

Do kompetencji zaliczanych do trzeciej grupy wymienić należy powoływanie, ale tylko na wniosek Prezydenta, Prezesa Narodowego Banku Polskiego (art. 227 ust. 3).

W czwartej grupie mieszczą się funkcje kreacyjne następujących organów: Krajowej Rady Sądownictwa, Sejm wybiera spośród posłów czterech członków, a Senat spośród senatorów dwóch (art. 187 ust. 1 pkt 3); Krajowej Rady Prokuratury, Sejm reprezentuje czterech posłów, a Senat dwóch senatorów (Rada liczy ogółem 25 osób); Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Sejm powołuje czterech jej członków, a Senat dwóch (art. 214 ust. 1); Rady Polityki Pieniężnej, Sejm i Senat powołują po trzech z dziewięćosobowego składu tego organu (art. 227 ust. 5); Rady IPN, Sejm wybiera pięciu, a Senat dwóch jej członków (dwie pozostałe osoby powołuje Prezydent RP).

Poza wyżej wymienionymi grupami należy wyróżnić Komisję ds. Unii Europejskiej, która opiniuje kandydatury zgłaszane przez rząd na określone ważne stanowiska w instytucjach UE (np. członka Komisji Europejskiej, sędziów Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości).

Przeprowadzona analiza wskazuje, iż funkcja kreacyjna obydwu izb parlamentu obejmuje wiele kompetencji umożliwiających izbom kształtowanie szeregu organów państwowych. Funkcja ta pozwala na decydowanie o obsadzie osobowej organów i tu pojawia się pewna niedogodność polegająca na tym, że dana izba może wybierać kandydatów ze swojego grona oraz spoza niego, może więc, kierując się poczuciem solidarności grupowej, przedłożyć własnego kandydata nad kandydata obcego o wysokich kwalifikacjach merytorycznych czy moralno-etycznych. Wydaje się, że w tym celu należałoby postulować wprowadzenie przepisów przynajmniej na poziomie regulaminu izb i ustawy zabezpieczające przynajmniej formalną neutralność partyjno-polityczną stanowisk, które obsadzają izby parlamentu. Jak podkreśla Bałaban i w tym duchu Sokolewicz, nieuchronnym skutkiem ubocznym wyboru przez parlament jest upolitycznienie procedury⁴³ i do-

⁴³ Por. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa...*, s. 80.

minacja w niej kryteriów partyjno-politycznych. Jeżeli nawet status danego funkcjonariusza publicznego wymaga od niego politycznej neutralności, to wybór dokonywany jest przez parlament składający się z polityków, postrzegających kandydatury przez pryzmat wyznawanych poglądów i potrzeb politycznych. Idealizujące rzeczywistość oczekiwanie od parlamentarzystów głosowania według kryteriów niepolitycznych nie sprawdziło się w naszej praktyce państwowej⁴⁴ i mało jest szans, by mogło się sprawdzić w przyszłości. „Jeżeli nie można oczekiwać od izb parlamentarnych innego podejścia niż polityczne (by nie rzec – politykierskie; język polski nie zna rozróżnienia analogicznego do występującego w angielskim między *policy* i *politics*), to niech przynajmniej wybór wedle przeważających kryteriów politycznych będzie dokonywany spośród kandydatów merytorycznie kompetentnych”⁴⁵. Należy jednak zabiegać o dostosowanie rozmiarów funkcji kreacyjnej do celów, jakim ma służyć.

Podsumowanie

Doktryna nie wypracowała zamkniętego katalogu funkcji obydwu izb parlamentu. Katalog funkcji parlamentu jest z jednej strony determinowany konwencjonalnie przyjętymi założeniami doktrynalnymi, z drugiej zaś wynika z tradycji polityczno-prawnej, kultury ustrojowej, z regulacji konstytucyjnych, które określają m.in. zakres kompetencji i wzajemne relacje pomiędzy parlamentem a innymi naczelnymi organami państwowymi.

Funkcja kreacyjna polega na kompetencji obydwu izb parlamentu do powoływania innych konstytucyjnych organów państwa. W szczególności chodzi o wyłanianie zdolnego do działania rządu. W RP obecnie funkcja kreacyjna, ze względu na dwuizbowość parlamentu, rozłożona jest na Sejm i Senat. Zdecydowanie bardziej rozległe uprawnienia kreacyjne posiada Sejm.

W przepisach konstytucyjnych, a także ustaw zwykłych sformułowane są kompetencje obydwu izb do powoływania innych organów państwowych, ściśle biorąc – uprawnienie do decydowania o obsadzie personalnej innych struktur państwa. Kompetencje te nie powinny być rozumiane jako możliwość kierowania czy determinowania pracy powoływanych przez nie organów. Kompetencje kreacyjne winne być rozumiane jako zapewnienie powołanym organom (osobom) legitymacji demokratycznej

⁴⁴ *Ibidem*, s. 84.

⁴⁵ W. Sokolewicz, *Funkcja kreacyjna...*, s. 172.

poprzez akt wyboru powołania przez organ przedstawicielski (parlament).

Kryzys społecznego zaufania do parlamentu, uważany za podstawowy przejaw kryzysu tej instytucji, jest spowodowany w istotnej mierze nadmierną uległością parlamentu wobec interesów różnych grup, upolitycznieniem działań zaburzonej relacji między obywatelami a władzą, brakiem dialogu, poprawnej komunikacji społecznej. Kryzys zaufania wyborców do obydwu izb parlamentu to jednocześnie kryzys jego funkcji.

Konstytucja RP stanowi wyraźnie w art. 4 ust. 1, że władza zwierzchnia „należy do Narodu”. Podkreśla, uwypukla permanentny (ustawiczny, ciągły) charakter zwierzchnictwa Narodu. Nie wyczerpuje się więc ono jedynie w okresowym udziale obywateli w wyborach. Z postanowień konstytucyjnych wynika, że Naród jest podmiotem zdolnym do artykułowania swoich interesów i do działania, czyli do tworzenia i wyrażania swojej woli. W doktrynie wskazuje się, iż z konstytucyjnego stwierdzenia „władza zwierzchnia [...] należy do Narodu” wynika „wymóg szerokiego, różnorodnego i ciągłego charakteru wpływu ogółu obywateli na władzę państwową”, ciągłość „panowania” Narodu za pomocą szerokiego wachlarza form instytucjonalnych⁴⁶. Naród, wybierając swoich przedstawicieli czy reprezentantów, którzy mają działać za niego w jego imieniu i na jego rachunek, przekształcając wolę Narodu w akty państwowotwórcze, nadał im tytuł kreatorów organów, które mają służyć Narodowi – dobru wspólnemu.

Bibliografia

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 r., sygn. K. 24/04, III. 9.

Materialy źródłowe

Dąbrówka A., Geller E., Turczyn R., *Słownik synonimów*, Warszawa 1995.

Słownik wyrazów obcych, red. Z. Rysiewicz, Warszawa 1967.

Opracowania

Bałaban A., *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2005.

Bałaban A., *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.

Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012.

⁴⁶ M. Gulczyński, *Zasada zwierzchnictwa narodu*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 118.

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Bożyk S., *Rozdział X. Konstytucja jako podstawowe źródło prawa konstytucyjnego*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2009.
- Chmaj M., [w:] *Ankieta konstytucyjna*, red. B. Banaszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011.
- Czarny P., [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2008.
- Czarny P., *Rozdział VII*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2011.
- Dobrowolski M., *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004.
- Granat M., [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1999.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2010.
- Gulczyński M., *Zasada zwierzchnictwa narodu*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Jaskiernia J., *Parlamentaryzm III RP: Aksjologia konstytucyjna – dylematy praktyki ustrojowej*, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Młodawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012.
- Kuciński J., *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Kudej M., *W sprawie klasyfikacji funkcji Sejmu i Senatu*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszewi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.
- Orłowski W., *Sejm i Senat w świetle dotychczasowej praktyki stosowania konstytucji z 1997 r.*, [w:] *Problemy stosowania konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, red. M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2004.
- Piotrowski R., *Legislatywa w systemie parlamentarnym – zagrożenia i nadzieje*, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Młodawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012.
- Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2004.
- Safjan M., *Państwo a wartości etyczne. Prawo i polityka*, [w:] *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Warszawa 2007.
- Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Sarnecki P., *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
- Siemieński F., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1976.
- Skotnicki K., *Odpowiedź na „Ankiety konstytucyjną”*, [w:] *Ankieta konstytucyjna*, red. B. Banaszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Kraków 2004.
- Sokolewicz W., *Funkcja kreacyjna Sejmu i Senatu*, [w:] *Parlament – model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006.
- Sokolewicz W., [rec.] *Początki parlamentarnej elity. Posłowie kontraktowego Sejmu*, red. J. Wasilewski, W. Wesółowski; *Świat elity politycznej*, red. W. Wesółowski, I. Panków; *Polityka i Sejm. Formowanie się elity politycznej*, red. W. Wesółowski, B. Post, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4(33).
- Szymanek J., *Interpretacja zjawiska reprezentacji jako kategorii prawno-politycznej*, [w:] *Jak wybierać naszych przedstawicieli do Sejmu? System większościowy czy proporcjonalny?*, red. I. Rycerska, Kielce 2004.
- Szymanek J., *Konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu (jej aplikacja i znaczenie normatywne)*, „Studia Prawnicze” 2004, nr 2.

Szymanek J., *Zmiany pozycji ustrojowej parlamentu w państwach demokratycznych*, [w:] *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, red. T. Moldawa, J. Zaleśny, Warszawa 2011.

Trzciniński J., *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński, Warszawa 2005.

Witkowski Z., [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2002.

Witkowski Z., *Siedem grzechów głównych polskiej klasy politycznej wobec wyborców, wyborów i prawa wyborczego*, Toruń 2015.

THE CREATIVE FUNCTION OF THE TWO CHAMBERS OF POLISH PARLIAMENT AS A REPRESENTATIVE OF THE NATION

Summary: The author undertakes to establish the legal title to performing the creative function by the two chambers of Polish Parliament as a representative of the nation. The article describes the competence of the *Sejm* and the Senate as the constitutional authorities of the State that perform the creative function. The creative function of the Parliament may be considered as a result of the activities of this institution for other institutions as well as the functioning of the whole system. Voters' crisis of confidence in the both chambers of Polish Parliament may also be understood as a crisis of its functions.

Keywords: SOVEREIGN, NATION, CHAMBERS OF PARLIAMENT, CREATIVE FUNCTION, CREATIVE FUNCTION OF THE *SEJM* AND THE SENATE